

## LA DECLARACION DE LESIVIDAD DEL JUSTIPRECIO ACORDADO POR EL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACION

La sentencia de 23 de abril de 1959 de la Sala 5.<sup>a</sup> de nuestro Tribunal Supremo desestima la apelación promovida por el Abogado del Estado contra la sentencia dictada por el Tribunal Provincial de Madrid en recurso contencioso-administrativo que había interpuesto contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación, valorando finca expropiada por la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid, cuyo Tribunal provincial de lo contencioso, sin advertir a la representación del Estado la omisión de antecedentes, declaró la inadmisibilidad de su recurso por no haber sido declarada previamente la lesividad de tal acuerdo.

Ambas sentencias, tanto la del Tribunal provincial como la confirmatoria dictada por la Sala 5.<sup>a</sup>, acusan una buena técnica procesalista, una gran meditación del problema ventilado, siendo justo destacar y poner de relieve la atención que la jurisdicción contenciosa prestó a tan delicado problema, siquiera el fallo recaído no nos parezca del todo ajustado a la orientación legal vigente.

Es realmente extraño que aun en esta época de extraordinaria fecundidad legislativa no se haya llegado a una regulación detallada y precisa del llamado proceso de lesividad que tan particular interés ofrece en los tiempos presentes de intensa actividad administrativa, y en los que con tanta frecuencia se suscita el problema. Es función legislativa el captar este fenómeno y estructurar mediante normas adecuadas los casos en que la declaración de lesividad sea necesaria, sobre todo el régimen y procedimiento a que deberá ajustarse su tramitación. Urge hacerlo, ya que, por otra parte, han surgido en nuestro ordenamiento jurídico órganos paraestatales, entidades públicas que, teniendo a su cargo funciones típicamente públicas, no se integran en la jerarquía estatal, son órganos administrativos por su función y cometido, pero no constituyen pieza fundamental en la Administración estatal, con la que cooperan en esas tareas de interés público.

Ciertamente que los Tribunales en su augusta función son órganos

creadores de derecho; pueden y deben elaborarlo supliendo las lagunas legales, las omisiones o deficiencias que se adviertan en las propias leyes o disposiciones normativas. Mas dado el interés que esta cuestión ofrece, corresponde a nuestro juicio a la función legislativa promulgar una norma legal de orden procesal que regule el procedimiento a seguir para esta declaración de lesividad y que puntualice en qué casos y qué Organismos necesitan la previa declaración de lesividad para, en un plan de igualdad ante la Ley, puedan comparecer ante la jurisdicción contencioso-administrativa en demanda de amparo, postulando una sentencia justa que restablezca el principio de legalidad, si es que en algún caso ha sido desconocido en su actuación, por cualquiera de los Organismos que integran la Administración pública, sea integrante de la del Estado, o que independientemente de éste, asuma también una función pública en coordinación con los demás órganos administrativos.

La sentencia que comentamos examina punto por punto las cuestiones suscitadas en el pleito, y tras advertir la incongruencia que se observa en la sentencia de primera instancia al estimar la concurrencia de una causa de inadmisibilidad que no había sido alegada por el demandado, sin plantear la tesis mediante la modalidad procesal que establece el artículo 43 de la Ley reguladora de esta jurisdicción, examina los textos legales aplicables, sin que se haya omitido uno solo, y en síntesis, en sus considerandos, razona en los términos siguientes:

- a) Que la Ley reguladora de esta jurisdicción, en sus artículos 56, 57 y 58, de acuerdo con los preceptos del vigente ordenamiento jurídico, interpretados con acierto por el Tribunal *a quo*, desenvuelve el principio de la inalterabilidad de la normación que otorga permanencia y arraigo a los derechos subjetivos que de ella se originan; desenvuelve el repetido principio «de la inalterabilidad al exigir como requisito previo al ejercido por la Administración de la acción contencioso-administrativa», la declaración de ser «lesivo a los intereses públicos de carácter económico o de otra naturaleza» el acto que pretendiere anular, marcando normas concretas en cuanto al plazo y a la forma que debe revestir la declaración de lesividad.
- b) Que tampoco cabe abrigar duda motivada, en cuanto a la necesidad de la previa declaración de lesividad en los casos en que la Administración pretenda anular los actos dictados por sus propios Organos en materia de expropiación forzosa y, más concretamente, los procedentes del Jurado provincial de Expropiación, a quien la moderna Ley le atribuye la función de fijar el justo precio de los bienes expropiados, ya que esa duda toma origen—según se advierte en el debate planteado en el considerando cuarto de la sentencia apelada—en una supuesta antinomia entre la doctrina an-

teriormente consignada y el contenido de los artículos 35 y 126 de la Ley actual sobre expropiación forzosa, con arreglo a cuyo texto combinado pueden «ambas partes» interponer el recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de dicho Jurado, y fácilmente se advierte que no existe tal antinomia con sólo tener en cuenta que los dos citados artículos de la Ley de Expropiación, al igual que las demás disposiciones de carácter administrativo, regulan el procedimiento de tal naturaleza y señalan los recursos procedentes, pero el ejercicio de esos recursos ha de hacerse ajustado a los trámites y requisitos de forma, tanto previos como de instancia, que las respectivas jurisdicciones exigen en sus peculiares leyes procesales, a manera de lo que ocurre en esta misma jurisdicción, con el recurso de reposición cuando son los administrados los que accionan, o en la jurisdicción ordinaria, cuando se trata del acto de conciliación o de cualquiera otra diligencia preparatoria del juicio.

- c) Que la sistemática legislativa de la jurisdicción contencioso-administrativa acusa un criterio uniforme tendente a que cuando la actuación de la Administración vaya dirigida contra su propio acto pre-existente, sea necesario un pronunciamiento de la autoridad superior del respectivo Departamento ministerial que autorice a ello, bien sea cuando accione en forma directa, de la manera que se deja expuesta, o bien sea cuando pretenda allanarse a las demandas en su contra dirigidas.
- d) Que como complemento de la precedente tesis, procede también dejar sentado que la propia Administración estatal, por medio de su Organismo más preeminente, cual es el Consejo de Ministros, ha resuelto mediante dos Ordenes de fecha 3, conforme con la protesta del Ministerio del Aire, declarar lesivas a los intereses de dicho Ministerio, las resoluciones dictadas por el Jurado provincial de Expropiación forzosa, a efectos de ejercitar la acción pertinente ante el Tribunal provincial.
- e) Que en aplicación concreta de tal doctrina a la impugnación que del acuerdo dictado por el Jurado provincial de Expropiación de Madrid, se hace mediante la demanda, procede dejar sentado que el carácter de Organismo de la Administración general que corresponde al mismo, viene siendo determinado por la naturaleza de la función que la Ley le asigna, consistente en la fijación del justo precio de los bienes, como un trámite del expediente de expropiación y en sustitución de las autoridades administrativas a quienes la legislación derogada sobre la materia les atribuía este cometido, pero además es el propio legislador quien expresamente le asigna aquel carácter administrativo, porque al disponer el artículo 35 de la mentada Ley que la resolución del Jurado ultima la vía gubernativa y que contra la misma procederá sólo el recur-

so contencioso-administrativo, cuyo recurso, según el artículo 1.º de la Ley de esta jurisdicción, sólo se da en relación con los actos de la Administración pública sujetos al derecho administrativo, es evidente que la cataloga dentro del orden jerárquico de la Administración estatal.

*Situación de inferioridad para la Administración del Estado.*

Con el criterio de la previa lesividad para que la Administración pueda recurrir al justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación, prácticamente la Administración del Estado pierde todas las posibilidades de impugnación. De esta forma el particular, el propietario de los terrenos expropiados sin impedimento alguno, podrá recurrir dicho acuerdo; en cambio a la Administración se le crea una situación de inferioridad privándole del ejercicio del recurso que la Ley de Expropiación Forzosa le concedió.

La propia Sentencia del Tribunal provincial de Madrid, en el Considerando Tercero, transcribe parcialmente el artículo 126 de la Ley de Expropiación, en cuyo número 2.º establece que «ambas partes» podrán «interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre justiprecio se adopten», y añade, entendiéndose «Administración y expropiados»; luego no hay duda que la Ley ha situado en un plano de igualdad a la Administración expropiante y al particular expropiado. El recurso que concede este artículo 126 es especialísimo y por un solo motivo, «deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada por justiprecio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente en trámite oportuno»; es decir, se trata de un recurso por motivos económicos tanto por exceso como por déficit en la cantidad que las partes contendientes en su oportunidad procesal establecieron como expresiva del justo valor de la cosa expropiante. El particular recurre cuando el justiprecio fijado sea inferior en una sexta parte al precio fijado en su hoja correspondiente; a la Administración se le otorga la posibilidad de recurrir cuando el justiprecio que el Jurado fija lo considere exorbitante, sencillamente cuando exceda en una sexta parte del que fijó en la hoja de valoración su perito.

Con el sistema de previa lesividad la Administración del Estado prácticamente no podrá ejercitar este recurso que la Ley le concede. Queda en cierto modo en situación de inferioridad con relación al propietario expropiado, y lo que es más anómalo aún, con relación a otros organismos expropiantes que por concesión de la propia Administración puedan beneficiarse de la facultad expropiadora, y que si estiman excesivo el justiprecio podrán recurrir directamente ante lo contencioso-administrativo.

El sistema de previa lesividad es prácticamente prohibitivo para que la Administración del Estado pueda recurrir ante esta jurisdicción contra un justiprecio que estime exorbitante, y ello precisamente por la propia doctrina jurisprudencial que admirablemente recoge el quinto Considerando de la sentencia del Tribunal provincial. En ese Considerando se dice: «Que el concepto de la lesividad administrativa que la propia Administración ha de declarar está constituido por dos elementos: A), la lesión como hecho en sí; y B), la lesión como violación jurídica», cuya tesis desarrolla con gran acopio de sentencias de nuestro más alto Tribunal de Justicia, que ordena en dos grupos, uno en relación con el elemento señalado en el epígrafe A), es decir, con referencia a la necesidad de «lesión material o daño o perjuicio económico», el otro en relación al epígrafe B), a la cabeza de cuyo grupo cita la de 9 de febrero de 1942, al estimar cómo «es preciso no sólo la lesiones de intereses más o menos evidentes, sino también, y como requisito esencial, la lesión de derecho que a la Administración asiste y se estima perturbado con la resolución recurrida».

Pues bien, conforme a esa reiterada jurisprudencia que en gran parte y con singular acierto selecciona la sentencia en cuestión, es indispensable la concurrencia simultánea de la lesión económica con la lesión jurídica, es decir, la infracción formal o material de una norma jurídica para que la Administración pueda acordar la lesividad de un acto administrativo y someterlo a la revisión de esta jurisdicción (1).

---

(1) Precisamente la jurisprudencia de nuestros días ha destacado aún más la exigencia de la conculcación de la norma legal. La sentencia de 1 de febrero de 1952 que declaró no haber lugar al recurso que promoviera el Ministerio fiscal solicitando la nulidad de unas Ordenes ministeriales contiene un considerando que dice así:

Que la lesividad de las resoluciones de la Administración supone el quebrantamiento de las normas a que debieron ajustarse para dictarlas que es lo que constituye lesión de derecho; y las consecuencias que en el orden económico se deduzcan de la equivocada o errónea aplicación de las Leyes o Reglamentos es lo que integra la lesión de intereses, y bien se entiende que ambas lesiones deben darse conjuntamente o bien se admita que puedan darse por separado, lo que en todo caso resulta indudable es la necesidad de justificar ante la jurisdicción revisora la existencia de esas lesiones para que el recurso pueda prosperar, pues es norma general, que aquél que quiera hacer valer un derecho debe demostrar los hechos constitutivos del mismo.

La de 14 de marzo de 1956, es aún más expresiva, rechaza igualmente el recurso, considerando que el último párrafo del artículo 2 de la Ley jurisdiccional exige para que prospere la demanda contenciosa, que dentro del recurso se demuestre no sólo la infracción o violación de leyes o disposiciones de carácter administrativo, sino también la lesión material o el perjuicio económico en los intereses de la Corporación, requisitos ambos que siendo de orden sustantivo, han de concurrir necesariamente de modo conjunto y al mismo tiempo en los acuerdos impugnados, determinando la falta de cualquiera de ellos la improcedencia de la acción, pues siendo de carácter excepcional la facultad concedida a la Administración en dicho precepto, su interpretación no puede ser extensiva.

Pero cuando se impugna el justiprecio que ha fijado el Jurado, rarísima vez concurre la infracción de norma jurídica. Lo normal y corriente es que el Jurado comporte su actuación con estricta observancia de los preceptos legales pertinentes. No se trata de que se haya constituido indebidamente, de que se haya cometido una infracción formal o material de una Ley; su actuación ha sido correcta, se han observado las prescripciones formales y sustantivas y no es posible descubrir la más pequeña anomalía o irregularidad en la elaboración del acto administrativo plasmado en el acuerdo de justiprecio. Falta, por tanto, el requisito básico y fundamental que la doctrina clásica y la jurisprudencia reiteradísima han establecido para que la Administración pública pueda declarar la lesividad de su acuerdo, falta «la lesión de derecho», la infracción de un precepto legal, la conculcación de una norma y, por ende sin ello, conforme a la reiteradísima jurisprudencia, la declaración de lesividad sería improcedente.

En el caso que examinamos no se da más que uno de los supuestos esenciales, cual es «la lesión material o daño o perjuicio económico», bien entendido que aun éste ofrece un matiz que igualmente dificultaría la correcta declaración de lesividad, ya que la propia doctrina jurisprudencial que se invoca en la sentencia que examinamos ha venido estableciendo el principio de que no es bastante para la declaración de lesividad que el acuerdo recurrido implique un recargo para el erario, «mientras no existe un precepto que lo prohíba y sea vulnerado por la Corporación», según declara la Sentencia de 22 de mayo de 1948 y otras varias que declararon improcedente la lesividad de acuerdos municipales que fijaron emolumentos superiores a los mínimos impuestos por la legislación local.

De esta forma la lesividad viene a ser un impedimento, un obstáculo insalvable para que la Administración del Estado pueda promover el recurso que el artículo 126 de la nueva Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 le otorgaba para impugnar el justiprecio fundado en la lesión económica.

### *La lesividad, en crisis.*

Se ha dicho que el proceso de lesividad suponía un privilegio para la Administración pública. La verdad es que en la realidad nada o muy poco tenía de privilegio, puesto que si el particular, el simple ciudadano, podía recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa con sólo invocar la lesión de un derecho propio, a la Administración pública se le exigía inexcusablemente que a la vez de la lesión jurídica hubiese experimentado una lesión económica, un menoscabo en su patrimonio, requisito no siempre fácil de cumplir, sobre todo después de la posición rígida que adoptó la doctrina jurisprudencial

de que esa lesión en los intereses económicos, ese menoscabo en su patrimonio, sea contrario a una norma legal que prohíba e impida tales dispendios (2).

Precisamente por ser un privilegio, un menguado privilegio, viene acentuándose la crisis del mismo a medida de que los principios de igualdad de las partes ante la justicia, y el muy singular de la legalidad en la acción administrativa, se consolidan y ganan terreno.

Ese aspecto de privilegio ha determinado precisamente que pierda razón de ser, en un momento en que se consolida, con una firmeza singular, la concepción del Estado de derecho contrario a privilegios que, por otra parte, no tienen razón de ser cuando a la Administración pública de le exige con máximo rigor que ajuste su actividad y ordene su vida conforme a principios de legalidad absoluta.

Ya en el ordenamiento jurídico español ha venido acusando la crisis de la lesividad desde hace muchos años. El mismo Reglamento del Impuesto de Derechos reales de 1911 admitía que unilateralmente la Administración fiscal pudiese revisar expedientes de comprobación aprobados por las Oficinas liquidadoras de Partido, y los casos concretos que señalaba el artículo 79 de aquel texto, se han multiplicado en el nuevo Reglamento de 21 de marzo de 1958. La Administración fiscal acordada esta revisión considerando a tal determinación como un acto administrativo recurrible, primero, ante el Tribunal Económico-Administrativo, y más tarde, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El sistema, mucho más elástico y eficaz a los fines de justicia, no desamparaba al contribuyente, que había de ser oído para que tal revisión tuviera plena realización.

La legislación de Utilidades es otra de las ordenaciones que permitió el que la Administración pública unilateralmente pudiese revisar las liquidaciones provisionales, sin tener que tramitar el enojoso expediente para la declaración de lesividad y subsiguiente procedimiento ante esta jurisdicción (3).

---

(2) Es muy abundante y copiosa la bibliografía que sobre el particular existe en nuestra patria: GARCÍA DE ENTERRÍA: *La configuración del recurso de lesividad*, en el número 15 de esta REVISTA; GONZÁLEZ PÉREZ: *La declaración de lesividad*, en el número 2 de la propia REVISTA; GARCÍA DE ENTERRÍA: *La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad*, en el número 20 de esta REVISTA; A. GUAITA: *El proceso administrativo de lesividad*. Editorial Bosch, Barcelona, 1953; J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, tomo 3.º, Madrid, 1958, y C. MARTÍN-RETORTILLO: *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Editorial Aguilar, Madrid, 1950.

(3) La Ley reguladora de la contribución sobre las utilidades de riqueza mobiliaria de 22 de septiembre de 1922 en el artículo 9, preceptúa que presentados los documentos correspondientes se practicará una liquidación provisional por la tarifa 3.ª, al solo efecto de la recaudación, sobre los beneficios declarados por el contribuyente. Después de comprobado el balance y demás documentos que el citado artículo indica,

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, en su artículo 16, autoriza la revocación de las licencias que hubiera otorgado la Corporación (4).

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 ha asestado un duro golpe al sistema de lesividad, pues tras consagrar el principio de intangibilidad de los actos administrativos, en su artículo 37 dispone que la Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la ley, según dictamen del Consejo de Estado, y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados. Este precepto lo recoge y amplía la Ley de Procedimiento administrativo en su artículo 110, cuyo primer párrafo es fiel reproducción de aquel artículo 37.

Contiene este artículo 110 un segundo párrafo, que dice así: «En los demás casos, para conseguir la anulación de dichos actos, la Administración deberá previamente declararlos lesivos para el interés público, e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.»

¿Cuáles son *los demás casos* para los que se mantiene el trámite de lesividad? ¿Qué significa este precepto? Dados los términos literales

---

«se practicará la liquidación definitiva, la cual únicamente podrá ser precisada en la forma dispuesta en el párrafo 2.º del artículo 27».

Según el artículo 27, durante el plazo de cinco años—el señalado para la prescripción de las cuotas de esta Contribución—la Administración tendrá para la revisión de cuotas las mismas facultades que las disposiciones vigentes le otorgan en cuanto a las demás contribuciones directas del Estado, pero el acuerdo de revisión se adoptará siempre de Real Orden.

La Sala 3.ª del T. S. en sentencia de 17 de marzo de 1930, declara que la Administración, a virtud de los artículos 27 y 9 de la Ley reguladora de la contribución de utilidades, tiene facultad de revisar las liquidaciones definitivas, y puede ejercerla, «sin llegar a la declaración de que es lesiva la liquidación practicada y por ello sin necesidad de impugnarla ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

La Orden ministerial de revisión es resolución de mero trámite, se limita a disponer la incoación de un expediente para adoptar las determinaciones pertinentes y como no decide el fondo del asunto ni pone término a la vía gubernativa, no cabe contra ella el recurso contencioso-administrativo. Sentencias de 17 de marzo de 1930 y de 3 de julio de 1935.

(4) El artículo 16 dice así: «2. Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivo cuando resultaren otorgadas erróneamente.

»3. La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y la anulación por la causa señalada en el párrafo anterior, comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.»

El artículo 934 de las Ordenanzas de la ciudad de Barcelona al regular las licencias concedidas para el establecimiento de industrias, preceptúa que «todo permiso se entenderá concedido a precario, pudiendo el Ayuntamiento en todo momento retirarlo, siempre que se ocasionen molestias o perjuicios a los vecinos o a los mismos operarios de la industria».



del mismo, parece que se refiere a los actos en que la posible infracción de ley no sea *notoria*; para aquellos en que la conculcación de la norma no sea manifiesta, evidente, según dictamen del Consejo de Estado.

De todas formas, ello supone una importante transformación en el sistema clásico, pues la verdad es que rara vez se utilizaba el proceso de lesividad sino cuando se trata de *actos que infringen manifiestamente la ley*.

Es verdad que la reforma de la Ley de Procedimiento administrativo, a tono con la nueva Ley de lo Contencioso-administrativo, ensancha el ámbito de la lesividad aparentemente, pues ya no se restringe a la lesión «económica», sino que basta cualquier lesión para el «interés público» y, por tanto, puede ser de tipo social, urbanístico o de cualquier otro orden perfectamente diferenciado de lo propiamente económico y patrimonial.

El artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo preceptúa que la Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 47, en cuyo artículo se dispone que los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente.
- b) Aquellos cuyo contenido sea imposible o sean constitutivos de delito.
- c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

De esta forma quedan ya sustraídos del sistema de previa lesividad buen número de actuaciones de la Administración pública, que por ser nulas «de pleno derecho», la Administración, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, podrá declararlos sin efecto.

Conforme al párrafo segundo del citado artículo 47, también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas en los casos previstos en el artículo 28 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, es decir, los Reglamentos, Circulares, Instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general que infrinjan lo preceptuado en el artículo 27, que prohíbe establezcan penas o impongan exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares, salvo el caso que lo autorice una Ley votada en Cortes.

1) El nuevo Reglamento del Impuesto del Timbre, de 22 de junio de 1956, siguiendo la orientación anotada, ha consagrado también la revisión unilateral de las liquidaciones que por este impuesto se practi-

quen. En su artículo 213 dice que las liquidaciones de todas clases que se giren por el concepto de Timbre del Estado tendrán el carácter de provisionales, mientras no transcurra el plazo de prescripción o sean comprobadas por la Inspección Técnica del Timbre. A estos efectos se entenderá que las liquidaciones han sido comprobadas por la Inspección cuando en las actas a que aquéllas se refieran aparezcan concretados los documentos, salvo los genéricos o específicos del tráfico mercantil, que se reputarán comprobados, sin necesidad que aparezcan individualizados en las actas, si en éstas se contiene una referencia genérica a los mismos.

2) Una vez transcurrido el plazo de prescripción, o efectuada la comprobación pertinente por la Inspección Técnica del Timbre, las liquidaciones se considerarán definitivas y no podrán ser modificadas por la Administración, salvo que ésta ejercite la acción revisora, con sujeción al procedimiento previsto en el apartado siguiente.

3) La Administración podrá revisar, mediante nuevo examen y siempre que se acuerde dentro del plazo de tres años, contado a partir de la fecha de notificación definitiva de timbres del Estado, ajustándose a las formalidades y requisitos que establecen las reglas señaladas en el indicado precepto.

*Exigencia contraria al espíritu de la nueva Ley de Expropiación.*

Supone el criterio jurisprudencial que comentamos un lamentable retroceso en las posiciones logradas por la nueva Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954. En su brillantísima exposición de motivos se razona y explica cómo la nueva Ley «ha sido concebida bajo el signo de la eficacia». Se ha tenido en cuenta, ante todo, que el «imperativo del interés público que gobierna toda la institución no se agota en la transmisión imperativa del derecho o bien expropiado, sino que da por supuesto que esto ha de conseguirse en plazo que no perjudique la oportunidad de la medida». A la vez, el propio preámbulo pone de relieve que en la vieja Ley se invertían ciento setenta y cuatro días, sin contar el plazo de un mes para la notificación de la orden resolutoria, contra los cincuenta y ocho días de duración máxima en la tramitación que fija la nueva Ley. Fiel a esa idea, a esa finalidad de eficiencia y de tutela de los intereses de los particulares expropiados a la vez que de la administración expropiante, el artículo 34 preceptúa que el Jurado de Expropiación «decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación, en el plazo máximo de ocho días». Excepcionalmente, podrá ser dicho plazo prorrogado, hasta quince días en total, cuando la importancia de los intereses en pugna en el expediente ex-

propiatorio aconsejen la inspección personal sobre el terreno de los bienes o derechos expropiables.

El artículo 113 marca un plazo de diez días para que el Jurado provincial de Expropiación resuelva con carácter ejecutorio sobre la indemnización en los casos de ocupación temporal o daños.

Ahora todos estos avances caen por tierra. Si a la Administración pública se le impone como trámite previo el expediente de lesividad, se abre un plazo de cuatro años nada menos para que a lo largo del mismo pueda sustanciar dicho expediente como trámite previo al ejercicio del recurso contencioso-administrativo. Esto crea una situación de inseguridad y de inestabilidad nada beneficioso para los particulares expropiados, con posibles derivaciones gravemente nocivas para el interés público.

El retroceso es notorio. Se vuelve a los primeros pasos de la lesividad, surgida a nuestro pobre criterio, como medio de salvar el dogma que con tanto calor profesaron nuestros juristas del pasado siglo, la clásica división de poderes del Estado. Tan rígido criterio les llevó a no consentir que un acto del Poder ejecutivo fuese revisado y controlado por un órgano del Poder judicial, pues entendían que ello iba contra el equilibrio de poderes, y para salvar ese obstáculo inventaron esa fórmula procesal por la que la Administración, precisamente la Administración, practicadas las diligencias que estimase pertinentes —que, por cierto, ninguna Ley concretó—, pudiese luego someter a los Tribunales contenciosos la nulidad o revocación de la resolución administrativa.

Uno de los más caracterizados legisladores, don Alfonso González (5), tras señalar el avance que suponía fijar en cuatro años el plazo

(5) *La materia contencioso-administrativa*, Madrid, 1891, pág. 376.

El propio don Alfonso González hacía en la obra citada las siguientes afirmaciones: «La administración activa no puede volver sobre sus propios acuerdos cuando son declaratorios de derechos y han causado estado: he aquí una máxima de derecho constantemente mantenida por todos los tratadistas, sin la cual carecerían de fijeza los derechos de los particulares frente al Estado, y que ha afirmado repetidamente como doctrina inconcusa y conforme a los buenos principios la jurisprudencia» (pág. 111).

GALLOSTRA había sostenido el mismo prejuicio del equilibrio de poderes en su obra *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881.

Por vía de antecedente, merece citarse el R. D. de 12 de junio de 1930 que a la caída del Gobierno de Primo de Rivera, promulgó el gobierno Berenguer autorizando a las Corporaciones municipales para que pudiesen declarar lesivos al solo efecto de recurrirlos contenciosamente, aquellos acuerdos adoptados por las mismas a partir del 13 de septiembre de 1923, y más concretamente el D. L. de 20 de abril de 1931, elevado a rango de ley por la de 18 de agosto, en el que se rehabilita el plazo para la declaración de lesividad de los actos y resoluciones de la Administración del Estado correspondiente al período de la llamada Dictadura. El preámbulo razona esta medida para someter a revisión «los errores e ilegalidades de la Administración dañosos al interés

para que la Administración acordase la lesividad frente al criterio anterior que permitía tal decisión indefinidamente, se expresaba en los términos siguientes:

«Nosotros entendemos que la Administración, antes de impugnar sus propias resoluciones, ha de declarar que con ellas se infringió perjuicio a sus *intereses*, pero que para obtener su revocación o anulación es de todo punto necesario que alegue ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo un *derecho vulnerado*, porque a sólo la reparación de los derechos vulnerados se reduce la misión de aquéllas...»

«Pero entendemos nosotros que el plazo de cuatro años fijado por la Ley para la prescripción de la acción administrativa responde prudentemente a las dos necesidades contrapuestas de otorgar a la Administración todo el plazo que pueda estimarse necesario para que pueda percibir la lesión de sus intereses y de apresurar, cuanto más mejor, la permanencia y fijeza de las resoluciones administrativas.» Fácilmente se advierte, añade, la «imposibilidad de que un Tribunal, que por no constituir parte de la Administración activa no vive en contacto permanente con aquellas necesidades y no tiene a la mano los elementos precisos para estimarla, pueda acordar tal lesión».

Abolida desde hace largo tiempo esa rígida posición de la división tripartita de los poderes del Estado, afianzado el principio de igualdad ante la Ley y ante la Justicia, no tiene lógicamente razón de existir tan dilatoria formalidad.

No solamente se ocasiona un estado de inseguridad en el tráfico jurídico con estas dilaciones, sino que se corre el riesgo de que, transcurridos unos años, si la Administración decide iniciar el proceso de lesividad y logra sentencia revocatoria del justiprecio acordado por el Jurado provincial, no pueda la Administración pública rescatar el exceso de precio si es que lo satisfizo, bien porque haya surgido una situación de insolvencia en el receptor del precio exorbitante, o por dificultades de otra índole fáciles de comprender si fuera necesario acudir al procedimiento de apremio en ejecución de la sentencia favorable que para la Administración pública se dictara. Este riesgo es de suma importancia y supone un grave peligro para el Erario público y una alarmante inquietud para los expropiados.

---

del Estado», y en la parte dispositiva, en su artículo 2.º, encomienda a las Secciones que propongan por conducto jerárquico a la decisión del ministro «las declaraciones de ser lesivos, respecto de aquellos actos que, contrarios a la ley dañaron al interés del Estado» y en el último párrafo de este artículo vuelve a conjugar el binomio «ilegalidad y lesión», al disponer que cuando aparezcan indicios de delito se ponga el hecho en conocimiento del Fiscal General. En este Decreto se transforma el concepto de lesión económica cuya expresión se sustituye en el preámbulo por la de «dañoso al interés del Estado» y en el artículo 2.º se contiene la expresión siguiente: «actos que, contrarios a la ley, dañaron al interés del Estado».

Ello tiene especial importancia, sobre todo si se tiene en cuenta que más del 90 por 100 de los recursos contencioso-administrativos que llegan al Tribunal Supremo, impugnatorios del acuerdo de justiprecio, se refieren a expropiaciones acordadas por la Administración estatal. En efecto, en el año 1956 el 92 por 100 de los recursos de esta índole se referían a expedientes de expropiación iniciados por órganos del Estado; en el año 1957, éstos alcanzaron la cifra del 97 por 100; en el año 1958 éstos llegaron al 90 por 100, ya que tuvieron mayor relieve los que impugnaban acuerdos de la Administración municipal. De ahí la necesidad de modificar la situación creada en abierta pugna con un principio inspirador de la Ley de Expropiación Forzosa, en la que, como dice la exposición de motivos, se ha procurado «arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiatorio y para hacer consecuentemente efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente».

Al efecto urge dictar norma legal que habilite el procedimiento que permita a la Administración pública la impugnación directa en régimen de igualdad con el expropiado, y que sin las dilaciones impeditivas pueda promover el recurso contencioso-administrativo especialísimo que por motivo de lesión económica establece el párrafo segundo del artículo 35 de la Ley y que el Reglamento de 26 de abril de 1957 desarrolla ampliamente.

### *El Jurado Provincial de Expropiación.*

El procedimiento de justiprecio es esencialmente administrativo desde su iniciación hasta el momento mismo en que se manifiesta formalmente la discordia en la valoración del objeto expropiado. Conforme al artículo 29 de la Ley, la Administración requerirá a los propietarios para que en el plazo de veinte días presenten hoja de aprecio en la que se concrete el valor en que estime el objeto que se expropia, valoración que habrá de ser motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito. La Administración expropiante, dispone el artículo 30, habrá de aceptar o rechazar la valoración de los propietarios en el plazo de veinte días; caso de no aceptarla extenderá la hoja de aprecio, que se notificará al propietario, y si éste la rechaza, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 31, «se pasará el expediente del justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación». Aquí termina la actuación propiamente dicha de la Administración pública.

Es ya el Jurado Provincial el que asume la competencia para tramitar y fallar la discordia, con absoluta inhibición de las partes, tanto del particular como de la Administración pública.

¿Qué es el Jurado Provincial de Expropiación? Según la sentencia

del Tribunal *a quo*, cuyo criterio ha compartido la Sala 5.<sup>a</sup>, dicho Jurado queda configurado en la Ley de Expropiación Forzosa como «un órgano de la Administración del Estado».

Es verdad que la Ley en su articulado no define cuál sea la naturaleza de este Organismo, y en tal sentido estimamos un acierto de los Tribunales el haber suplido esa laguna legal, que en el caso actual no puede calificarse de tal, dados los términos tan aleccionadores y expresivos de la magnífica exposición de motivos de dicha Ley.

La sentencia del Tribunal Provincial apoya su juicio en argumentos varios que, lógicamente considerados, no tienen fuerza bastante para sentar la afirmación absoluta de que el Jurado Provincial de Expropiación sea un Organismo de la Administración del Estado. Veamos estos puntos de apoyo:

- a) Que el capítulo II, Sección 3.<sup>a</sup>, del Reglamento de 26 de abril de 1957 concede a los vocales la condición de «funcionarios».
- b) Porque el artículo 37 del Reglamento le aplica el nombre genérico de «funcionarios administrativos», designados nominalmente como tales en el artículo 48, núm. 4.<sup>o</sup>
- c) Porque el artículo 103 preceptúa que el vocal técnico será designado por un órgano administrativo; y
- d) Que el artículo 35 de la Ley de Expropiación Forzosa declara que la decisión del Jurado «ultimaré la vía gubernativa».

La sentencia de la Sala 5.<sup>a</sup> de 23 de abril de 1959 prescinde de esta casuística motivación y con mayor prudencia se limita a dejar sentado «el carácter de órgano de la Administración general» que ofrece el Jurado, determinado por «la naturaleza de la función que la Ley le asigna», y porque el artículo 35 de la Ley «dispone que la resolución del Jurado ultima la vía gubernativa, y que contra la misma procederá sólo el recurso contencioso-administrativo, cuyo recurso, según el artículo 1.<sup>o</sup> de la Ley de esta Jurisdicción, sólo se da contra los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo, es evidente que le cataloga dentro del orden jerárquico de la Administración estatal».

Débiles son los puntos de apoyo que se enuncian en el considerando 6.<sup>o</sup> de la sentencia del Tribunal Provincial de Madrid, para llegar a la conclusión rotunda de que el Jurado sea un órgano de la Administración del Estado, porque el hecho de que se limite la actuación de los vocales en el sentido de asegurar una mayor independencia «designándoles funcionarios en el artículo 32 del Reglamento», ello nada supone para matizar el Organismo que integran como «órgano de la Administración del Estado», ni porque el artículo 38, núm. 4.<sup>o</sup>, del aludido Reglamento disponga que los vocales de estos Jurados representantes de la Cámara Sindical queden asimilados a los «funcionarios del

segundo o tercer grupo del vigente Reglamento de dietas», eso nada quiere decir en orden a la naturaleza del Jurado, ya que se limita a arbitrar una fórmula compensatoria para que ese labrador, miembro de la Cámara Sindical Agraria, que haya de integrar el Jurado, perciba los devengos correspondiente, lo mismo que los restantes miembros de dicho Jurado. Menos trascendente resulta el hecho de que el artículo 103 del citado Reglamento seleccione el vocal técnico de Organismos administrativos, máxime si se tiene en cuenta que los que se expresan en dicho precepto, en la generalidad de los casos, no son órganos estatales, sino Organismos de la Administración municipal, como suelen ser las Comisiones encargadas de la ejecución de los planes de urbanismo, pues el hecho de buscar un técnico fuera de la Administración propiamente estatal en razón a la especialización del mismo, robustece la tesis contraria, y la consideración de que estos Jurados no son Organismos integrantes de la jerarquía administrativa del Estado.

A nuestro pobre criterio el Jurado Provincial de Expropiación no es un Organismo de la Administración del Estado con subordinación jerárquica a ningún Ministerio. Se trata de un órgano arbitral autónomo con función administrativa jurisdiccional, erigido fuera del área estatal, para decidir la discrepancia surgida sobre el precio o valor justo de lo que se expropia, con facultad resolutive inapelable en vía gubernativa.

Es un Organismo nuevo, totalmente desligado de la jerarquía administrativa clásica, cuyos miembros, desligados de sus cometidos peculiares, van a integrarlo para actuar en función jurisdiccional con criterio propio, conforme a unos principios y métodos valorativos, cuyo cometido se concreta en pronunciar un fallo que declare el precio justo del objeto expropiado. Es un Tribunal arbitral sometido a una disciplina propia, con unas compensaciones económicas y sociales adecuadas, cuyo imperio se impone con el mismo vigor tanto a la Administración pública como al titular del derecho expropiado, que puede ser otro Organismo administrativo, una Corporación, una Fundación o un simple ciudadano particular.

Actúa el Jurado con plena autonomía e independencia, su composición heterogénea no resta unidad a su personalidad, que se mantiene vigorosa, sin dependencia ni subordinación jerárquica con relación a ningún Organismo de la Administración estatal.

La brillante exposición de motivos de la Ley de 16 de diciembre de 1953, al referirse a los Jurados Provinciales de Expropiación, «una de las innovaciones más importantes de la ley», nos dice «que vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen, además, las ventajas que proporciona la permanencia y especialización en la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo en los aspectos material

y jurídico de la cuestión a decidir». Se han estudiado minuciosamente, dice, los dos aspectos, para evitar que se malograra la solución.

Se ha querido cambiar por completo el sistema tradicional en nuestro derecho, teniendo en cuenta que, como bien dice dicha Exposición de motivos, la fijación de la indemnización constituye el problema capital de una Ley de Expropiación. Si la Ley de 1879 concedía a la Administración pública esa facultad decisiva definidora del justiprecio, la nueva Ley, precisamente con esa obsesión de justicia administrativa de acierto y amparo eficiente para los intereses de los particulares, ha cambiado el sistema, y pensando en posibles parcialidades, desplaza la función resolutoria en cuanto al justiprecio del órgano administrativo que antes tenía asignada tal función, y que por ser en cierto modo parte en ese proceso, pudiera ocurrir que no tuviese la necesaria imparcialidad e independencia. Para evitar este peligro, el legislador ha sustraído de la Administración del Estado esa delicada y trascendental función encomendándolo a un auténtico Tribunal, a un órgano investido de función jurisdiccional, que independiente en absoluto de la propia Administración del Estado, sin subordinación jerárquica a Ministerios u Organismos estatales que de alguna forma podían sugerir criterios estimativos, decida sobre tan difícil problema, cual es la determinación del justo precio que debe asignársele a la cosa expropiada con la carga de su pago al órgano administrativo expropiante.

Tan trascendental ha sido esta reforma, que no puede frustrarse ni empequeñecerse al subordinar estos Jurados a un simple órgano administrativo, con menoscabo de su autonomía, de su independencia y de su personalidad peculiarísima.

En la propia Exposición de motivos, al referirse a la composición del Jurado, se dice que se atribuye «su presidencia a un Magistrado, con lo que se garantiza la objetividad de visión y el rigor judicial del procedimiento, y asegura la representación de los intereses financieros y fiscales de la Administración y patrimoniales de la propiedad privada, así como los de índole técnica, incluyendo finalmente a un Notario, en atención a su conocimiento de las transacciones y a la independencia de su función pública». Esa «independencia», buscada en los elementos integrantes del Jurado, es el más claro exponente de la especial característica que ofrece este nuevo Organismo, desvinculado de toda subordinación a ningún otro de la Administración del Estado, situándolo en un terreno propio sobre una base orgánica autónoma que le permita una actuación justa e imparcial. Precisamente la frase que se recoge en la sentencia de que su decisión, según el artículo 35, «ultimará la vía gubernativa», lejos de revelar su integración en la Administración del Estado, significa todo lo contrario, supone la absoluta independencia de este Organismo que no viene subordinado a ningún poder, a ningún otro órgano de la Administración del Estado. Según el artículo 33 de la Ley, la dotación económica de los Jurados «habrá de ser



a cargo del expropiante», afirmando así la independencia económica de los mismos, sin que pueda estar mediatizada por las consignaciones presupuestarias de la Administración pública. Por eso se sustrae dicho acuerdo de todo recurso jerárquico clásico en los acuerdos que adopten los Organismos provinciales del Estado.

Los Jurados son órganos ajenos a la Administración del Estado. El párrafo segundo del artículo 35 de la Ley preceptúa que la resolución del Jurado «se notificará a la Administración y al propietario», lo que muestra que tal resolución emana de un órgano extraño a la propia Administración, que en el nuevo régimen jurídico queda convertida en una de las partes del proceso de valoración.

¿Por qué hay que notificarlo a la Administración? Sencillamente, para que ésta, al igual que la otra parte, que, como decimos, puede ser también una Corporación, un Organismo paraestatal, etc., pueda promover el recurso contencioso-administrativo, único que contra dicho acuerdo concede el artículo 35 de la Ley.

En el artículo 33 de la citada Ley, precisamente en su párrafo cuarto, se dispone que «las funciones administrativas y subalternas de los Jurados... estarán a cargo del personal adscrito a los Gobiernos Civiles», luego no hay duda que estos Jurados tienen otras funciones totalmente distintas de las que se expresan y que constituyen el cometido trascendental de los mismos; ésta es, a nuestro modesto entender, la función jurisdiccional: la de fallar el proceso del justiprecio, declarando el montante de la cantidad que la Administración expropiante debe pagar al titular o titulares concurrentes de la cosa objeto de este pleito.

*Se trata de un recurso especial concedido en plan de igualdad a la Administración expropiante y al particular expropiado.*

En el caso de autos, la Comisaría General de Ordenación Urbana de Madrid no pretendía anular por sí su propio acto, se limitó a promover ante el Tribunal Provincial de lo Contencioso el recurso correspondiente, impugnando el justiprecio acordado por el Jurado de Expropiaciones. Por ello, la «máxima» de derecho invocada a fines del siglo pasado por don Alfonso González, y repetida hasta nuestros días, «de que la Administración activa no puede volver contra sus propios actos», no tiene aplicación a este caso y su generalización puede provocar situaciones irregulares.

Esa máxima de derecho sólo se aplica cuando el órgano administrativo que elaboró el acto administrativo firme lo deja sin efecto o pretende anularlo, por ejemplo, cuando un Ayuntamiento que aprobaba unas cuentas o una gestión determinada, al producirse la renovación, acaecido un cambio político, la nueva Corporación lo anulaba,

fenómeno que se repitió mucho cuando al instaurarse la República los gestores municipales, en un afán revisionista de lo actuado por las Corporaciones monárquicas, declaraban en serie lesivos los acuerdos de la propia Corporación cuando ésta era regida por ediles monárquicos; o, sencillamente, cuando un Delegado de Hacienda anula y revoca una resolución de una de los órganos de la misma, jerárquicamente subordinado a dicho Delegado, o una Dirección General pretende dejar sin efecto lo acordado válidamente por una Jefatura de servicio subordinada a ella.

En el caso a que se refiere la sentencia que comentamos, no se trata de que el Jurado de Expropiación, que elaboró el acuerdo de valoración, lo traiga a revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que una de las partes intervinientes en el proceso expropiatorio, haciendo uso de un derecho concreto y definido que la Ley le concede, considerándolo lesivo a sus intereses, lo trae a revisión ante lo contencioso para que decida sobre la validez o nulidad de dicho acuerdo. El recurso lo inicia el Abogado del Estado contra la resolución de un Tribunal arbitral que no tiene subordinación ni menos relación de dependencia con la Comisaría General de Ordenación Urbana.

El artículo 56 de la Ley de esta jurisdicción, con mejor técnica que el texto derogado, impone solamente la declaración previa de lesividad, «cuando la propia Administración autora de algún acto pretendiere demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa su anulación», y en la Exposición de motivos, tan aleccionadora, de la Ley jurisdiccional, con mayor concreción y exactitud se dice: «cuando una entidad pública hubiere de demandar la anulación de sus actos, será requisito previo la declaración de lesividad»; aquí, como antes decimos, el Jurado Provincial de Expropiación, órgano que elaboró el justiprecio, no actúa, sino que es una de las partes de aquel proceso la que somete a revisión el acuerdo del Jurado provincial, a virtud de una regulación especial que el Estado estableció, alterando y modificando el sistema general de lo contencioso-administrativo, de igual forma que en otros órdenes se erigieron procedimientos especiales mediante órganos también especiales, como ha ocurrido con las Juntas de Detasas, con el Tribunal Arbitral de Seguros, etc.

El artículo 126, en su párrafo primero, dispone que contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, excepto el caso previsto en el núm. 3.º del artículo 22, referente a la declaración de necesidad. Así queda regulado el régimen general y normal de impugnación de la resolución administrativa. El párrafo segundo de este artículo regula un recurso especial con una motivación específica, que no admite a nuestro criterio dilaciones formalistas previas a dicho recurso.

Conforme al párrafo segundo de ese artículo 126, «ambas partes podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre el justo precio se adopten». En este caso, «el recurso deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente». Se trata de un recurso especial por el motivo concreto que allí de expresa—por cierto, con una redundancia harto expresiva—, recurso que como excepción al régimen típico de lo contencioso-administrativo, no precisa la alegación ni menos justificación de la lesión de derecho, de la infracción de norma legal, que el legislador estima subsumida en la lesión económica causada.

Se trata de un recurso que se concede «a ambas partes», al particular expropiado cuando la cantidad fijada sea inferior, a la Administración pública u órgano expropiante, cuando dicha cantidad sea superior, en más de una sexta parte, al precio que en tal concepto se haya alegado por el recurrente.

Como decimos, este recurso especialísimo no viene supeditado a ningún trámite formalista cual sería el someter a la Administración pública a que previamente al ejercicio del mismo tuviese que acudir a la declaración de lesividad, trámite dilatorio y complejo por las obligadas diligencias a practicar y por los informes varios que necesariamente habrían de aportarse. La Ley es clara y terminante, y lo corrobora el párrafo cuarto de este propio artículo al preceptuar «que se considerarán de turno preferente los recursos comprendidos en este artículo; luego, si no hay duda que la Ley de Expropiación Forzosa quiere la rapidez de trámite, esto no puede lograrse si su ejercicio queda sometido a un trámite enormemente dilatorio cual es el expediente de lesividad.

El Reglamento de 26 de abril de 1957 para la aplicación de esta Ley, en su artículo 140, ratifica la especialidad de este recurso al admitir que lo pueda promover «el beneficiario o cualquiera que hubiera sido parte en el expediente». No se limita a emplear un término genérico, sino que para destacar la especialidad de este recurso, específicamente menciona «al beneficiario». Esta demanda, según el precepto reglamentario invocado, deberá fundarse en todo caso «en alguno de los motivos siguiente»:

- a) Lesión inferior o superior en más de una sexta parte.
- b) Vicio sustancial de forma o violación.

Está claro que se admite el recurso contencioso que podrá promover la Administración del Estado como titular de la potestad expropiatoria y a la vez beneficiaria de ella, entendiéndose por tal, conforme al artículo 3.º de dicho Reglamento, al que adquiere el bien o el derecho

expropiado, recurso que podrá promover directamente por ese motivo específico «de lesión superior en más de una sexta parte» al precio que en las actuaciones administrativas ella formuló.

Por ello, no parece ajustado a los preceptos legales el que se exija a la Administración pública la previa declaración de lesividad, primero, porque no lo exige la Ley, y segundo, porque en tanto se mantenga la doctrina reiteradísima del Tribunal Supremo, no se puede acordar correctamente tal lesividad si no se dan conjuntamente en el acto administrativo:

a) La lesión económica, y b) La infracción legal.

Como antes decimos, lo corriente, lo normal, es que la «decisión ejecutoria que sobre el justo precio» adopte el Jurado, no adolezca «ni de vicio sustancial, de forma o violación u omisión de los preceptos establecidos en la Ley»; y ante la ausencia de la llamada «lesión de derecho», equivalente a la infracción formal o material de una norma legal, la Administración no puede válidamente declarar lesiva tal resolución, y menos confirmarla los Tribunales contenciosos, por lo que prácticamente la Administración del Estado no podrá ejercitar un recurso especial que específicamente la Ley le concede, precisamente en cuanto que ha sido «una de las partes» en el proceso de justiprecio.

La exigencia de la previa lesividad para que la Administración pueda impugnar el justiprecio, cuando lo considerase exorbitante, privaría a la Administración del derecho que el artículo 33 del Reglamento le otorga, tanto al expropiado como al beneficiario. Uno y otro podrán recusar a los miembros del Jurado de expropiación, cuyo incidente se tramitará ajustándose a lo preceptuado en dicho artículo. El Jurado fallará «el incidente de recusación», y conforme a lo que dispone el párrafo sexto del citado artículo 33, tal acuerdo será impugnabile conjuntamente con el que fije el justiprecio en vía contencioso-administrativa, y será resuelto por esta jurisdicción con carácter previo, debiendo anularse el acuerdo de justiprecio cuando se dé la causa de recusación y no se obtenga el *quorum* exigido para la constitución del Jurado y la adopción del mismo sin el voto del miembro afectado, retro trayendo las actuaciones a dicho momento procesal.

Es decir, que de mantenerse la doctrina sentada por la Sala 5.<sup>a</sup>, la Administración del Estado no podría impugnar el pronunciamiento sobre recusación con la rapidez deseada, sino que podría acontecer que en la tramitación del expediente de lesividad se invirtiera el largo plazo de los cuatro años que la Ley señala para ello, y entonces estaría vigente un justiprecio completamente nulo, cuya nulidad tardaría años en acordarse si esto así procedía, y que de ser declarada por el Tribunal Contencioso-administrativo motivaría el que el expediente se retro trayese al momento de constituir válidamente el Jurado. Esto realmente es contrario a un buen régimen de garantía jurídica y a una ac-

tuación correcta de la Administración y de la seguridad que debe imperar en el tráfico jurídico. Téngase en cuenta que la cuestión de recusación debe ser resuelta por el Tribunal «con carácter previo», y bien pudiera ocurrir que, estimando el incidente de recusación, pronunciase el Tribunal la nulidad del acuerdo de justiprecio, sin tener que entrar a conocer del fondo del asunto, que habría de ser revisado en un segundo pleito, si es que el Jurado mantenía el justiprecio que a juicio de la Administración era exorbitante, con lo que se dilataba enormemente el fallo sobre justiprecio con total olvido del principio de economía procesal tantas veces propugnado en la propia Ley de Expropiación Forzosa y reiterado por la doctrina, tanto la de la jurisprudencia como por los tratadistas.

El incidente de recusación ofrece especial interés para la Administración pública, más concretamente para la Administración del Estado, que, como queda dicho, en un 90 por 100 de los casos es la que impulsa el proceso expropiatorio, ya que, a tenor del artículo 32 del Reglamento, puede promoverse cuando no se abstuviese algún miembro del Jurado de intervenir en expediente que afecte a parientes dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad, o cuando tengan algún derecho o interés sobre los bienes objeto de expropiación, supuesto que puede repetirse con frecuencia y que interesa resolver sin la dilación que supondría el dilatar la cuestión hasta que se ultimara el expediente de declaración de lesividad.

CIRILO MARTÍN-RETORTILLO,  
Abogado del Estado

