

<i>Expropiación forzosa y jurisdicción.</i>	507
---	-----

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

I. <i>Introducción</i>	507
II. <i>La intervención jurisdiccional en el procedimiento expropiatorio</i>	511
III. <i>Procesos frente a la actuación administrativa expropiatoria</i>	518

EXPROPIACIÓN FORZOSA Y JURISDICCIÓN

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ *

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La intervención jurisdiccional en el procedimiento expropiatorio*. 1. *Fundamento*. 2. *Intervención jurisdiccional*. A. *El sistema francés*. B. *Influencia en el derecho comparado*. 3. *Sistema español*. A. *La ley de 10 de enero de 1879*. B. *La ley de 16 de diciembre de 1954*. C. *Los atentados al sistema de tasación del Jurado*. III. *Procesos frente a la actuación administrativa expropiatoria*. 1. *Planteamiento*. 2. *Proceso ante la jurisdicción ordinaria*. 3. *Recurso contencioso administrativo*. A. *Recurso contencioso administrativo fundado en vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de preceptos legales*. B. *Recurso contencioso-administrativo fundado en lesión patrimonial por la determinación del justo precio*. 3. *Recurso ante la jurisdicción social*. A. *Concepto*. B. *Naturaleza jurídica*. C. *Fundamento*. D. *Regulación*

I. *Introducción*

La expropiación forzosa es una función administrativa, una función administrativa cuyo objeto es la adquisición de medios reales.¹ Supone el ejercicio de una potestad administrativa —la potestad expropiatoria— y se traduce en una actuación administrativa que se desarrolla dentro de los cauces formales de un procedimiento también administrativo —el procedimiento expropiatorio—. La actividad expropiatoria es actividad administrativa.

Esto supuesto, en aplicación estricta de los principios que informan el régimen administrativo, la administración, al ejercer su potestad expropiatoria, gozará de independencia frente a los tribunales. Así lo impone el llamado principio de legalidad de la administración, nacido de la peculiar interpretación del principio de división de poderes de los revolucionarios franceses. La independencia de la administración frente a los tribunales va a ser idea capital en el pensamiento revolucionario, y se formulará de modo categórico por los tratadistas posteriores hasta nuestros días:²

* Catedrático de derecho administrativo y profesor especial de la Universidad de Madrid.

¹ Ballbe, *Sistemática de Derecho Administrativo*, Barcelona, 1947.

² Cfr., por ejemplo, Georjín, *Cours de Droit administratif*, t. 1, París, 1954, p. 439; Malezieux, *Manuel de Droit administratif*, París, 1951, p. 147.

El principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales prohíbe a los tribunales del orden judicial, siguiendo los mismos términos de las leyes de 16-24 agosto 1790 y del 16 fructidor del año III, perturbar (*troubler*) de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos y conocer los actos de la administración, de cualquier clase que sean.³

Lo que supone consagrar un auténtico sistema de autodefensa. En un régimen administrativo, las pretensiones de los sujetos en el campo de las relaciones jurídico-administrativas no se satisfacen, normalmente, a través de la fórmula procesal. La consagración de aquel régimen implica el reconocimiento de dos importantes privilegios, que se conocen con los nombres de privilegio de la decisión ejecutiva y privilegio de la acción de oficio.⁴ Estos privilegios dispensan a la administración pública de acudir a la fórmula procesal para satisfacer sus pretensiones, al mismo tiempo que imponen a los particulares la necesidad de acudir ante la propia administración a hacer valer las suyas. El sistema administrativo supone una posición privilegiada de la administración "exorbitante del derecho común",⁵ que lleva consigo:

a) La innecesariedad de que la administración incoe un proceso de cognición o declaración para que se reconozcan las situaciones jurídicas que trata de imponer al particular. La administración pública no necesita de una sentencia para que se reconozcan y definan sus derechos; puede dictar decisiones que son ejecutivas, esto es, que deben cumplirse.

³ Bouffandeau. *La delimitation de la compétence de la juridiction administrative par la jurisprudence du tribunal des conflits*, Livre jubilaire, publié pour commémorer le 150^e anniversaire du Conseil d'État, Paris, Recueil Sirey, 1952, p. 143; sobre la crisis del principio, Robert. *Les violations de la liberté individuelle commises par l'administration*, Paris, 1956, p. 256-259.

⁴ Como dice Cambier, la autoridad administrativa es el primer juez, el juez natural de los actos de sus agentes; retiene los atributos de la justicia, se reserva juzgar las causas que interesan al funcionamiento de los servicios públicos. "Le juge dans l'État. Le contrôle judiciaire de l'administration". *Principes du contentieux administratif*, t. Bruselas, 1961, p. 76; Cfr. González Pérez, "Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos", en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, 1954, p. 707-724. No siempre se distinguen claramente ambos privilegios. En la propia doctrina francesa se observa, a veces, una confusión terminológica: Waline, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 4^a ed., 1946, p. 363; Rolland, *Précis de Droit administratif*, 10^a ed., 1953, p. 50; Mejan, "Referé administratif-Sursis à exécution-Expertise d'urgence", en *La Revue Administrative*, 1954, p. 260. Se preocupa por la distinción: Chénat, *Le privilège d'exécution d'office de l'Administration*, Paris, 1954; y Malezieux, *Manuel de Droit administratif*, Paris, 1954, p. 145.

⁵ Hauriou, *Précis élémentaire de Droit administratif*, Paris, 1926, p. 172. Serra Rojas habla de "la autotutela de la administración pública" en *Derecho administrativo*, 2^a ed., México, 1961, p. 1096; y D'Avis en *Curso de derecho administrativo*, La Paz, 1960, p. 406-411, de "autocontrol administrativo". En análogo sentido, Auby y Drago, *Traité de contentieux administratif*, Paris, 1962, t. p. 8-9.

Consecuencia de este privilegio —llamado en la doctrina francesa del *prealable*— es que, normalmente, es el particular afectado por la decisión administrativa el que tiene que acudir como demandante a la vía procesal para, a través del oportuno proceso de cognición, hacer efectivos los derechos desconocidos por la administración.⁶

b) Por otro lado, la administración tampoco tiene necesidad de incoar un proceso de ejecución para que lo mandado en sus decisiones sea cumplido. Existe la posibilidad de la ejecución coactiva del acto administrativo; las propias autoridades administrativas pueden utilizar los procedimientos administrativos de ejecución en caso de resistencia por parte de los sujetos obligados.⁷

Ahora bien, la consagración del principio no quiere decir que quede excluida toda garantía jurisdiccional en favor del administrado. No quiere decir que no exista un proceso administrativo, es decir, la imposibilidad de que ante un órgano jurisdiccional se deduzcan pretensiones fundadas en derecho administrativo. Es cierto que en los orígenes del sistema administrativo y por una errónea interpretación del principio de la división de poderes, motivada por circunstancias históricas y puramente contingentes,⁸ no podía concebirse la existencia de un proceso administrativo. Lo impedía la monstruosa construcción revolucionaria que se llamó “independencia de la administración frente a los tribunales”, y que todavía sigue teniendo vigencia en Francia y en buen número de países. Pero enseguida se comprendió que, aun partiendo del anterior principio, era necesario un proceso, para que, al menos, el particular pudiera fiscalizar la autodefensa administrativa. Y así llegó a la creación de un proceso administrativo, después de una lenta y progresiva evolución de jurisdiccionalización o procesalización de los órganos encargados de resolver los llamados “recursos contencioso-administrativos”.⁹

⁶ Sobre el problema, en la doctrina española, Rodríguez Moro, *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949; y Martín Retortillo (C.), “El alcance suspensivo del recurso contencioso-administrativo en la ejecutoriedad de los actos administrativos”, separata de *Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*, t. 1.

⁷ Esta posibilidad de ejecutar forzosamente los actos administrativos está sometida a límites importantes, como han demostrado Chinot, *Le privilège*, cit., p. 69 y s.; y Dupond, “Les conditions de l'exécution forcée par la voie administrative”, *Revista de Derecho Público*, 1925, p. 347. Pues, en principio, únicamente el juez tiene facultad de autorizar las vías de ejecución. (C. de E. 19 abril 1907, y conclusiones del comisario del gobierno, Romieu, de 7 noviembre 1913). Así, Georjain, *Cours de Droit administratif*, t. 1, Paris, 1954, p. 58 y s.

⁸ La desconfianza de los revolucionarios hacia los parlamentos judiciales. Sobre el problema, *cf.* González Pérez, *Derecho procesal administrativo*, t. 2ª ed., Madrid, 1964, p. 271-363, y Cambier, *Principes du contentieux administratif*, cit., p. 79 y s.

⁹ El fenómeno se produjo en Francia y en los demás países inspirados en su sistema contencioso-administrativo. El momento decisivo lo constituyó el paso de la jurisdicción retenida a la jurisdicción delegada. Porque “la jurisdicción retenida no

Aplicando estas elementales nociones a la actuación expropiatoria, la conclusión no podía ser más que una: que la intervención jurisdiccional tendría lugar *a posteriori*, para fiscalizar la legalidad de la acción administrativa.¹⁰ La administración, independiente, podría comenzar su actuación, dictar el acto en virtud del cual se operase la expropiación forzosa y ejecutar dicho acto, sin perjuicio del posible "recurso contencioso-administrativo" contra el mismo que interpusieran los expropiados.

Sin embargo, estos principios sufren una importante excepción cuando de la expropiación forzosa se trata. Queda el principio de independencia de la administración y se da una decisiva intervención de los órganos jurisdiccionales en el procedimiento de expropiación, que varía extraordinariamente según los sistemas que nos ofrece el derecho comparado y que se va atenuando paulatinamente en la misma medida en que, al abandonarse los principios liberales, se va degradando inconscientemente o conscientemente al hombre, con la envoltura de bellas fórmulas teñidas de no poca demagogia.

Pero lo cierto es que se ha dado y todavía se da una cierta intervención de los órganos judiciales en una actuación tan esencialmente administrativa como es la expropiación forzosa.

De aquí que un estudio de las conexiones entre jurisdicción y expropiación no pueda prescindir de este aspecto y, antes de estudiar el problema general de las posibles acciones jurisdiccionales frente a la expropiación forzosa, haya de referirse a la intervención jurisdiccional previa en los procedimientos expropiatorios.

es, en realidad, o verdadera jurisdicción de ninguna clase, ni su actividad es judicial, sino administrativa, aunque esté sometida a un procedimiento con todas las características formales de un proceso", y "la jurisdicción delegada es auténtica jurisdicción, y su actividad verdadera actividad procesal cuando, y sólo cuando, la delegación es meramente de principio". Cfr. Gúasp, "Administración de justicia y derechos de la personalidad", en *Revista de Estudios políticos*, núm. 17, p. 104 y s.; *Id.*, también, Álvarez Tabio, *Función pública de lo contencioso-administrativo*, La Habana, 1956, y Varón Gonzales, *Justicia administrativa*, México, 1958, al que sigue Serra Rojas, en *Derecho administrativo*, 2ª ed., México, 1961, p. 1131; Cfr. Laubadere, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 3ª ed., París, 1963, t. 1, p. 324-328; Rouviere, en *Les juridictions administratives et les recours en cassation*, París, 1958, p. 36, dice que existe jurisdicción cuando existe el poder de dar a las cuestiones que le son sometidas una solución jurídica con carácter decisivo, que la Administración no puede anular ni reformar; y D'Avís, en *Curso de derecho administrativo*, *cit.*, p. 423, se refiere a la necesidad de una institución diferente, atribuida de las potestades de juzgar y decidir, con independencia de la administración activa.

¹⁰ Me remito a mi *Derecho procesal administrativo*, *cit.*, p. 101 y s.

II. *La intervención jurisdiccional en el procedimiento expropiatorio*

1. *Fundamento*

La decisiva intervención judicial en el procedimiento expropiatorio, tiene consagración plena en el derecho francés. La Ley de 8 de marzo de 1810 consagró el principio. La entrada en vigor de esta ley supuso la implantación de un procedimiento que se desarrolla ante la autoridad judicial.

Pero, como ha puesto de relieve recientemente Villar Palasi,¹¹ el principio fue consolidándose a través de los siglos:

El justo precio no puede quedar a la libre determinación del príncipe, sino que debe ser entregado a la potestad judicial. La expropiación forzosa, tal como aparece en el periodo del derecho administrativo tradicional, viene, en efecto, caracterizada por una doble naturaleza y un doble trámite que la singulariza como técnica de la desconfianza y ante la administración. Como dice la sentencia de 13 de enero de 1951, "es principio fundamental en que descansa el derecho de expropiación, el de que ha de pagarse el justo precio de la cosa expropiada y que para llegar a esto se sigan las normas establecidas por la ley para realizar el justiprecio." Para la determinación de que procede una expropiación es necesaria una ley. Para la determinación del justo precio ha de tenerse presente el poder judicial. Entre la ley y la determinación del justo precio por el juez, la administración queda así como cogida entre dos fuegos, con una actividad limitadísima, atribuyéndosele, en definitiva, la mera titularidad del trámite.

En este sentido, Villar Palasi, que añade:

Esta legislación, clásica en materia expropiatoria, no era obra original de la Revolución francesa. Sus orígenes son, como todas las técnicas de derecho, y mucho más generalmente como todas las cosas humanas, mucho más remotos que una cifra exacta o que un año concreto. La apelación al juez en la determinación del *justum pretium* fue ya sostenida de modo insistente desde la legislación de las Partidas, justamente por la fundamental razón de identificarse implícitamente el *justum pretium* expropiatorio con el *justum pretium* base de la rescisión en el derecho romano. Ambas instituciones son paralelas y se engloban bajo una misma técnica en todo este periodo en que todavía no ha surgido un derecho de la administración, como titular de poder, y en que el príncipe actúa así sus facultades de imperio por vía de contrato para la adquisición de inmuebles.

¹¹ "La translación del *justum pretium* a la esfera de la expropiación forzosa", en *Revista de Administración pública*, núm. 43, pp. 161-191, en especial, pp. 172-177.

La exigencia de una ley, para determinar la apertura de una expropiación o la legitimidad de su aplicación a un caso concreto, tiene también un origen muy remoto. Cuando en la declaración de derechos de 1798 se consagra definitivamente la aspiración de la burguesía a declarar derechos inviolables e intangibles la libertad y la propiedad, no se hace otra cosa sino consagrar, de modo legislativo y general, unos principios mucho más antiguos y más remotos al siglo XVIII. Libertad y propiedad son, en efecto, las dos materias reservadas; dos materias que solamente por ley pueden regularse y restringirse; en que la administración no tiene manos libres para actuar, sino a través de una autorización mediante ley o pacto. Es justamente desde 1200 hasta 1500 cuando toda la doctrina de las materias reservadas va consolidándose, cristalizando definitivamente en el derecho natural de Grocio y de Biel. Santo Tomás había defendido, en efecto, la tesis de que estos derechos eran irrenunciables. Frente a él, Duns Scotto sostuvo el criterio de que eran derechos perfectamente renunciables, puesto que pertenecían a los que los teólogos escolásticos denominaron el derecho natural secundario. Es en el derecho natural protestante, y justamente con Grocio, donde se recoge la tesis, que por primera vez había lanzado Guillermo De Ockam. La libertad y la propiedad son derechos que solamente pueden renunciarse de modo personal, y ante ellos el Estado sólo puede actuar cuando hay consentimiento. Pero este consentimiento se produce justamente a través de la ley, ya que ésta representa la voluntad del pueblo, tratada de forma general. A través de este artificio cabe exista en la ley una renuncia del derecho, sin la cual el Estado habría de quedar inerte y sin poder para restringir estos ámbitos de derecho, exclusivamente atribuidos al particular.

Estos dos principios, ley y actividad judicial, se consagran por vía legislativa en la Declaración de Derechos del Hombre de 1798. De ahí prontamente se expende por toda Europa, siendo aceptados como ecos de la Revolución francesa en todas las legislaciones administrativas europeas. Sin embargo, solamente Italia, y después de ésta España, adoptan el término con reminiscencias medievales, de justo precio. Normalmente se sigue prefiriendo el término de indemnización previa o indemnización total. Con un derecho administrativo todavía incipiente, el uso de esta expresión es desde luego concebible: en la expropiación forzosa se trata simplemente de una compraventa coactiva. El elemento administrativo solamente está en la coacción a la venta, pero después de esta coacción el negocio verificado se traduce en una compraventa civil. Justamente por este acto de compraventa singular, el justo precio lleva consigo la lesión del sexto como base a la acción estimatoria que da lugar a una pretensión de indemnización por la diferencia.

2. *Intervención jurisdiccional*

A. *El sistema francés.* Los anteriores principios obtienen consagración plena en la que ha sido calificada de primera gran ley relativa al ré-

gimen de la expropiación¹²: la de 8 de marzo de 1810, al instaurar un sistema en el que se da la máxima intervención jurisdiccional, que con algunas variantes, va a mantenerse en las leyes posteriores. Con arreglo a este sistema tradicional, el juez ordinario interviene, no sólo para fijar la indemnización, sino para verificar, antes de decidirse la expropiación, la legalidad de los actos *prealables*.¹³

No faltaron las críticas al sistema. Ya Cormenin decía que así como los consejos de prefectura decidían arbitrariamente la indemnización, en provecho de la administración, los tribunales hacían pagar el interés público ante el interés privado.¹⁴

De aquí la evolución del sistema en el que se va atenuando la intervención de la jurisdicción ordinaria, hasta llegar a la reforma de 23 de octubre de 1958 y a las introducidas por la ley de 26 de julio de 1962.¹⁵

Con arreglo a estas últimas disposiciones, se ha dicho que se mantiene la intervención jurisdiccional. La expropiación sigue siendo producida por una autoridad jurisdiccional y fija la indemnización; pero no se trata ya del juez ordinario, sino de una jurisdicción especializada. Pero es lo cierto que muy difícilmente estamos ya ante una auténtica "jurisdicción", dada la integración de estas cámaras, que, aun presididas por un magistrado, tienen como vocales: por un lado, a un representante de las entidades públicas, y, por otro, a uno de la propiedad privada.

Ahora bien, la doctrina sigue hablando todavía, al menos en su mayor parte, de una intervención judicial en los dos momentos básicos: ordenanza de expropiación y fijación de la indemnización.

B. *Influencia en el derecho comparado*. Como en tantos otros aspectos del régimen administrativo, el sistema administrativo francés de expropiación influyó decisivamente en buen número de países que aceptaron sus líneas fundamentales.¹⁶

3. Sistema español

A. *La Ley de 10 de enero de 1879*. La ley de 1879 que, con importantes modificaciones, ha sido la disposición básica hasta la ley de 16

¹² Cfr. Durand, *Le régime juridique de l'expropriation pour utilité publique sous le Consulat et le Premier Empire*, 1948.

¹³ Un resumen del sistema, en cualquier manual. Cfr., por ejemplo, Waline, *Manuel élémentaire de droit administratif*, 6ª ed., París, 1946, p. 381-385.

¹⁴ *Droit administratif*, 5ª ed., París, 1840, t. II, p. 231.

¹⁵ Cfr., por ejemplo, Laubadere, *Traité élémentaire de droit administratif*, 3ª ed., París, t. II, p. 205-229.

¹⁶ Cfr., por ejemplo, Sayagues, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, 1959, II, p. 319 y s.

de diciembre de 1954, adoptó un sistema sobre determinación del justo precio en el que la intervención judicial era mínima. Podemos afirmar que su función se reducía al nombramiento de un perito —el perito tercero—, una vez planteada la divergencia entre las tasaciones de los peritos de las partes (artículo 31, Ley de 1879). Y aquí radicaba la garantía máxima del expropiado en el procedimiento expropiatorio tradicional. El perito tercero constituía la pieza clave del sistema. En efecto:

a) Dado el carácter eminentemente técnico que el procedimiento de tasación de un bien tiene, es esencial que exista en el mismo un elemento técnico e imparcial, que ofrezca unas garantías de acierto y que pueda constituir un punto de apoyo en la revisión jurisdiccional ulterior. En el procedimiento expropiatorio existen, por lo pronto, los dictámenes periciales de las partes interesadas —expropiante o beneficiario y expropiado—. Pero interesa la existencia de un dictamen de un perito independiente. En el procedimiento de la vieja Ley de 1879 este perito se nombraba por el juez de primera instancia, con arreglo a las prescripciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

b) Aun cuando el perito tercero se limitaba a emitir un dictamen en sentido técnico —por tanto, no vinculante para el órgano administrativo que decidía el procedimiento—, la jurisprudencia destacó su valor, proclamando que, dada la forma de su nombramiento, ha de presumirse su imparcialidad y objetividad, que aconseja seguir su dictamen, salvo que se demuestre que incurrió en error.¹⁷

B. *La Ley de 16 de diciembre de 1954*. La Ley de 1954 supuso la instauración de un sistema distinto. La determinación del justo precio se confía al Jurado Provincial de Expropiación, que estará presidido por el "magistrado que designe el presidente de la audiencia correspondiente" (artículo 32). La intervención jurisdiccional propiamente dicha desaparece, en cuanto que no se da otra intervención que la del presidente de la audiencia, como tal, para designar a uno de los miembros del jurado, siquiera sea el presidente.

La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 ha modificado sustancialmente el antiguo procedimiento de justiprecio, así como los órganos encargados de su decisión. Lo que antes se lograba a través de un múltiple peritaje, se actúa ahora por el Jurado Provincial de Expropiación. Este organismo, se dice en el preámbulo de la ley, es una de las innovaciones más importantes introducidas. Los Jurados Provinciales de Expropiación vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que

¹⁷ Un resumen de esta doctrina jurisprudencial, en Rodríguez Moro, *La expropiación forzosa*, 1ª ed., Bilbao, 1953, p. 324-326.

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. El artículo 32 fija la composición del jurado, atribuyendo 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.

Como consecuencia de este carácter de competencia e imparcialidad que la ley presupone en el jurado, la misma ley atribuye a sus decisiones una firmísima presunción de acierto, que la jurisprudencia española reciente ha afirmado en ya numerosas sentencias, que no necesitan aclaración ni comentario. Ya una sentencia de 2 de marzo de 1959, había declarado:

Aunque los acuerdos de los jurados Provinciales de Expropiación constituyen, en definitiva, un acto administrativo que, por ello, es susceptible de recurso y de ser revocado o anulado, no ofrece duda que, atendida su composición jurídica, técnica y administrativa, su carácter corporativo y su conocimiento de las situaciones y circunstancias de índole provincial ofrecen una garantía, en principio, de independencia y justicia cuando alejados de los intereses en juego, que aconsejan su aceptación cuando, sin apreciarse error o notoria injusticia, fijan el precio del bien de cuya expropiación se trata atendiéndose a la efectiva realidad de su valor.

Otra de 12 de marzo de 1959, estableció: "Por las características de independencia y alejamiento de los intereses en contienda que se dan en el jurado, precisa admitir que, sin evidentes razones contrarias a la decisión de éste, debe admitirse su valoración."

La doctrina se reiteró, entre otras muchas, en las sentencias de 13 de diciembre de 1958, 6 de octubre y 3 y 10 de diciembre de 1960; 1 de mayo, 28 de junio, 5, 11 y 18 de octubre y 21 de diciembre de 1961; 22 de enero, 15 de febrero, 1, 5, 20, 22 y 31 de marzo, 2, 6, 9, 10, 12 y 15 de abril, 17 de mayo, 4, 11, 18, 19 y 30 de junio, 2 de julio y 24 de septiembre de 1962.

Entre las más recientes, una sentencia de 2 de marzo de 1964, establece:

Que el Tribunal Supremo ha venido declarando constante y reiteradamente que, si bien el dictamen de perito tercero, en la anterior regulación de la materia, no tenía fuerza vinculante, sin embargo por el origen de su nombramiento y forma de designación debían atribuírsele unas características de mayor objetividad e imparcialidad que lo

hacían deber prevalecer cuando no contuviere errores evidentes de apreciación o de cálculo, al estar rodeado de la garantía de su apartamiento de los intereses propios de las partes contendientes; y que, con más motivo, cabe otorgar prevalencia a las valoraciones que efectúen los Jurados Provinciales de Expropiación, por idénticas razones, incrementadas por la composición plural de los mismos y el mayor conocimiento con que pueden adoptar sus acuerdos, ante las diversas preparaciones técnicas de sus componentes, lo que obliga en principio a mantener tales valoraciones.

En el mismo sentido, las sentencias de 27 de enero, 6, 10, 20 y 22 de febrero y 17 de marzo de 1964.¹⁸

C. *Los atentados al sistema de tasación del jurado.* La administración, siempre resistente a los sistemas que supongan una auténtica garantía de los administrados, no podía ver con buenos ojos el procedimiento expropiatorio que confiaba la determinación del justo precio a un órgano —el jurado— que, aun de naturaleza administrativa, gozaba de una presunción de independencia dentro de la estructura orgánica de la administración. Lo que se ha traducido en la instauración de otros sistemas de valoración en los que se elimina aquella elemental garantía.

Así, en las expropiaciones por razones de urbanismo, la ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, en su artículo 122 permite un procedimiento que denomina de "tasación conjunta", cuyas reglas básicas son las siguientes:

1º El proyecto de expropiación será expuesto al público para que los interesados puedan formular observaciones y reclamaciones concernientes a la valoración de sus respectivos derechos.

2º Informadas éstas por el Ayuntamiento, se elevará el expediente a la Comisión Central de Urbanismo para que decida.

3º El acuerdo aprobatorio de tasaciones será impugnabile mediante recurso contencioso-administrativo, previo el de reposición, ante la propia Comisión Central de Urbanismo.

De este procedimiento, se ha dicho:¹⁹

La singularidad más importante de este procedimiento de tasación conjunta es, sin duda, la intervención de la Comisión Central de Urbanismo, con las mismas funciones que los Jurados Provinciales de Expropiación. En efecto, cuando se sigue este procedimiento —en uso

¹⁸ El jurado es, pues, la pieza fundamental del sistema, lo que ha sido elogiado por la doctrina. *Cfr.*, por ejemplo, García de Enterría, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956.

¹⁹ Romay, "Expropiación forzosa y política del suelo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 38, p. 149.

de esa nueva posibilidad que se ha creado a favor de los órganos expropiantes y para el caso de que se trate de una expropiación que se lleve a cabo en el ámbito del sistema expropiatorio de la Ley del Suelo— el acuerdo aprobatorio de tasaciones por la Comisión Central de Urbanismo, análogamente al acuerdo del jurado, agota la vía administrativa y sólo es susceptible de recurso contencioso-administrativo. La sustitución, en estos casos, de los jurados por la Comisión Central de Urbanismo priva, ciertamente, a los expropiados de una participación activa de órganos representativos de sus intereses, al tiempo de señalar los correspondientes justiprecios. Por el contrario, la exposición al público de los criterios generales de valoración, juntamente con su aplicación concreta a cada uno de los bienes, comporta en este procedimiento de tasación conjunta una verdadera garantía de aplicación equitativa de las normas legales capaz de excluir cualquier favoritismo más o menos encubierto. Una importante garantía para los expropiados constituye asimismo el trámite de audiencia municipal. El municipio, en este caso auténtico representante de los intereses de los vecinos y órgano especialmente calificado para conocer las circunstancias locales, puede aportar al expediente una perspectiva de objetividad del máximo interés.

Es cierto que algún autor —incluso magistrado—²⁰ ha encontrado justificado el sistema, al decir:

Esta merma de las garantías de los particulares —aunque dentro únicamente del procedimiento administrativo— es más aparente que real, ya que, de un lado, el procedimiento de tasación conjunta se presta más a la objetividad, al contemplar una pluralidad de parcelas con características semejantes, y de otro, como se aplica a terrenos comúnmente de reserva urbana, el valor expectante podrá quedar fijado de modo automático, a base de los datos que en el propio expediente habrán de figurar.

Pero la generalidad de la doctrina española ha reaccionado en contra de este procedimiento expropiatorio especial.²¹

²⁰ Gómez de Enterría, "La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa", en *Revista de Administración Pública*, núm. 43, p. 78.

²¹ Valga, por todas, la cita de González Berenguer, al afirmar en *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Madrid, 1964, p. 158-159: "El procedimiento mismo ha sido alterado, con injustificable disminución de garantías, en el sistema llamado de tasación conjunta, prescindiendo de lo que unánimemente se ha considerado una de las mayores conquistas de la Ley de Expropiación Forzosa, el jurado; alteraciones que se prosiguen con la generalización del pago no en numerario, sino en especie (permutas con otros solares), y que culminan con la Ley de Expropiaciones Urbanísticas de 21 de julio de 1962, consagrada en el campo urbanístico español del principio de indemnización tasada de antemano, según el cuadro que, una vez entrado en vigor, es muy limitadamente alterable y prácticamente inatacable."

Las repercusiones de la modificación en la ulterior revisión jurisdiccional de los acuerdos del jurado son evidentes. En efecto:

En el sistema tradicional de la Ley de 1879, la pieza fundamental era, según hemos visto, el perito tercero. Cuando la jurisdicción contencioso-administrativa revisaba los actos de expropiación, tomaba siempre como punto de referencia, no el acuerdo final, sino el dictamen de un perito, siguiendo sus tasaciones en la inmensa mayoría de los casos. En la Ley de 1954, la pieza clave es el jurado, siguiendo las salas de lo contencioso-administrativo, salvo los casos de infracción o error manifiestos, sus tasaciones.

Existía siempre, pues, un punto de referencia en la labor de revisión jurisdiccional, que era un elemento dotado de una imparcialidad e independencia respecto de los órganos de la administración activa. Lo que suponía, en definitiva, facilitar enormemente la labor de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Pero en el procedimiento de tasación conjunta no existe ninguna garantía. Ni perito tercero ni jurado. La administración activa lo hace todo: proyecta, informa y resuelve. Por tanto, cuando se llega a la vía jurisdiccional, los tribunales no tienen otro punto de referencia que las tasaciones parciales de las partes respectivas: expropiado y expropiante. De aquí que haya de suplir la labor de aquellos elementos imparciales que eran el perito tercero y el jurado.

III. *Procesos frente a la actuación administrativa expropiatoria*

1. *Planteamiento*

Frente a los distintos supuestos de actuación administrativa que infrinja el ordenamiento jurídico, son admisibles distintas vías procesales que dependerán del sistema expropiatorio adoptado por el órgano de que se trate. Así, mientras que en un sistema judicial de determinación del justo precio, la impugnación de éste sólo se concibe a través de un recurso de apelación, en un sistema administrativo puro su impugnación tendrá lugar a través del llamado "recurso contencioso-administrativo".

Ahora bien, incluso en los sistemas administrativos puros es admisible la protección de la jurisdicción ordinaria para defender los derechos del administrado.

En el derecho español los distintos medios de protección jurisdiccional pueden clasificarse en dos grupos: ante la jurisdicción ordinaria y ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. *Proceso ante la jurisdicción ordinaria*

La existencia del acto administrativo implica la imposibilidad de que se entorpezca por ninguno de los medios procesales ordinarios la actuación material desarrollada por la administración en ejecución del mismo, ni, por tanto, admitirse interdictos frente a ella. Este principio general se encontraba reconocido en varias disposiciones especiales y ha sido consagrado en el artículo 38 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en el artículo 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Del precepto legal se desprende que la regla que declara improcedentes los interdictos frente a la administración no es absoluta. Tiene limitaciones, que se encontraban también en la legislación anterior, y sancionadas por reiterada jurisprudencia. Por ejemplo, en el Decreto Resolutorio de Conflictos Jurisdiccionales de 5 de diciembre de 1957, se dice:

Que tanto el artículo 252 de la Ley de Aguas, como el 403 de la Ley de Régimen Local, restringen aquella privación en los casos en que la administración obre dentro del círculo de sus atribuciones (artículo 25 de la Ley de Aguas), o en materia de su competencia (artículo 403, párrafo 2, de la Ley de Régimen Local), habiendo sido entendida aquella primera expresión según una reiteradísima jurisprudencia, no ya en el sentido de que la administración de que se trate ha de ser materialmente competente para conocer de esta materia (lo que ciertamente ocurre en el presente caso, de acuerdo con los artículos 101 y 103 de la Ley de Régimen Local), sino, sobre todo, en el sentido de que la providencia administrativa que haya de juzgar de aquel privilegio de no poder ser impugnada en vía interdictal, ha de ser dictada con todos los requisitos de forma que resulten precisos (Real Decreto de 21 de diciembre de 1924, Reales Decretos de 13 de febrero y 30 de abril de 1895), exigencia en la que también insiste, para los casos en él previstos, el artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En análogo sentido, la resolución de 2 de junio de 1955.

De este modo se regulan en nuestro ordenamiento jurídico las consecuencias de la "vía de hecho". Cuando falta la decisión ejecutiva o el acto ha sido dictado por un órgano administrativo fuera de la órbita de su competencia material o con falta absoluta de procedimiento legalmente establecido, desaparece la posición privilegiada de la administración y puede el particular reaccionar frente a ella por los procedimientos judiciales ordinarios, incluso el interdictal, como se reconoce expresamente en algún texto legal, como el artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La vía de hecho se produce cuando se da una operación material y falta el acto que la legitima o el acto existe pero es manifiestamente irregular.²² Y el supuesto característico de acto manifiestamente irregular cuya ejecución constituiría un caso de vía de hecho es el dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para ello.²³

El precepto de la Ley de Expropiación Forzosa se limita, pues, a consagrar un principio elemental del régimen administrativo. Las prerrogativas de la administración, que el mismo supone se dan siempre y cuando exista la decisión administrativa que ampara y legitima la actuación material administrativa. Si cuando existe la decisión, el particular carece de los medios jurisdiccionales ordinarios para defenderse frente a la administración, cuando tal decisión falta desaparece la prerrogativa, y el particular puede utilizar los medios judiciales ordinarios.

3. *Recurso contencioso-administrativo*

Pero el proceso idóneo para garantizar los derechos del administrado es el administrativo. El particular puede acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa siempre que la administración incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, y, por supuesto, contra la determinación del justo precio. Así lo establece expresamente el artículo 126 de la ley.

Ahora bien, esta garantía jurisdiccional básica, que se mantiene en todos los supuestos, ha sufrido importantes excepciones.²⁴

Para ofrecer una visión general del sistema especial se impone la siguiente distinción, según el fundamento de la impugnación contencioso-administrativa.

A. Recurso contencioso-administrativo fundado en vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de los preceptos legales. Cuando el fundamento de la impugnación contencioso-administrativa no es la lesión patrimonial producida por la determinación del justo precio, el particular interesado podrá utilizar el recurso contencioso-administrativo. Así lo establece el artículo 126, párrafo 3.º, de la ley, que no tiene otra excepción que el régimen especial de la expropiación por causa de colonización a que después se aludirá.

²² Dufau. *La voie de fait*. París, 1951; Debary. *La voie de fait en droit administratif*, 1960; Leclercq. "Le déclin de la voie de fait", en *Revista de Derecho Público*, p. 657-713; entre nosotros, García de Enterría, en *Los principios de la nueva Ley*, cit., p. 100-108.

²³ Cfr. González Pérez, *El procedimiento administrativo*, cit., p. 1009-1010 y p. 375.

²⁴ Un estudio de los mismos, en Gómez de Enterría, *La determinación del justo precio*, cit., en especial, p. 88-105.

B. *Recurso contencioso-administrativo fundado en lesión patrimonial por la determinación del justo precio.* Cuando se trata de impugnar el justo precio, caben dos sistemas:

a) Que exista una determinación administrativa previa de los precios aplicables. Ya la propia Ley de Expropiación de 1954 admitió este sistema, al regular la expropiación por zonas y grupos de bienes (artículos 59-69). Y, más tarde, en las expropiaciones urbanísticas, la Ley de 21 de julio de 1962 prevé la aprobación de unos índices o módulos de precios aplicables a los polígonos de actuación inmediata.

En las materias en que este sistema, la impugnación contencioso-administrativa es admisible en dos fases distintas:

—en una primera fase, al aprobarse los índices de precios, cabrá la impugnación de éstos, por considerar que no responden al valor real.

—en una segunda fase, al aplicarse aquellos precios a las tasaciones individuales, sólo podrá discutirse en vía contenciosa la correcta aplicación de aquellos precios.

De este sistema ha dicho García de Enterría que atenta contra el precepto constitucional.²⁵

b) Que no exista una determinación previa de los precios. En este caso, los tribunales contencioso-administrativos tienen jurisdicción plena para revisar el justo precio fijado por la administración, tanto en el sistema de la vieja Ley de 1879, como en el instaurado por la vigente de 1954.

3. *Recurso ante la jurisdicción social*

A. *Concepto.* a) La Ley de 27 de abril de 1946, reguladora de la expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social, arbitró un régimen de garantías jurisdiccionales del administrado en esta materia muy diferente del ordinario. Frente a los actos de la administración pública dictados en esta materia, el particular carece de la fórmula ordinaria de impugnación, el llamado "recurso contencioso-administrativo", y ha de acudir al llamado recurso de revisión ante la Sala Quinta (hoy Sexta) del Tribunal Supremo. Unos años más tarde, la Ley de 21 de abril de 1949, al regular la colonización de zonas regables, arbitra el mismo recurso jurisdiccional en la materia. Dos son por tanto, los supuestos en que la impugnación de actos administrativos en materia agraria está excluida del régimen ordinario y sometida a este régimen especial: expropiación de fincas rústicas por razón de interés social y colonización de zonas regables.

²⁵ En *Los principios de la Ley de expropiación forzosa, cit.*, p. 34. En análogo sentido, González Berenguer, *Teoría y práctica, cit.*, p. 159.

b) Se trata, en definitiva, de un proceso administrativo especial. ante la Sala Sexta del Tribunal Supremo, en materia de expropiación forzosa de fincas rústicas por razón de interés social y de colonización de zonas regables.²⁶

B. *Naturaleza jurídica.* a) Es un proceso, en cuanto en él interviene un órgano jurisdiccional —Sala Sexta del Tribunal Supremo— como tal, decidiendo las pretensiones que una parte esgrime frente a otra: la administración del Estado.

b) Es un proceso administrativo, aun cuando conoce del mismo un órgano de distinta jurisdicción, por el fundamento de la pretensión que en él se examina.²⁷ En efecto, la pretensión objeto de este proceso especial está fundada en derecho administrativo. No se da la correlación que normalmente existe entre jurisdicción y fundamento de la pretensión, sino que se trata de uno de los supuestos especiales que se contemplan en el artículo 29, apartado a), al excluir del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa —jurisdicción administrativa por antonomasia— aquellas cuestiones “que, aunque relacionadas con actos de la administración pública, se atribuyen por ley a la jurisdicción social”.

c) La especialidad del proceso viene dada por la jurisdicción que conoce del mismo y las específicas normas que lo regulan, muy diferentes de las reguladoras del proceso administrativo ordinario.

d) Se da en las materias señaladas, en los supuestos específicos que enumeran las leyes respectivas, y, dado su carácter especial, no es admisible que pueda aplicarse a otros supuestos distintos de los que concretamente se contemplan en los textos legales.

C. *Fundamento.* Es muy dudoso el fundamento de este régimen de impugnación especial. Pues ni por el carácter formal de los actos —típicamente administrativos— ni por la materia de los mismos, se aprecia la conveniencia de excluirlos del régimen ordinario. Se han aducido, sin embargo, algunas razones a favor del mismo. Concretamente, las siguientes: que el recurso de revisión faculta a la sala para resolver libremente y en conciencia, lo que permite “apreciar cualquier circunstancia que pueda influir en la siempre compleja tarea de justipreciar una finca,

²⁶ Sobre el régimen jurídico de la colonización en general, y, en especial de la colonización en zonas regables, González Pérez, “La colonización en zonas regables”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, p. 154 y ss., y “Colonización interior”, *Nueva Enciclopedia Jurídica SEIX*, iv, 1952, p. 403 y s.

²⁷ En este sentido, rectifico la posición mantenida en *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1955; Guaita dice que se trata de un verdadero recurso contencioso-administrativo, en “Administración institucional y recurso contencioso-administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 11, p. 63.

lo que no resulta posible en la vía contencioso-administrativa, pese a la tendencia jurisprudencial de estos últimos años, que ha violentado la rigidez de esta jurisdicción, y, por otro lado, se aduce la estimable labor que a su amparo ha venido desarrollando la Sala Sexta del Tribunal Supremo.²⁸ Ninguno de estos argumentos son convincentes. En efecto:

a) En cuanto al primero, hay que señalar que las potestades de la jurisdicción contencioso-administrativa al decidir una pretensión de esta naturaleza, son iguales a las de la jurisdicción social al resolver un recurso de revisión, en el que existen unos rígidos motivos en que debe fundarse. Concretamente, por lo que respecta al problema de la fijación del justiprecio, reiterada jurisprudencia contencioso-administrativa había señalado la libertad de esta jurisdicción para fijarle libremente (verbi-gracia, sentencias de 22 de noviembre de 1956, 6 de abril y 12 de julio de 1955 y 12 de abril de 1957).

b) Es indudable la meritoria labor desarrollada por la Sala Sexta al decidir los recursos de revisión. Pero también lo es que una labor, al menos tan estimable, podría haberse llevado por las salas de lo contencioso-administrativo, si tenemos en cuenta que la problemática de aquellos recursos de revisión ofrece la más profunda similitud con los que ordinariamente son resueltos por éstas, y difieren extraordinariamente de los que constituyen el conocimiento normal de la Sala Sexta.

D. *Regulación.* a) La regulación de este "recurso de revisión" se encuentra en el artículo 7º de la Ley de 27 de abril de 1946 y el artículo 17 de la de 21 de abril de 1949, cuya vigencia se reconoce expresamente en el artículo 97 de la Ley de Expropiación Forzosa.

b) La parquedad e insuficiencia de aquellos preceptos plantea el problema de la legislación supletoria a que ha de acudir, problema que viene complicado por la naturaleza mixta del mismo: si es administrativo por el fundamento de la pretensión, deberá acudir, como supletoria, a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; si es social, por la jurisdicción que conoce del mismo, las disposiciones de esta jurisdicción serían las supletorias, y, en último caso, la Ley de Enjuiciamiento Civil, como reguladora del proceso ordinario.²⁹ Y tratándose de un recurso especial, llamado "recurso de revisión", que se tramita ante la Sala Sexta del Tribunal Supremo, y existiendo otras materias (arrendamientos rústicos) en que se admite un recurso de revisión ante

²⁸ Lamo de Espinoza: "La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social, a través de la jurisprudencia", en separata de la *Revista de Estudios Agro-sociales*, núm. 10, en especial, p. 7 a 12.

²⁹ Lamo de Espinoza, *op. cit.*, p. 15, dice que "por tratarse de recurso ante el Tribunal Supremo, debe considerarse de aplicación como supletoria, la Ley de enjuiciamiento civil."

la misma sala, parece lógico que se tengan en cuenta estas disposiciones especiales, antes de acudir a ninguna otra, con las especialidades que impone la diferente naturaleza del acto objeto de impugnación: administrativo en un caso —expropiación y colonización— y jurisdiccional en otro —arrendamientos rústicos—. ³⁰ La especialidad de estos recursos de revisión y su diferenciación de los que se dan en el proceso laboral, queda demostrada por el hecho de que no se regulan en el texto refundido del procedimiento laboral aprobado por decreto de 4 de julio de 1958.

³⁰ González Pérez: *Colonización interior*, cit.