

# LA INCIDENCIA DE LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ<sup>1</sup>  
Universidad de Zaragoza y Tribunal Supremo

## *Cómo citar/Citation*

Escartín Escudé, V. (2022).

La incidencia de la declaración de lesividad en el procedimiento de expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública*, 219, 189-216. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.219.07>

## **Resumen**

La declaración de lesividad, como mecanismo de revisión de oficio de actos anulables de carácter favorable, muestra una especial significación en relación con el procedimiento de expropiación forzosa. En este estudio se analizarán las posibilidades a la hora de proceder a la declaración de lesividad de los distintos actos administrativos que conforman el expediente expropiatorio, con especial detenimiento en la fijación del justiprecio por los Jurados Provinciales de Expropiación. Asimismo, se estudiarán los problemas jurídicos derivados de la intervención de organismos públicos en el procedimiento expropiatorio y su incidencia en el ejercicio de la lesividad. Por último, y ya desde la concreta perspectiva del recurso de lesividad, se detallarán las dificultades de índole procesal que pueden plantearse como consecuencia del proceso de lesividad del acto de fijación del justiprecio expropiatorio.

---

<sup>1</sup> Profesor titular de Derecho Administrativo y letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo.

**Palabras clave**

Declaración de lesividad; recurso de lesividad; expropiación forzosa; justiprecio expropiatorio.

**Abstract**

The declaration of detriment to the public interest, as a mechanism for *ex officio* review of favorable acts, is particularly significant in relation to the expropriation procedure. This study will analyze the possibilities when it comes to proceeding to the declaration of detriment of the different administrative acts that make up the expropriation proceedings, with special emphasis on the setting of the price by the Expropriation Juries. Likewise, the legal problems derived from the intervention of public bodies in the expropriation procedure and its incidence on the exercise of the power of *ex officio* review will be studied. Finally, and from the specific perspective of the appeal for annulment, the procedural difficulties that may arise as a consequence of this process of the act of fixing the expropriation fair value will be detailed.

**Keywords**

Declaration of detriment to the public interest; Appeal for detriment; Compulsory purchase; Fair value.

## SUMARIO

---

I. RASGOS GENERALES DE LA LESIVIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN Y SU POSIBLE APLICACIÓN A LAS DISTINTAS ACTUACIONES DENTRO DEL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO: 1. Declaración de lesividad del acuerdo de necesidad de ocupación. 2. Declaración de lesividad ante la fijación del justiprecio por mutuo acuerdo y en el trámite de intercambio de hojas de aprecio. 3. Declaración de lesividad del acta previa de ocupación y pago del justiprecio y en el ejercicio del derecho de reversión. II. EL SISTEMA DE LESIVIDAD ANTE LA FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO POR LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN. III. LA INTERVENCIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SU INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA LESIVIDAD. IV. PROBLEMAS DERIVADOS DEL PROCESO DE LESIVIDAD DEL ACTO DE FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO EXPROPIATORIO: LITISPENDENCIA, COSA JUZGADA Y PREJUDICIALIDAD.

---

### I. RASGOS GENERALES DE LA LESIVIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN Y SU POSIBLE APLICACIÓN A LAS DISTINTAS ACTUACIONES DENTRO DEL EXPEDIENTE EXPROPIATORIO

La declaración de lesividad, como mecanismo que legitima a las Administraciones para la impugnación de sus actos favorables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se regula, con carácter general, en el art. 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas —Ley 39/2015—. Este mecanismo ha adquirido una singular relevancia en la praxis expropiatoria, pues la fijación del justiprecio, realizada con carácter vinculante para las partes (expropiante, expropiado y beneficiario), se lleva a cabo por unos órganos especializados de valoración —los Jurados de Expropiación— que pese a exhibir rasgos que los aproximan a órganos *cuasi judiciales* o arbitrales, en realidad tienen naturaleza netamente administrativa, estando su régimen de organización y funcionamiento sometido a las normas generales sobre el régimen jurídico del sector público (naturaleza que confirma la STC 136/1995, de 25 de septiembre).

Dada su caracterización administrativa y su inserción en la estructura de la Administración, la posibilidad de recurso o impugnación del expropiante sobre el justiprecio fijado por los Jurados de Expropiación pasa, en numerosas ocasiones, por la previa declaración de lesividad de la actuación por parte de la Administración de la que dependen organizativamente (ya sea estatal o, en su caso, autonómica). Además, la actuación valorativa que realizan estos órganos y la decisión que adoptan, que resuelve el expediente de justiprecio, con un marcado carácter económico, aproxima el proceso de lesividad, más que en cualquier otra parcela de la actuación administrativa (si acaso, junto a la materia tributaria) a su naturaleza originaria como acción rescisoria<sup>2</sup>.

Su aplicación en la práctica ha generado, además, una notable problemática derivada no solo de la desnaturalización de la pretensión inicial que tenía la legislación expropiatoria de mantener la dualidad de regímenes de impugnación frente a lesiones económicas y jurídicas, sino también de la indefinición de los criterios para determinar la competencia del órgano al que corresponde declarar lesivo el acuerdo adoptado por el Jurado de Expropiación, muy especialmente cuando han intervenido en el procedimiento expropiatorio, como beneficiarios de la expropiación, organismos públicos. Problemática a la que trataremos de dar respuesta a lo largo del presente estudio.

Sin embargo, la fijación del justiprecio por el órgano especializado de valoración no resulta la única actuación dentro del expediente expropiatorio susceptible de ser declarada lesiva al interés público y sometida a impugnación judicial por la propia Administración, aunque, desde luego, sí resulte la más habitual. Se analizarán, a continuación, las posibilidades de declaración de lesividad respecto de los principales actos administrativos que van a producirse en la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa.

---

<sup>2</sup> De hecho, aunque persisten las dudas sobre los orígenes de esta institución, la circunstancia de que la lesividad naciese vinculada al ámbito de la Hacienda no resultaría, en absoluto, casual, tal y como puso de manifiesto E. García de Enterría (1954), «La configuración del recurso de lesividad», *Revista de Administración Pública*, 15, págs. 119-120. Y es que, en su concepción inicial, parece indudable su conexión con el *privilegium fisci* del beneficio de la menor edad, a su vez relacionado con la acción rescisoria por lesión o *in integrum restitutio*. Este privilegio, tradicionalmente recogido en las Siete Partidas del Rey Alonso IX, dotaba a las *Eglesias*, a los *Reyes* y a los *Concejos* de la misma posibilidad que se ofrecía a los menores de veinticinco años de demandar la restitución de los bienes que hubiesen perdido como consecuencia de la culpa de aquellos que los debían procurar o por engaño de otros. La previsión ya contenida en el art. 1 del Real Decreto del Ministerio de Hacienda, de 21 de mayo de 1853, antecedente del sistema de lesividad, se incardina con este antiguo privilegio rescisorio por causa de lesión y no con la acción de nulidad por motivos de legalidad que actualmente caracteriza la figura. Sobre el origen de la lesividad en nuestro ordenamiento véase, entre otros, V. Escuin Palop (2004), *El recurso contencioso-administrativo de lesividad*, Madrid: Civitas (págs. 57 y ss.).

## 1. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DEL ACUERDO DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN

En efecto, en un procedimiento como el expropiatorio en el que se producen fases procedimentales tan marcadamente diferenciadas, cabría plantearse si el propio acto de iniciación del expediente expropiatorio, el llamado *acuerdo de necesidad de ocupación*, podría ser objeto de revisión mediante el procedimiento de lesividad. Este acuerdo, en el que la Administración expropiante resuelve sobre la necesidad de ocupar los bienes que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación (art. 15 de la Ley, de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa —LEF—), formulando la relación concreta e individualizada de dichos bienes, es susceptible de impugnación autónoma en vía administrativa, tal y como establece el art. 22 LEF, mediante la interposición del recurso ordinario que corresponda. De la misma forma, podrá ser objeto de recurso contencioso-administrativo tanto directamente si el acuerdo agotaba la vía administrativa como, en caso contrario, la resolución del correspondiente recurso de alzada, habiendo quedado sin efecto la prohibición de recurso en esta sede que imponía el último inciso del art. 22.3 LEF, claramente desacorde con los arts. 24 y 106 de nuestra Carta Magna<sup>3</sup>.

Ambas consideraciones supondrían el punto de partida para poder afirmar la posibilidad de que se declare lesivo el acuerdo de necesidad de ocupación y que se deduzca el posterior recurso contencioso. Sin embargo, debe negarse esta opción a la vista de la exigencia que marca el art. 107 de la Ley 39/2015 y es que, de forma indisponible, el régimen jurídico de la revisión a través de la declaración de lesividad se vincula al carácter favorable para el interesado del acto objeto de revisión; y el acuerdo de necesidad de ocupación no puede entenderse como un acto favorable a estos efectos.

La iniciación de un procedimiento de expropiación forzosa, en cuanto implica la privación o limitación singular de bienes y derechos de titularidad privada, es un acto objetivamente desfavorable para el expropiado. Ciertamente

---

<sup>3</sup> Son numerosos los pronunciamientos en los que el TS, tras el advenimiento constitucional y la posible contradicción de dicho artículo con el derecho a la tutela judicial, vienen a admitir tal posibilidad de recurso (SSTS de 6 de febrero de 1985, de 30 de marzo de 1990 o de 8 de abril de 1992, entre otros). También doctrinalmente se ha acogido esta lógica solución ya desde los iniciales estudios de S. Muñoz Machado (1976), *Expropiación y jurisdicción: Sobre la impugnación del acuerdo de necesidad de ocupación*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos; A. Blasco Esteve (1981), «La impugnación jurisdiccional del acuerdo de necesidad de ocupación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 29, págs. 382-391 y E. Míguez Ben (1984), «La plenitud del control jurisdiccional de la declaración de necesidad de ocupación», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 44, págs. 789-794. Sobre la evolución interpretativa de este precepto, véase L. Tolívar Alas (1999) «Procedimiento general», en F. Sosa Wagner (dir.), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa* (págs. 61-69), Navarra: Aranzadi.

puede ocurrir que, en determinados supuestos, el titular del bien prefiera ser expropiado, ante la expectativa de obtener un justiprecio que le reporte una mayor ventaja que seguir ostentando la titularidad del mismo, pero esta percepción subjetiva, tal y como ha afirmado la STS de 5 de febrero de 2014 (rec. 2202/2011), no modifica la consideración de la expropiación forzosa y consiguiente de la necesidad de ocupación, como un acto desfavorable o de gravamen, en la medida en que incide de forma coactiva en la capacidad de disposición de su titular y conlleva una minoración de la esfera jurídica de las facultades de uso y disposición.

De modo que el acuerdo de necesidad de ocupación, en cuanto establece la especial vinculación de un bien al fin de utilidad pública que la expropiación forzosa persigue, deberá ser revisado mediante el procedimiento previsto en el art. 106 de la Ley 39/2015, cuando adolezca de un vicio de nulidad de pleno derecho, o bien podrá ser revocado de conformidad con lo dispuesto en el art. 109 Ley 39/2015, ya por la existencia de un vicio de anulabilidad, ya por meros motivos de oportunidad<sup>4</sup>.

Como acertadamente se señala en la citada STS de 5 de febrero de 2014 (rec. 2202/2011) «[e]l hecho de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional haya sostenido que el procedimiento expropiatorio constituye también una garantía consustancial del derecho a la propiedad privada, no altera esta conclusión, pues dicha jurisprudencia cumple con el objetivo de destacar que la regulación constitucional y legal de la expropiación forzosa está sometida a determinadas garantías, entre ellas, a que se respete el procedimiento legalmente establecido y se fije una justa compensación por la privación sufrida, pero ello no convierte la expropiación en un acto favorable»; circunstancia que imposibilita, en consecuencia, la iniciación del procedimiento de declaración de lesividad frente a este acto de iniciación del procedimiento.

## 2. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD ANTE LA FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO POR MUTUO ACUERDO Y EN EL TRÁMITE DE INTERCAMBIO DE HOJAS DE APRECIO

Distinta consideración merecerá el posible «mutuo acuerdo» para la fijación de justiprecio o convenio expropiatorio al que se refiere el art. 24 LEF que, efectivamente, y al igual que sucede con el justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación (y a pesar de su aparente carácter bilateral y naturaleza de negocio jurídico) es

---

<sup>4</sup> Bajo este criterio interpretativo jurisprudencial, las SSTS de 16 de octubre de 2003 (rec. 323/1999) y de 26 de abril del 2005 (rec. 5536/2001) concluyen que «la revocación de la necesidad de ocupación no tiene que someterse al trámite de los actos declarativos de derechos, así como que una actuación expropiatoria carece de objeto, cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente».

considerado como un acto administrativo favorable<sup>5</sup> susceptible de ser declarado lesivo<sup>6</sup>. Este acuerdo, por tanto, al insertarse en el procedimiento expropiatorio, tendrá carácter administrativo, se registrará por el derecho administrativo y someterá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo los conflictos que del mismo se puedan derivar<sup>7</sup>.

Como consecuencia lógica de lo anterior, la jurisprudencia de la Sala 3ª del TS —por todas, la sentencia de 24 de marzo de 2009 (rec. 6859/2005)— es clara en el sentido de que, una vez establecido el justiprecio por mutuo acuerdo entre la Administración expropiante y el expropiado, ambas partes quedarán obligadas y concluirá el procedimiento expropiatorio. A partir de ese momento, la Administración únicamente podrá «modificar el convenio de fijación del justiprecio mediante la correspondiente declaración de lesividad o, si hubiera una causa de nulidad de pleno derecho, mediante la revisión de oficio; pero de ninguna manera podrá ignorar lo acordado ni iniciar de nuevo el procedimiento expropiatorio». Bajo esta argumentación, se deduce claramente la posibilidad, reconocida por el

---

<sup>5</sup> Así lo califica, expresamente, la STS de 21 de marzo de 2017 (rec. 4021/2014) cuando afirma que «[c]abe añadir, en cuanto al cumplimiento de los requisitos para declarar la lesividad, cuestionados por las demandadas, que el convenio expropiatorio constituye un acto favorable para las propietarias de los inmuebles en cuanto repercute en la esfera de sus intereses mediante la declaración de su derecho a la percepción de determinados ingresos patrimoniales».

<sup>6</sup> F. Sosa Wagner (1999), «De la determinación del justiprecio: el convenio expropiatorio», en F. Sosa Wagner (dir.), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa* (págs. 73-100), Navarra: Aranzadi (pág. 76), entiende que el carácter bilateral del mutuo acuerdo para la fijación del justiprecio excluye la calificación de dicho acuerdo amigable como un acto administrativo unilateral, lo que determina la inaplicación del régimen jurídico de los actos administrativos. Opinión contraria a la manifestada, en su momento, por V. Escuin Palop (1980), «Naturaleza jurídica del convenio expropiatorio», *Libro Homenaje al profesor Juan Galván, Volumen 1* (págs. 165-190), Valencia: Universidad de Valencia. No obstante, y a la vista de la evolución jurisprudencial que se ha producido sobre la naturaleza jurídica de este acuerdo, debemos posicionarnos junto a este último autor, pues, en efecto, el TS ha concluido de forma tajante —STS de 17 de septiembre de 2012 (rec. 5672/2009)— que «[e]l convenio de mutuo acuerdo se ha producido, por tanto, en el ámbito de un procedimiento expropiatorio, esto es, en contemplación a una operación expropiatoria, de forma que la operación realizada queda sometida a las reglas y garantías propias de la expropiación forzosa [...] La naturaleza del convenio expropiatorio es entonces la de un acto administrativo regido por su normativa específica, como esta Sala viene considerando, así en sentencia de 17 de julio de 2007 (rec. 5722/04), que pone fin al expediente, de conformidad con el art. 24 LEF, sin que la Administración pueda desligarse del convenio ni revocarlo más que declarándolo lesivo para el interés público e impugnándolo ante esta Jurisdicción». Un estudio más detenido sobre la problemática naturaleza jurídica y su evolución doctrinal y jurisprudencial en V. Escuin Palop (2008), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, 3ª ed., Cizur Menor: Civitas (págs. 279 y ss).

<sup>7</sup> Véase Sosa Wagner (1999, pág. 77).

propio TS, de declarar lesivos los convenios expropiatorios para la fijación del justiprecio, dada su naturaleza de acto administrativo de carácter favorable al interesado.

Continuando los trámites para la fijación del justiprecio expropiatorio, si transcurrido el plazo de quince días que establece el art. 24 LEF no se llegara al citado mutuo acuerdo, se seguirá el procedimiento con el denominado intercambio de hojas de aprecio, en donde las partes realizarán su tasación del valor de los bienes y quedarán vinculados por lo suscrito en ellas, sin poder presentar en el futuro otra valoración y suponiendo estas el límite máximo y mínimo del justiprecio.

La relevancia de esta actuación llevó al planteamiento de su posibilidad de impugnación autónoma, negada por STS de 23 de diciembre de 1960, habiéndose considerado como un acto de trámite irrecurrible<sup>8</sup>. No obstante, en la discutible STSJ de Extremadura de 12 de noviembre de 2013 (rec. 981/2011) el Tribunal, sin plantearse su naturaleza de acto de trámite no cualificado, estima el recurso de lesividad interpuesto por la Abogacía del Estado contra la valoración realizada por el perito de la Administración en la hoja de aprecio.

Solución de la que debemos discrepar —al menos ante lo parco de la argumentación— en tanto supone la admisión de la posibilidad de extender el ámbito objetivo de la declaración de lesividad (y su posterior recurso contencioso) a un acto de trámite no cualificado, salvo que se reconozca expresamente (posibilidad que no resulta del todo descabellada) que las hojas de aprecio resuelven indirectamente el fondo del asunto, dada su capacidad de vinculación respecto al límite máximo del justiprecio, en cuyo caso, además de admitir la declaración de lesividad de la Administración, debería admitirse el recurso interpuesto por la parte expropiada ante la misma.

### 3. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DEL ACTA PREVIA DE OCUPACIÓN Y PAGO DEL JUSTIPRECIO Y EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Junto al estudio del procedimiento ordinario de expropiación forzosa, y excluyendo la fijación del justiprecio por el órgano especializado de valoración —que, dada su relevancia a efectos del sistema de lesividad, será objeto de análisis separado—, conviene también examinar la posibilidad de declarar lesiva una de las principales piezas del expediente expropiatorio en el procedimiento urgente, como es el acta previa de ocupación y pago del justiprecio.

Pues bien, a pesar de que la STS de 8 de febrero de 2005 declaraba, de forma muy expresiva, que el acta previa de ocupación no concluye el expediente expropiatorio o alguna de sus piezas separadas, ni tampoco supone «más que un acuerdo o acto de mero trámite, que no decide ni directa ni indirectamente el

---

<sup>8</sup> Véase Sosa Wagner (1999, pág. 121).

fondo del asunto, ni pone término a la actuación administrativa, ni hace imposible su continuación», por lo que negaba su acceso a la jurisdicción vía recurso; la STS de 18 de julio de 2016 (rec. 35/2015) ha admitido, expresamente, la declaración de lesividad del acta previa de ocupación y pago del justiprecio en una expropiación urgente, al considerarlo un acto declarativo de derechos que otorga o reconoce un derecho o facultad concreta en relación al objeto del expediente.

De esta forma, el acta previa de ocupación y pago del justiprecio en una expropiación urgente, siempre que se cumplan los restantes requisitos que exige el art. 107 de la Ley 39/2015, podrá ser declarada lesiva, pues se entiende que esta produce efectos favorables al interesado, al tratarse de un acto declarativo de derechos.

Por último, y bajo las mismas motivaciones que hasta ahora hemos visto, también cabrá la declaración y posterior recurso de lesividad ante el ejercicio del derecho de reversión cuando, en aplicación de lo previsto en el art. 55.2 LEF, se proceda a una nueva valoración del bien o derecho expropiado porque este hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, tanto si se hace por convenio expropiatorio como si interviene nuevamente el Jurado de Expropiación.

## II. EL SISTEMA DE LESIVIDAD ANTE LA FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO POR LOS JURADOS DE EXPROPIACIÓN

Alcanzamos, sin duda, el aspecto clave dentro del régimen jurídico de la lesividad en el procedimiento expropiatorio y, quizá, uno de los que más profundamente ha incidido en la evolución de esta singular figura de revisión de oficio en nuestro ordenamiento.

En el origen y evolución del sistema de lesividad, la exigencia, consagrada normativa y jurisprudencialmente, de que para que prosperase el recurso de lesividad se probase cumplidamente, no solo la vulneración de leyes o disposiciones, sino el perjuicio patrimonial que de la actuación administrativa dimanaba —requisitos ambos que debían concurrir conjuntamente— supuso una clara desnaturalización del sistema ideado originariamente. De esta forma, la acción rescisoria, integrada en el ordenamiento *iusadministrativo* a través del recurso de lesividad, se extendía así hacia supuestos que pertenecían al ámbito propio de la acción de nulidad, confundándose en un mismo régimen jurídico —el de la lesividad— las pretensiones revocatorias de la Administración con las rescisorias derivadas de la lesión.

Tal extensión suponía, sin duda, un añadido ajeno a la formulación de la institución, asociada al concepto lesión económica, conformándose, a partir del año 1888, el sistema de lesividad sobre el doble vicio acumulado lesión-nulidad.

Pues bien, tras una importante reacción doctrinal, liderada por E. García de Enterría, es precisamente a través del art. 126.2 LEF —y que fuese esta norma no es fruto de la casualidad— como se habilita, nuevamente, la posibilidad de que en

nuestro ordenamiento se pudiera interponer recurso de lesividad con fundamento único en la existencia de lesión económica. Desaparece de su redacción, en consecuencia, cualquier indicio o mención de lesión jurídica asociada a la nulidad; circunstancia que, en caso de concurrir, se dilucidaría por la vía del art. 126.3 LEF, pudiendo el recurso contencioso-administrativo que se interponga contra cualquiera de los actos recurribles del procedimiento expropiatorio fundarse en «vicio sustancial de forma» o «la violación u omisión de los preceptos establecidos en la presente Ley».

Vino a prevalecer, con sustento en estos preceptos, la tesis doctrinal que abogaba por la carencia de necesidad de la concurrencia conjunta de los elementos de lesión e invalidez en el recurso de lesividad. Victoria fugaz, pues la evolución que ha seguido la figura de la lesividad en la normativa procedimental y jurisdiccional a lo largo de estos años ha terminado por convertir esta previsión de la LEF en una auténtica excepción, mutilada por la jurisprudencia y reinterpretada sagazmente para que encuentre acomodo en la actual consideración de la lesividad como una institución puramente revisora, despojada casi por completo de su carácter rescisorio.

Bajo esta premisa, corresponde analizar la regulación contenida en la LEF y la posible declaración de lesividad del acuerdo de los Jurados de Expropiación que fija el justiprecio expropiatorio, con el fin de adecuarla a los actuales perfiles de la institución.

En primer lugar, conviene aclarar que, en cumplimiento de lo establecido por el art. 107 de la Ley 39/2015, la fijación del justiprecio supone un «acto favorable» pues, a pesar de que se ha considerado como un equivalente económico del bien objeto de la expropiación, en apreciación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2014 (rec. 3416/2012), acto favorable «es todo aquel acto administrativo —cualquiera que sea su naturaleza a otros efectos— del que su destinatario obtiene derechos, facultades u otras situaciones jurídicas ventajosas», lo que sin duda ocurre mediante la determinación del justiprecio expropiatorio (véase, en este sentido, la STS de 21 de marzo de 2017 —rec. 4021/2014).

La lesión producida, de carácter económico, supondrá un vicio de anulabilidad y sobre esta, como ha matizado la jurisprudencia del TS, no operará la limitación establecida en el art. 126.2 LEF. En efecto, tal precepto (no derogado expresamente) establece la posibilidad de que tanto la Administración expropiante —o el beneficiario, en caso de no ser coincidente— como el expropiado, puedan interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre el justo precio adopte el Jurado de Expropiación<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> La resolución del Jurado de Expropiación agotará la vía administrativa —«ultimaré la vía gubernativa», en expresión del art. 35.2 LEF— y, a pesar de lo preceptuado en el propio artículo, en el que se establece que «contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo», efectivamente podrá interponerse contra ella recurso potestativo de reposición, salvo que la recurrente sea la misma Administración a la que pertenece el

Resulta fácilmente deducible que dicho recurso podrá ser interpuesto de forma directa por aquellas Administraciones expropiantes o beneficiarios en cuya organización administrativa no se integre el correspondiente Jurado de Expropiación (que, como sabemos, puede tener naturaleza estatal o autonómica, en aquellas comunidades autónomas donde se hayan previsto); requiriéndose, en caso contrario, la preceptiva declaración de lesividad previa a la impugnación.

Junto a dicha posibilidad de recurso, el art. 126 LEF (y su equivalente, el art. 140 REF), completando la previsión ya contenida en el art. 35 del citado cuerpo legal, establece otro límite al conocimiento por los tribunales contenciosos basado en la cuantía, de forma que «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 o en trámite oportuno».

Esta previsión (y más aún cuando se asocia a la exigencia de la declaración previa de lesividad) responde, de forma inequívoca, a la naturaleza rescisoria que, en origen, se hallaba en la acción que se ejercita<sup>10</sup>. De hecho, la acción *rescisoria* o *pauliana* en relación a los contratos civiles puede ejercerse cuando, celebrado el contrato por tutor o representante de un ausente, se produzca lesión «en más de la cuarta parte del valor de las cosas que hubiesen sido objeto de aquéllos» (art. 1291 CC).

El mantenimiento de este requisito en el ámbito de la impugnación expropiatoria, sin embargo, fue considerado doctrinalmente como carente de sentido e injustificado<sup>11</sup>. La jurisprudencia del TS también se mostraba favorable, ya desde

---

Jurado u otra Administración distinta, supuesto en el que, por aplicación de la prohibición de interponer recurso en vía administrativa en los litigios entre Administraciones que establece el art. 44.1 LJCA, se deberá acudir a sede contenciosa de forma preceptiva en caso de existir una pretensión impugnatoria.

<sup>10</sup> Aunque en la propia exposición de motivos de la LEF se justificase su mantenimiento en cuestiones de economía procesal, afirmando que «cuidadosamente se ha estudiado la conveniencia de mantener o no el límite mínimo de lesión económica de la indemnización, establecido por el art. 35 de la Ley hasta ahora vigente, al reconocer recursos contenciosos en cuanto al fondo, sólo para el caso de que la lesión alcance cuando menos la sexta parte del verdadero justiprecio. En el orden de los principios se ha estimado evidente que, en general, si bien no es deseable supeditar la protección procesal a la entidad económica del daño, es, desde un punto de vista de la economía procesal, negativo un sistema que obligue a poner en marcha todo el aparato procesal, incluso faltando toda base de interés o siendo éste insignificante. Se trata, empero, de una cuestión de apreciación en la que no pueden adoptarse criterios dogmáticos».

<sup>11</sup> Cabe citar, entre otros autores que criticaron lo irrazonable de la medida restrictiva, a J. Bermejo Vera (1990), «Las técnicas de reducción del contenido del derecho de propiedad y las especialidades expropiatorias sectoriales: supuestos que aconsejan la revisión de la normativa vigente», *DA*, 222, págs. 169-198, que considera reprochable «la injustificadísima restricción de la impugnación de las decisiones del Jurado al supuesto de lesión de un sexto».

la entrada en vigor de la CE, a suavizar o flexibilizar dicha exigencia e interpretarla en caso de duda, a favor de la interposición del recurso, por su posible colisión con los arts. 24 y 106 CE (STS de 4 de julio de 1984)<sup>12</sup>. Cuestionamiento que lleva al TS, finalmente, mediante su relevante STS de 11 de junio de 1997 (rec. 6839/1992), a considerar que dicha previsión resultaba inadecuada a los planteamientos constitucionales, no solo a los mencionados arts. 24 y 106, sino también al propio art. 33 CE en lo que se refiere a la indemnización expropiatoria «que no puede tener efectividad sin la fiscalización de los Tribunales no sujeta a trabas injustificadas»<sup>13</sup>.

Conclusión de anticonstitucionalidad que conduce, por otra parte, a entender inaplicable dicha limitación relativa a la cuantía de la lesión, tanto para la impugnación directa como para el recurso tras la correspondiente declaración de lesividad, en el caso de que esta sea exigible.

La no exigencia de esta lesión económica no desvirtúa, sin embargo, la posibilidad de declarar lesivo el acuerdo del Jurado, pues, como sabemos, la exigencia del requisito cumulativo de lesión jurídica y económica o de otra índole ha sido desterrada de nuestro ordenamiento, de forma que la presencia de un vicio de anulabilidad en el acto administrativo (ya sea de carácter formal, ya incluso de la propia valoración, pues esto supondría el desconocimiento de los preceptos que determinan el régimen de valoraciones que debe aplicar el Jurado en su tasación) resultará suficiente para justificar la declaración de lesividad<sup>14</sup>.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los Jurados de Expropiación y, consecuentemente, de las decisiones que estos adoptan, no existe ningún impedimento a la hora de ubicarla dentro del ámbito material de nuestro sistema de lesividad.

La indiscutible caracterización de los Jurados de Expropiación como órganos administrativos insertos en la organización de la Administración, aunque no sea mediante la forma jerárquica habitual<sup>15</sup>, determina, necesariamente, la naturaleza administrativa de los acuerdos que estos adoptan a la hora de valorar los bienes

<sup>12</sup> Véase, en este sentido, Escuin Palop (2004, pág. 167).

<sup>13</sup> Ampliamente comentada por Escuin Palop (2004, pág. 168).

<sup>14</sup> Conviene recordar como ya el propio Consejo de Estado, en su Dictamen de 9 de febrero de 1961, en un momento de intensa polémica doctrinal y jurisprudencial, vinculó la lesión económica prevista como fundamento del recurso en el art. 126.2 LEF con la «justicia de la indemnización expropiatoria» que se deriva de los arts. 25 y 36 de la ley, «norma que se viola tanto si la cifra señalada por el Jurado excede como si falta de la objetiva de ese justo valor».

<sup>15</sup> En la STS de 10 de febrero de 1989 (ECLI:ES:TS:1989:904) se señala como «los Jurados aparecen en cierto modo desvinculados de la ordinaria organización jerárquica de la Administración, de manera que a pesar de su naturaleza es con toda evidencia administrativa, sin embargo los recursos de que conocen se salen del cauce jerárquico normal y frente a sus acuerdos tampoco se sigue la línea de la jerarquía administrativa, sino que lo que procede es acudir directamente a su revisión jurisdiccional».

objeto de la expropiación<sup>16</sup>. Y esta naturaleza administrativa, sumada a la consideración jurisprudencial de sus decisiones valorativas como actos administrativos favorables a los interesados, implica una importante consecuencia procesal, y es que la Administración deberá declarar lesivo el acuerdo del Jurado de manera previa a su impugnación contenciosa (art. 43 LJCA)<sup>17</sup>.

Sin embargo, al estar incardinados los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa en la Administración estatal, no resulta en absoluto evidente la competencia orgánica para la declaración de lesividad de los acuerdos que adoptan dichos órganos<sup>18</sup>. Cuestión que ni resolvía expresamente la DA 16ª LOFAGE, ni ha resuelto el art. 111 de la Ley 39/2015.

En efecto, estando los Jurados desvinculados de la organización jerárquica ordinaria, resulta complejo ubicar dicha competencia en un sistema, el de atribución de la potestad revisora, claramente sustentado en principios jerárquicos.

Una solución pasaría por tomar como punto de partida el órgano competente en materia expropiatoria para, sobre esa base, determinar la competencia revisora. En este caso, dado que la potestad expropiatoria la ejercen los delegados del Gobierno (art. 73.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público —Ley 40/2015—) y estos órganos directivos dependen orgánicamente del presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia (art. 72.3 de la Ley 40/2015), podría plantearse la posibilidad de que fuese el ministro competente *ratione materiae* (usualmente el ministro de Fomento) quien declarase lesivos los acuerdos del Jurado.

Esta solución, sin embargo, no resulta satisfactoria, pues no puede vincularse la competencia para declarar lesivo un acto a la figura del expropiante, cuando el Jurado Provincial podría actuar (y de hecho actúa) en procedimientos expropiatorios en los que la Administración estatal no es parte (expropiaciones realizadas

---

<sup>16</sup> Ya en el estudio que, a mediados del siglo pasado, hizo C. Martín Retortillo (1959), «Declaración de lesividad del justiprecio acordado por el Jurado Provincial de Expropiación», *Revista de administración pública*, 30, págs. 167-188 (Pág. 167) sobre la declaración de lesividad del justiprecio acordado por el Jurado provincial de expropiación se hacía referencia a estos órganos como ejemplo de la proliferación en nuestro Ordenamiento jurídico de «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».

<sup>17</sup> Véase Sosa Wagner (1999, pág. 209).

<sup>18</sup> La STS de 27 de marzo de 2015 (rec. 4331/2012), además de definir dichos órganos, trata de ubicarlos en la organización administrativa, insistiendo en su desvinculación jerárquica. De esta forma, los identifica como «órganos administrativos colegiados, de composición de conflictos —con función tasadora— y posibilidad de revisión judicial directa, sin personalidad jurídica, encuadrados en la Administración General del Estado —Subdelegaciones del Gobierno—, fuera de la línea jerárquica, precisamente para asegurar su independencia de criterio».

por Administraciones autonómicas o locales en comunidades autónomas en las que no se ha previsto un órgano de valoración autonómico). De hecho, en estos supuestos, y aunque no resultase la solución más ortodoxa, pues las Administraciones interesadas dispondrían de la posibilidad de recurrir directamente la fijación del justiprecio ante la jurisdicción, también podría la Administración estatal declarar lesivo el acuerdo del Jurado, pues sigue siendo un acto propio que puede adolecer de un vicio de anulabilidad<sup>19</sup>.

La praxis administrativa demuestra cómo ha sido el Consejo de Ministros el órgano encargado de declarar lesivos los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación, normalmente a propuesta del ministro competente por razón de la materia. Práctica que encuentra sustento en el Dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 7 de abril de 1997, en cuyo fundamento jurídico primero se asegura que:

[...] al no depender los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa del Ministerio de Fomento, no puede este Departamento declarar por sí mismo la lesividad del acuerdo del Jurado antes citado, sino que, si estima que el mismo resulta perjudicial para los intereses públicos cuya gestión tiene encomendada, habrá de someter al Consejo de Ministros una Orden que lo declare lesivo dentro del plazo de cuatro años a partir de su fecha<sup>20</sup>.

De la misma forma, la STS de 2 de diciembre de 2012 (rec. 4140/2005), condensando una jurisprudencia anterior, confirma esta atribución competencial al Consejo de Ministros, al entender que los Jurados, con objeto de asegurar su independencia de criterio, carecen de superior jerárquico, de forma que, al «no estar incardinados dentro de la jerarquía de ningún departamento ministerial, lo más correcto es concluir que la declaración de lesividad de sus actos debe corres-

<sup>19</sup> La citada STS de 27 de marzo de 2015 (rec. 4331/2012) afirma que «la legitimación procesal para impugnar en sede jurisdiccional (pretendiendo su anulación) los actos de la Administración declarados lesivos la ostenta la Administración autora de dicho acto, en este caso la Administración General del Estado, cuya representación y defensa en juicio la ostenta el Abogado del Estado», contrariamente a la argumentación seguida por la sentencia de instancia en la que se negaba la posibilidad de declarar lesivo un acuerdo del Jurado de Expropiación porque «la actuación de la Administración General del Estado en el procedimiento de reversión —en el que no intervenía como expropiante ni como propietaria del terreno a revertir— se limitaba a la función arbitral de fijar el justiprecio por dicha reversión, ante el desacuerdo de las partes (los reversionistas y el organismo estatal al que normativamente se encomienda la enajenación de los bienes objeto de la reversión), siendo, por tanto, la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento la única Administración legitimada para impugnar el Acuerdo del Jurado».

<sup>20</sup> Como puede comprobarse en *Anales de la Abogacía General del Estado*, núm. 1997, enero de 2000, págs. 163-175.

ponder al órgano supremo de la Administración General del Estado, que abarca *ratione materiae* la totalidad de la misma; es decir, el Consejo de Ministros»<sup>21</sup>.

Todo ello no hace sino confirmar la competencia del Consejo de Ministros para que, en el ámbito estatal, declare la lesividad de los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación, lo que no obsta para recalcar la pérdida de ocasión que ha supuesto la ausencia de mención expresa en el art. 111 de la Ley 39/2015, haciendo perdurar una indefinición normativa que ha implicado una clara vía de conflictividad.

### III. LA INTERVENCIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO Y SU INCIDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA LESIVIDAD

Definimos comúnmente a los organismos públicos como organismos dependientes o vinculados a la Administración creados para la realización de actividades administrativas —de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación—, para la realización de actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones públicas o para la supervisión o regulación de sectores económicos.

Tal y como señala el art. 89 de la Ley 40/2015, estos organismos gozan de personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión. Su naturaleza jurídica viene marcada, además, por la atribución de potestades administrativas para el cumplimiento de sus fines, lo que determina su integración dentro del sector público institucional que goza de la consideración plena de Administración pública a los efectos de su régimen jurídico (art. 2.3 de la Ley 40/2015) y de la legislación procedimental (art. 2.3 Ley 39/2015).

Su peculiar régimen jurídico, marcado por la declaración formal de personalidad jurídica pública diferenciada y por su relación de instrumentalidad o vinculación a una Administración territorial matriz, no ha resultado óbice para reconocer su capacidad para declarar lesivos sus propios actos administrativos anulables<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> La referida STS de 2 de diciembre de 2012 casa una STSJ de Galicia que había inadmitido un recurso de lesividad interpuesto por la Abogacía del Estado por entender que el requisito previo de la declaración de lesividad (adoptado por el Consejo de Ministros) no había sido válidamente satisfecho al haberse producido por órgano manifiestamente incompetente. Ello sobre la base de la derogada disposición adicional 16ª LOFAGE, en tanto la competencia para la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables solo correspondía al Consejo de Ministros «respecto de sus propios actos y de los dictados por los Ministros».

<sup>22</sup> Posibilidad puesta de manifiesto, expresamente, por el legislador en el art. 111. c) de la Ley 39/2015, al regular la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y actos

Esta tensión entre la declaración formal de personalidad jurídica y su relación de instrumentalidad ha adquirido, sin embargo, mayor intensidad en los supuestos en los que una entidad instrumental estatal ha pretendido el ejercicio de acciones procesales contra las decisiones de los Jurados Provinciales de Expropiación, integrados, igualmente, en la Administración del Estado<sup>23</sup>.

En primer lugar, y como punto de partida necesario para el estudio de la referida problemática, conviene detenerse en la controvertida posición de los organismos públicos en el procedimiento expropiatorio.

La potestad expropiatoria, que consiste en privar forzosamente de la titularidad sobre un bien o derecho a cambio de la percepción de la correspondiente indemnización, es una potestad que, dadas sus relevantes implicaciones jurídicas, ha sido reservada por el legislador a las Administraciones territoriales (art. 2.1 LEF, art. 4 LBRL y, tras la entrada en vigor de la Constitución, también a las comunidades autónomas).

La asunción de potestades expropiatorias por organismos públicos personificados no territoriales ha resultado, sin embargo, controvertida<sup>24</sup>. De hecho, el propio Estado atribuyó facultades expropiatorias a organismos como el ICONA o al IRYDA, reaccionando a la jurisprudencia del TS ante tales previsiones inadmitiendo tal prerrogativa (SSTS de 27 de octubre de 1979 —en una expropiación que realizó RENFE—, de 25 de octubre de 1982 —Compañía Telefónica Nacional de España— y de 4 de junio de 1986 —Universidad de Barcelona—)<sup>25</sup>.

No obstante, la jurisprudencia no ha mantenido un criterio uniforme a la hora de negar la potestad expropiatoria a los organismos públicos<sup>26</sup>, no resul-

---

nulos y anulables en la Administración General del Estado, incluyendo a los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.

<sup>23</sup> Véase Escuin Palop (2004, pág. 189).

<sup>24</sup> En este sentido, D. Blanquer Criado (2003), «La titularidad de la potestad expropiatoria», en *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid: Ministerio de Hacienda (pág. 48), tras presentar los antecedentes normativos y jurisprudenciales más relevantes a este respecto, termina concluyendo que «dogmáticamente no existen obstáculos jurídicos que impidan atribuir la titularidad de la potestad expropiatoria a Administraciones Públicas que no sean de naturaleza territorial. Todo se reduce al concreto contenido del Derecho positivo vigente en cada momento, que tiene libertad de configuración para trazar un círculo subjetivo más o menos amplio, más o menos restringido».

<sup>25</sup> Véase Tolivar Alas (1999, pág. 43).

<sup>26</sup> Si bien parece que los últimos pronunciamientos resultan cada vez más tajantes a la hora de descartar tal posibilidad. En este sentido, la STS de 25 de septiembre de 2017 (954/2016) se refiere a una de las decisiones de la sentencia de instancia sometida a recurso en los siguientes y rotundos términos: «La inadmisión se funda acertadamente en la falta de competencia de la Autoridad Portuaria (Organismo autónomo y, por tanto Administración institucional) para acordar la iniciación de expediente expropiatorio, por carecer de potestad expropiatoria que se residencia en las Administraciones Territoriales, tal y como resulta de lo dispuesto en el art. 2 de la LEF y 3 de su Reglamento».

tando infrecuente la lectura de pronunciamientos judiciales en los que se refiere a organismos públicos, particularmente a las Confederaciones Hidrográficas, como parte expropiante en un procedimiento expropiatorio<sup>27</sup>.

Los motivos respecto a la que, en nuestra opinión, es una constante confusión del papel que desempeñan las Confederaciones en el expediente expropiatorio, que evidentemente deberá ser el de beneficiarias de la expropiación, seguramente obedezcan a la inicial atribución de la potestad que el Real Decreto Ley de 5 de marzo de 1926 hizo a las Confederaciones Hidrográficas, base que sirvió al TS, mediante sus sentencias de 14 de marzo de 1966, de 10 de noviembre de 1967 y 18 de octubre de 1971 para afirmar tal potestad expropiatoria, a pesar de que una norma posterior en el tiempo y de rango superior la reservó a las Administraciones Territoriales (el art. 2.1 LEF)<sup>28</sup>.

A todo ello debe aunarse la confusa regulación que, tras la modificación producida mediante la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, contiene el TR de la Ley de Aguas sobre esta materia, en cuyo art. 30.2 se hace mención, dentro de las funciones que corresponden al presidente del organismo de cuenca, a «ejercer las funciones expropiatorias en materia de aguas, en los términos previstos en la legislación vigente».

Esta previsión, que trae causa (aunque su incorporación resultase tan tardía) del Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las Confederaciones Hidrográficas las funciones de las Comisarías de Aguas, no debe interpretarse como una previsión del Legislador de Aguas en la que se atribuye a las Confederaciones la potestad expropiatoria, sino que las funciones que corresponden a los organismos de cuenca (y que ejercerá su presidente) son las que habitualmente deben corresponder al beneficiario de la expropiación, si bien resulta frecuente encontrar en nuestra praxis administrativa acuerdos de necesidad de ocupación firmados y adoptados por presidentes de organismos de cuenca<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> SSTS de 19 de abril de 2012 (rec. 707/2009), 12 de diciembre de 1996 (rec. 12097/1991) o de 23 de noviembre de 1996 (rec. 10744/1991), entre otras.

<sup>28</sup> Tal y como recoge Blanquer Criado (2003, pág. 46). Por su parte, si bien Escuin Palop (2008, págs. 78-79) ha defendido el supuesto de las Confederaciones Hidrográficas como excepción a la regla general de la atribución de la potestad a las Administraciones territoriales, amparándose fundamentalmente en el Decreto Ley de 1926 y en las referidas SSTS de los años sesenta y setenta, admite que la STS de 6 de junio de 2007 ha negado dicha atribución al no existir una «Ley formal que atribuya a las Confederaciones Hidrográficas una potestad expropiatoria».

<sup>29</sup> Entre otros, véase el *Anuncio de la Confederación Hidrográfica del Júcar, referente al acuerdo de necesidad de ocupación y convocatoria para el levantamiento de actas previas y actas de ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación forzosa para la ejecución de las Obras de Emergencia para la reparación y protección del acueducto del Canal Júcar Turia sobre el río Magro para el abastecimiento al Área Metropolitana de Valencia* (BOE, 163, de 10 de julio de 2017).

En todo caso, el art. 89 de la Ley 40/2015, a la hora de regular la personalidad jurídica y potestades de los organismos públicos estatales —y no cabe duda de que los Organismos de cuenca lo son, pues su naturaleza, atribuida por el TR de la Ley de Aguas, es de organismos autónomos (art. 22.1)—, establece, dentro de su apartado segundo, que en su esfera de competencia, les corresponden a los organismos públicos «las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos que prevean sus estatutos, salvo la potestad expropiatoria» (como ya hacía el derogado art. 42.2 LOFAGE). Resulta evidente, por tanto, que la potestad expropiatoria es una prerrogativa administrativa ajena a los organismos públicos, incluidas las Confederaciones Hidrográficas; pudiendo instar, eso sí, el inicio del expediente expropiatorio y actuar como beneficiarios en el mismo.

Aclarado este aspecto, resulta esencial plantearse si el requisito de legitimación que supone la declaración de lesividad para la impugnación de los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación, que además supone una ampliación considerable del plazo para el recurrente, en tanto dispone de cuatro años para el ejercicio de la acción (en contraposición a los dos meses de plazo para la presentación del recurso contencioso-administrativo frente a actos administrativos expresos)<sup>30</sup>, opera para la Administración expropiante (siempre que sea la Administración General del Estado), para el beneficiario de la expropiación (un organismo público de esta) o para ambos, dada la naturaleza de órgano estatal del Jurado Provincial de Expropiación.

El primer aspecto que conviene matizar es que, evidentemente, la Administración estatal, como expropiante, podrá declarar lesivo el acuerdo de fijación de un justiprecio en el que interviene como beneficiario un organismo público. De esta forma, y en caso de entender que existe lesión o vicio de anulabilidad en la decisión adoptada por el Jurado, la Administración General del Estado podrá proceder a la declaración de lesividad (y posterior impugnación judicial) del acuerdo por el que se fija el justiprecio, al incardinarse el Jurado de Expropiación dentro de su ámbito organizativo. Así puede observarse en la STSJ de Madrid de 14 de septiembre de 2015 (rec. 164/2013), que estima el recurso de reposición formulado por el Ministerio de Medio Ambiente contra el acuerdo de fijación del justiprecio por el Jurado de Expropiación de Madrid en una expropiación de una finca en la que la Confederación Hidrográfica del Tajo actuaba como beneficiaria.

---

<sup>30</sup> A pesar de este aparente privilegio, conviene recordar como en su estudio C. Martín-Retortillo (1959, págs. 170 y ss) insistía en que la declaración previa de lesividad suponía ubicar en una situación de inferioridad a la Administración a la hora de recurrir la fijación del justiprecio. Aducía que «con el criterio de la previa lesividad para que la Administración pueda recurrir el 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».

Rotundidad en la afirmación que no puede extenderse al organismo público estatal beneficiario. Como bien pone de manifiesto Escuin Palop<sup>31</sup>, tras realizar un profundo repaso a la jurisprudencia que ha analizado la cuestión desde los años sesenta del siglo pasado, no existe una solución única y pacífica sobre la posibilidad de que los organismos públicos estatales puedan impugnar directamente los acuerdos de los Jurados o deban someterse, con carácter previo a la impugnación judicial, al procedimiento de declaración de lesividad. La clave de la cuestión está en la naturaleza jurídica de estos organismos y en su contradictoria declaración de personalidad jurídica y vinculación o dependencia de la Administración matriz.

Para Escuin Palop, la jurisprudencia mayoritaria aboga por un estatuto de independencia de estos organismos, directamente relacionado con la personalidad pública que se les reconoce, lo que permite la defensa de sus propios intereses y, en su condición de beneficiarios de la expropiación, la impugnación de los acuerdos de los Jurados<sup>32</sup>. Ciertamente es que el propio autor alude a la existencia de otra línea jurisprudencial, de carácter radicalmente contrario, en la que se atribuye una preeminencia a la relación de instrumentalidad del organismo público con respecto a la declaración formal de personalidad jurídica plena<sup>33</sup>. Esto supone la negación a estos organismos de la posibilidad de impugnación directa del justiprecio, al tener la consideración de meros órganos del ente matriz, debiendo ser este quien proceda a la declaración de lesividad de los acuerdos del Jurado como requisito previo a su impugnación en sede judicial.

En nuestra opinión, y desde una perspectiva subjetiva, no parece viable que un organismo público estatal, en tanto beneficiario de la expropiación, pueda o deba proceder a la declaración de lesividad del acuerdo adoptado por el Jurado Provincial de Expropiación para la fijación del justiprecio, al resultar este órgano totalmente ajeno a su ámbito organizativo (ni es un acto propio de la entidad recurrente, ni puede residenciarse en la actividad de la Administración de la que depende dicha entidad), ni que se pueda coartar su capacidad impugnatoria exigiendo que la impugnación proceda de la Administración expropiante previa declaración de lesividad en atención a una relación de dependencia que debe ceder a la atribución de personalidad jurídica pública diferenciada que realiza la Ley 40/2015.

En este sentido, en caso de discrepancia con el justiprecio fijado, el organismo público podría proceder a su impugnación directa en sede judicial, sin que quepa aplicar la prohibición de recurso en esta sede que plantea el art. 20.c)

<sup>31</sup> Véase Escuin Palop (2004, pág. 191).

<sup>32</sup> Escuin Palop (2004, págs. 190-193) menciona y comenta, como respaldo de esta argumentación, las SSTs de 24 de abril, 2 y 9 de octubre de 1961, de 17 de junio de 1964, de 14 de marzo de 1966, de 31 de enero de 1968 y de 3 de junio de 1971, entre muchas otras.

<sup>33</sup> SSTs de 22 de abril de 1971 y de 12 de julio de 1983.

LJCA para los organismos dependientes respecto de sus entes matrices<sup>34</sup>. Así lo declara, de forma tajante, la Sentencia de 10 de diciembre de 2009 del TSJ de Cataluña, confirmada por la STS de 13 de febrero de 2013 (rec. 1406/2010), en un supuesto plenamente aplicable a la hipótesis planteada ya que intervenía otro organismo público de ámbito estatal como es ADIF, entendiéndose que «ni el Jurado provincial de Expropiación es Administración matriz de la beneficiaria ADIF, ni la resolución del Jurado puede incardinarse en el ejercicio de funciones de tutela, control y/o dirección (que no tiene) de tal entidad pública empresarial».

De igual forma, la STS de 19 de febrero de 2013 (rec. 1673/2010) confirma esta interpretación del efecto de la restricción a la legitimación activa que regula el art. 20.c) LJCA y su relación con el recurso de lesividad contra los acuerdos de los Jurados de Expropiación al señalar que:

[...] no puede concluirse que concurra la causa de prohibición de ejercicio de acciones que establece el art. 20.c) ya citado, porque al tener ADIF la condición de beneficiaria de la expropiación y no la que ejercita la potestad expropiatoria —que no le está conferida, como se dispone en el art. 7 del Real Decreto 2395/2004— ha de concluirse que su intervención en el procedimiento expropiatorio participa de la excepción que se contempla en el mencionado precepto procesal de gozar de un «estatuto específico de autonomía respecto» de la propia Administración.

Más problemática resultaría una posible declaración de lesividad, instada por la Administración expropiante, cuando el justiprecio hubiese sido acordado, por mutuo acuerdo, entre el beneficiario y el expropiado.

Sin embargo, dicha posibilidad ha sido admitida en sentencia de fecha 16 de marzo de 2015 del TSJ de Madrid, que no obstante ser casada por STS de 21 de marzo de 2017 (rec. 478/2017), en ningún momento se reprochó la viabilidad jurídica de la declaración de lesividad adoptada por el Ministerio de Fomento contra el acuerdo del Consejo de Administración de ADIF que recogía el convenio alcanzado, por mutuo acuerdo entre las partes, para la fijación del justiprecio de una expropiación.

Se presenta, no obstante, un complejo problema de índole procesal como consecuencia de la separación de la Administración matriz y el ente instrumental a los efectos de una posible utilización torticera de la declaración de lesividad como mecanismo artificial para la reapertura de plazos precluidos para la impugnación del justiprecio expropiatorio. Tal y como se afirma en la STS de 21 de

<sup>34</sup> Excepción del art. 20.c) LJCA que determina la imposibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública para «las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración».

diciembre de 1976, si no cabe que la Administración del Estado declare lesivos los actos de una entidad institucional, tampoco puede admitirse que:

[...] aquélla abra el cauce especial de lesividad en interés de una Entidad Institucional aunque el acto emane de un Órgano de la propia Administración estatal, porque si los requisitos de la materia del acto y del interés de la anulación, están disociados, la vía de la lesividad atentaría de modo peligroso al principio de seguridad jurídica, convirtiéndose en un medio de rehabilitación de plazos fenecidos, a la vez de marginar las normas relativas a la legitimación y a la representación procesal.

La doctrina que emana de este pronunciamiento, aplicada a la fijación del justiprecio por el Jurado de Expropiación, en un procedimiento expropiatorio en el que interviene la Administración estatal como expropiante y un organismo público, también estatal, como beneficiario, implicaría la imposibilidad de que la Administración impugnase el justiprecio, previa declaración de lesividad, cuando el propio beneficiario no lo hubiese hecho, autónomamente, en el plazo correspondiente para la interposición del recurso contencioso.

Este parece ser el sentido en el que se pronuncia la STS de 27 de marzo de 2015 (rec. 4331/2012), en la que el Tribunal desestima el recurso de lesividad interpuesto por el Ministerio de Defensa contra el acuerdo de fijación de justiprecio reversional del Jurado Provincial de Expropiación en relación a una expropiación en la que había intervenido como beneficiario un organismo público adscrito a dicho ministerio —el *Organismo Autónomo Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa* (GIED)—. La argumentación que ofrece el TS para tal desestimación se vincula a la idea del fraude procesal —«utilización torticera de esta vía de revisión»— que puede suponer ampararse en el plazo privilegiado de cuatro años de la declaración de lesividad para la impugnación de estos acuerdos «cuando el perjudicado por los Acuerdos del Jurado —Organismo autónomo, con personalidad jurídica propia y distinta de la Administración de tutela, y plena capacidad procesal— [...] no ha interpuesto el pertinente recurso jurisdiccional».

Queda clara, por tanto, la postura del TS frente a este tipo de uso del mecanismo privilegiado de revisión que supone la lesividad, afirmando, además, que no genera indefensión de clase alguna para la Administración General del Estado que «optó por otorgar la gestión de su patrimonio a un Organismo Autónomo que es quien defiende y representa, con todas sus consecuencias, sus intereses patrimoniales, y cuya inactividad procesal, es la que ha provocado el cierre de la vía judicial a la Administración»<sup>35</sup>.

No obstante, debemos advertir la notable dificultad que representa fiscalizar en qué supuestos la utilización de la revisión de actos por medio de la declara-

<sup>35</sup> Criterio que, por cierto, también sostuvo el Consejo de Estado en el expediente NUM007 Defensa, en relación con la reversión de una finca en la zona militar de San Pablo (Sevilla) y en el que, como en el caso referido, era la GIED quien intervenía en dicho procedimiento.

ción de lesividad obedece a tales fines fraudulentos (en el caso enunciado el TS lo deduce sobre la base del *petitum* de la Administración, que solo implicaba una variación de la indemnización reversional) y cuándo suponen el estricto cumplimiento de una trascendente facultad administrativa que implica la depuración del tráfico jurídico de actos que adolecen de un vicio de anulabilidad y que pueden no haber sido recurridos por el organismo público, simplemente, por la existencia de un interés contrario al interés público al que se deben dichos organismos como personas jurídico-públicas.

#### IV. PROBLEMAS DERIVADOS DEL PROCESO DE LESIVIDAD DEL ACTO DE FIJACIÓN DEL JUSTIPRECIO EXPROPIATORIO: LITISPENDENCIA, COSA JUZGADA Y PREJUDICIALIDAD

Si bien cosa juzgada, prejudicialidad y litispendencia constituyen instituciones procesales diferentes, tanto en sus presupuestos como en sus efectos (unas veces impidiendo un nuevo pronunciamiento judicial sobre lo ya resuelto, otras suspendiendo su tramitación), todas ellas cumplen un objetivo común, el de impedir que durante la tramitación de un proceso judicial se inicie o culmine otro que tenga el mismo objeto, lo que resultaría contrario al principio de seguridad jurídica al existir la posibilidad de que recayesen resoluciones judiciales de signo diferente en cada uno de ellos.

Riesgo que, en el caso del proceso de lesividad, no resulta en absoluto improbable<sup>36</sup>, más aún en el ámbito de la expropiación forzosa, pues el acuerdo por el que se fija el justiprecio expropiatorio, que es objeto de declaración de lesividad, ha podido ser previamente recurrido en vía administrativa y contenciosa por el expropiado con la pretensión de que varíe la cuantía del justiprecio<sup>37</sup>.

Esta posibilidad podría quedar obstada, sin embargo, por el art. 69.d) LJCA, al establecer que la sentencia deberá declarar la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones si recayera sobre «cosa juzgada o existiese litispendencia».

Tal y como ha venido a reconocer la jurisprudencia (por todas, STS de 15 de enero de 2010 —rec. 6238/2005—), la correcta apreciación de la primera de las causas de inadmisibilidad, la cosa juzgada —entendida como cosa juzgada material—, exige la concurrencia de los siguientes requisitos: 1) identidad subjetiva de las partes y de la calidad en que actúan, 2) idéntica causa de pedir, *causa petendi*, o fundamento de la pretensión, y 3) mismo *petitum* o conclusión a la que se llega según los hechos alegados y su encuadramiento en el supuesto abstracto de la norma jurídica invocada.

<sup>36</sup> Como he tenido ocasión de exponer en V. Escartín Escudé (2022), *El sistema de lesividad en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona: Atelier, págs. 153 a 158.

<sup>37</sup> Como afirman F. Vivas Puig y J. M. Campos Daroca (2016), *Revisión de actos y recursos administrativos*, Barcelona: Bosch, pág. 503.

De esta forma, y partiendo de la relevante premisa que supone la inversión procesal que caracteriza al proceso de lesividad, cabría deducir que la identidad subjetiva de las partes, que exige la cosa juzgada, no se produciría en el supuesto sobre el que se plantea la hipótesis, pues en el proceso de lesividad la Administración siempre se posicionaría como parte actora y el expropiado como parte recurrida, difiriendo la calidad en la que actúan ordinariamente en el proceso contencioso-administrativo. Es más, en caso de haberse desestimado la demanda del expropiado en su recurso contra la resolución del Jurado de Expropiación, la iniciación del proceso de lesividad podría no verse afectada por la excepción de cosa juzgada, pues no solo diferiría la calidad en la que actúan las partes en el proceso de lesividad, sino que existiría una clara divergencia en el objeto, derivada de las distintas pretensiones (minoración o aumento de la cuantía indemnizatoria) e incluso de una diferente causa de pedir o fundamento de la pretensión<sup>38</sup>.

No obstante, esta argumentación, si bien defendible, resulta contraria a la doctrina jurisprudencial fijada por la reciente sentencia de 22 de marzo de 2022 (rec. 1588/2020), en la que el TS afirma, con rotundidad, que la función positiva de la cosa juzgada se produce con la identidad subjetiva en ambos procesos, con independencia de la posición que se ocupe en cada uno de ellos, siempre que lo decidido en el primero constituya un antecedente lógico de lo que sea objeto del posterior<sup>39</sup>.

Bajo la hipótesis de la existencia de dos procesos abiertos con ausencia de pronunciamiento firme en cualquiera de ellos y con identidad de objeto, sujeto y causa de pedir, nos hallaríamos ante un supuesto de *litispendencia* que, sobre la base de estos condicionantes, sin duda proscibiría la continuación del segundo proceso. La litispendencia se regula en el art. 69. d) LJCA como causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo con el objeto de conseguir que, una vez resuelto el primer proceso, la sentencia pueda desplegar, sin mayor dificultad, el efecto de cosa juzgada material excluyente respecto al segundo, evitando sentencias contradictorias.

Por consiguiente, la litispendencia exige la identidad de los tres elementos propios de la cosa juzgada: *sujetos, causas petendi y petitum*. Circunstancia que en nada debe sorprender, ya que se trata de causas de inadmisibilidad vinculadas,

---

<sup>38</sup> En este sentido se manifiestan Vivas Puig y Campos Daroca (2016, págs. 503-504), con fundamento en la doctrina fijada por la STS de 29 de mayo de 2001, si bien reconocen la existencia de algún pronunciamiento en sentido contrario, como la STS de 24 de junio de 1997.

<sup>39</sup> Resolviendo la cuestión casacional planteada que tomaba como base la resolución de un contrato de concesión de obra pública acordada por un Ayuntamiento y posteriormente declarada lesiva y el proceso paralelo de reclamación de cuantía iniciado por la adjudicataria del contrato de las cantidades previstas en el convenio de resolución que ratificó el Acuerdo municipal declarado lesivo. Se confirma, en este sentido, la doctrina ya fijada por las SSTs de 17 de junio de 2011 (rec. 1515/2007) y de 5 de marzo de 2015 (rec. 346/2013).

incluidas en el mismo apartado de la letra d) del art. 69 LJCA y que operan por la coincidencia de los citados elementos en dos procesos, produciendo la misma consecuencia o efecto de la exclusión del segundo de los procesos iniciados.

De esta forma, y ante la posible impugnación del justiprecio expropiatorio por la doble vía del recurso del interesado y la declaración de lesividad de la Administración expropiante, de nuevo, como sucedía en el supuesto de la cosa juzgada, la coincidencia de requisitos, con la única diferencia de la pendencia del proceso, supondría una aplicación equivalente o analógica de la doctrina emanada de la referida STS de 22 de marzo de 2022, lo que llevaría a entender aplicable la litispendencia como causa de inadmisibilidad cuando el primero de los procesos iniciados estuviese todavía pendiente de resolución firme, debiéndose, por tanto, inadmitir el recurso en el segundo.

Otra posibilidad, a la vista de la indudable conexión de los objetos de ambos procesos, pasaría por considerar el denominado *efecto positivo o prejudicial* de la resolución de uno de los procesos iniciados respecto del otro, lo que llevaría a la suspensión de este procedimiento principal, sin posibilidad de reanudación hasta que no hubiera concluido el proceso vinculado, todo ello con el objeto de evitar sentencias contradictorias<sup>40</sup>. Esta opción, amparada en la regulación de la *prejudicialidad homogénea* contenida en el art. 43 LEC (texto al que se debería acudir dado el carácter supletorio de esta norma respecto al contencioso-administrativo, que únicamente regula la cuestión prejudicial con otros órdenes jurisdiccionales, pero no en el propio contencioso)<sup>41</sup>, no impediría la iniciación y mantenimiento del segundo de los procesos iniciados (como ocurriría con la litispendencia), sino que determinaría la suspensión de uno de ellos en espera de lo resuelto en el otro proceso respecto de la cuestión prejudicial.

Al requerir un vínculo entre el primer y el segundo proceso, de forma que uno suponga el antecedente lógico del otro, la prejudicialidad como instrumento procesal alcanzaría plena significación en procesos de lesividad en los que la Administración, más allá de la minoración del justiprecio, persiguiera una pretensión anulatoria integral, esto es, en los que pretendiese la anulación de un acto admi-

---

<sup>40</sup> En este sentido, J. Añón Calvete (2015), «Cosa juzgada, prejudicialidad y litispendencia», en recurso electrónico *ElDerecho.com*, Lefebvre El Derecho, considera que «la apreciación de la cosa juzgada material en sentido positivo no exige identidades objetivas, sino que el objeto del ulterior recurso sea parcialmente idéntico, ya que si se produjese la identidad de objeto plena estaríamos ante el efecto excluyente, y por otra parte, la causa de pedir no puede exigirse desde el momento que ésta es presupuesto del objeto del proceso».

<sup>41</sup> Establece el art. 43 LEC, bajo el título de *prejudicialidad civil*, que «cuando para resolver sobre el objeto del litigio sea necesario decidir acerca de alguna cuestión que, a su vez, constituya el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal civil, si no fuere posible la acumulación de autos, el tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá mediante auto decretar la suspensión del curso de las actuaciones, en el estado en que se hallen, hasta que finalice el proceso que tenga por objeto la cuestión prejudicial».

nistrativo que adolece de un vicio de invalidez y su completa retirada del tráfico jurídico. En estos casos, y dado el interés público lesionado, debería ser el proceso de lesividad el prevalente, quedando en suspensión el proceso iniciado por recurso del interesado, dependiente de la conclusión de este<sup>42</sup>.

Pero esta solución se topa con dos problemas fundamentales en lo que se refiere a la impugnación del justiprecio expropiatorio. El primero, derivado de la existencia de una doctrina jurisprudencial, fundamentada en la STS de 28 de junio de 2005 (rec. 6/2004), que niega la aplicabilidad de la prejudicialidad homogénea en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo<sup>43</sup>, si bien existen numerosos pronunciamientos en los que sí que se admite dicha posibilidad e incluso se le califica como una «práctica habitual» (STS de 24 de septiembre de 2014, rec. 4164/2012).

Y el segundo, vinculado al hecho notorio de que la declaración de lesividad del justiprecio expropiatorio casi siempre incluye una pretensión anulatoria de la Administración expropiante dirigida a una simple minoración del justiprecio, asimilándose a la originaria pretensión por lesión económica que tenía la lesividad en su concepción, por lo que dicha prejudicialidad no resulta tan justificable, al menos en lo que se refiere al carácter prevalente del proceso iniciado por la Administración mediante recurso de lesividad, respecto al instado por el expropiado. En este sentido, el perjuicio para el expropiado resulta evidente, pues su recurso podría sustanciarse con anterioridad y, por tanto, culminar con una sentencia anulatoria fijando una nueva cuantía indemnizatoria que dejase sin objeto al posterior proceso de lesividad.

De hecho, esta medida ya ha llegado a aplicarse en sede judicial como solución a este tipo de supuestos, en los que una vez admitido a trámite el recurso del expropiado (normalmente anterior al recurso de lesividad) y culminado el proceso con una resolución judicial anulatoria con nueva fijación de justiprecio, se declara la terminación y archivo, por pérdida sobrevenida de objeto, del recurso conten-

---

<sup>42</sup> Como indica Añón Calvete (2015), «el tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá, mediante auto, acordar la suspensión del proceso hasta que finalice el proceso que tenga por objeto la cuestión prejudicial, de forma que lo que allí se resuelva tendrá el efecto prejudicial de la cosa juzgada».

<sup>43</sup> Doctrina que ha sido reafirmada por un reciente —y nutrido— conjunto de pronunciamientos de la Sección Segunda de la Sala Tercera en los que se juzgaba la validez de la imposición del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales en varias comunidades autónomas (Asturias y Cataluña) y en los que se niega la aplicabilidad del art. 43 LEC en este orden jurisdiccional y declara como doctrina legal que «la suspensión del procedimiento por prejudicialidad prevista en el art. 43 LEC no es supletoriamente aplicable a la jurisdicción contencioso-administrativa en aquellos supuestos en los que la cuestión previa a dilucidar consiste en la determinación sobre la legalidad o validez de una disposición de carácter general de rango reglamentario». Véase, por todas, la STS de 30 de octubre de 2019 (rec. 3745/2014).

cioso-administrativo de lesividad<sup>44</sup>. Y es que, en puridad, no se habría producido la excepción procesal de cosa juzgada, sino la pérdida sobrevenida de objeto, pues el acto que se pretende revisar por lesivo ya no existe al haber sido anulado y modificado por los órganos jurisdiccionales.

Una segunda solución, ciertamente discutible, pasaría por entender que las excepciones de cosa juzgada y litispendencia solo resultan aplicables a la pretensión de incremento o minoración respecto de la cuantía del justiprecio que formulase la parte recurrente en el primer proceso, quedando exenta de cualquier impedimento procesal la pretensión contraria que pudiese formularse en un ulterior recurso<sup>45</sup>.

Por último, una tercera solución para solventar esta problemática cuestión de índole procesal pasaría por, al amparo de los arts. 34 y ss. LJCA, plantear la acumulación de los procesos en los que se deducen recursos contra un mismo acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación<sup>46</sup>.

En efecto, establece el art. 34 LJCA que «serán acumulables en un proceso las pretensiones que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación». De esta forma, varias pretensiones se sustanciarían conjuntamente y decidirían en una sola sentencia, dando lugar a un proceso con una pluralidad de objetos<sup>47</sup>. Solución procesal que, *a priori*, podría aplicarse al supuesto que estamos analizando, en el que la coincidencia del acto sobre el que se basan las pretensiones impugnatorias tanto del expropiado como del beneficiario o de la Administración expropiante resulta evidente, ya que ambas se dirigen contra el mismo acuerdo de fijación del justiprecio por el Jurado de Expropiación.

De hecho, puede observarse la existencia de numerosos procesos en los que los tribunales encargados de solventar esta cuestión han optado por la acumulación de recursos, lo que efectivamente imposibilita la existencia de resoluciones judiciales contradictorias<sup>48</sup>. Es más, la precitada STS de 24 de noviembre de 1998 (rec. 1499/1994), pese a ofrecer una solución sustentada en el efecto de cosa juzgada de la primera sentencia resuelta, entiende que la mejor solución procesal hubiese sido la acumulación de recursos («a pesar de que lo más correcto proce-

<sup>44</sup> Así, la STSJ de Madrid de 14 de abril de 2015 (rec. 232/2012).

<sup>45</sup> En efecto, tal y como relatan Vivas Puig y Campos Daroca (2016, pág. 504), así se argumenta en la STS de 24 de noviembre de 1998, estimando que «sólo tendrá valor de cosa juzgada la declaración de que no procede aumentar el justiprecio, quedando imprejuizada su reducción y la posibilidad de estimar la pretensión formulada en tal sentido por la Administración, por lo que no se ha producido indefensión alguna al recurrente, a pesar de que lo más correcto procesalmente hubiese sido que la Sala de instancia hubiera accedido a dicha acumulación, oportunamente interesada y reiterada en súplica».

<sup>46</sup> Véase Vivas Puig y Campos Daroca (2016, pág. 505) y Escartín Escudé (2022, pág. 157).

<sup>47</sup> Véase Ayala Muñoz [et al.] (2002, pág. 383).

<sup>48</sup> SSTSJ de Cataluña de 3 de septiembre de 2007 (recursos acumulados 722/2003 y 743/2004) y de 15 de mayo de 2008 (recursos acumulados 1348/2003 y 742/2004).

salmente hubiese sido que la Sala de instancia hubiera accedido a dicha acumulación, oportunamente interesada y reiterada en súplica»).

No obstante la indudable conveniencia de esta solución, se plantea un problema derivado de la inversión procesal que, respecto a las partes del proceso, produce el recurso de lesividad. Así, dado que la Administración expropiante y el propietario expropiado serán —ambos— demandantes y demandados en atención a los recursos presentados, podría entenderse que se ha producido una reconvencción del demandado del primer proceso, que normalmente será la propia Administración, dado lo limitado del plazo de interposición del recurso para los interesados (que además pueden acudir directamente a sede contenciosa, al agotar la vía administrativa las resoluciones del Jurado de Expropiación) y la necesaria realización del procedimiento administrativo previo de declaración de lesividad para la interposición del recurso de lesividad.

Como sabemos, la posibilidad de reconvencción en el proceso contencioso-administrativo ha sido tradicionalmente rechazada, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia<sup>49</sup>, pero en este supuesto excepcional, y dadas las indeseables consecuencias de la no aplicación de la solución acumulativa sobre el principio de seguridad jurídica y de economía procesal, debería abogarse por la admisibilidad de la acumulación aun con la presencia de partes procesales contrapuestas en ambos recursos.

---

<sup>49</sup> Por todas, STS de 11 de mayo de 2017, rec. 2506/2017. Recopilando las autorizadas voces que se han manifestado contrariamente a la admisión de esta figura en el contencioso-administrativo y de los pronunciamientos del TS que la niegan, Ayala Muñoz *et al.* (2002, pág. 384).

