

LA COMISION DE EXPROPIACION DE BIENES DE VALOR ARTISTICO, HISTORICO Y ARQUEOLOGICO

Por

JUAN ANTONIO TAMAYO ISASI-ISASMENDI

Doctor en Derecho.

SUMARIO: EXPROPIACIÓN DE BIENES DE VALOR ARTÍSTICO, HISTÓRICO Y ARQUEOLÓGICO. IDEAS BÁSICAS. 1. ANTECEDENTES: A) *Origen e importancia de la Comisión de expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico.* B) *Ventajas y posibles inconvenientes de la nueva Comisión. Ideas generales.* 2. CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERES JURÍDICOS DE LA COMISIÓN. 3. COMPOSICIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA CITADA COMISIÓN: A) *Integración de la misma.* B) *Plazo y forma de nombrarla.* C) *Presidencia de la Comisión.* 4. RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN: SU CLASIFICACIÓN: A) *Resoluciones de trámite.* B) *Resoluciones fijando el justo precio:* a) Plazo para darla. b) Su motivación. c) ¿Facultad de elección o concepto jurídico indeterminado? Problema de la valoración libre. d) ¿Se limita a decidir sobre el justo precio? e) Su ejecutividad. f) Notificación. 5. RECURSOS CONTRA LOS ACUERDOS DE LA COMISIÓN: A) *Necesidad de la reposición previa.* B) *Legitimación activa y pasiva.* C) *Motivos del recurso:* a) Lesión en la determinación del justo precio. b) Vicio sustancial de forma, violación u omisión de preceptos legales.

EXPROPIACIÓN DE BIENES DE VALOR ARTÍSTICO, HISTÓRICO Y ARQUEOLÓGICO. IDEAS BÁSICAS.

La importancia que ofrecen tales objetos para «valorar» la cultura de una nación ha motivado generalmente una tutela por parte del Estado. Tal tutela se ha manifestado dictándose una serie de preceptos que establecen para los propietarios de los objetos citados unas limitaciones que no existen respecto de otros; así, desde principios del siglo actual no es raro encontrar en nuestra legislación, disposiciones que obligan a mantener en las debidas condiciones a los monumentos histórico-artísticos, cuando se hayan declarado como tales por el Estado, a prohibirles su enajenación e incluso a expropiarlos en interés de la sociedad (1).

(1) Vid. Ley de 7 de julio de 1911, con su Reglamento de 1 de marzo de 1912. Leyes de 4 de marzo de 1915, 9 de agosto de 1926, 10 de diciembre de 1931, 13 de mayo de 1933, Decretos de 16 de abril de 1936, 12 de junio de 1953, 22 de julio de 1958, etc.

¿Qué papel desempeña la Comisión de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico dentro de la problemática jurídica de la institución expropiatoria? El justo precio se trata de conseguir aplicando criterios valorativos (automáticos y estimativos) y asegurando que la tasación se efectúe de un modo objetivo y eficiente. Esto último se logra mediante la actuación de sistemas adecuados y por la vigencia de garantías jurisdiccionales que permitan revisar el funcionamiento de éstos. Este tríptico —garantías, criterios idóneos de valoración y órgano adecuado— forma un todo homogéneo y complejo que constituye la base del concepto actual de indemnización.

Las consecuencias que se derivan de lo expuesto pueden ser positivas y negativas. Las primeras fijan el justo precio cuando hay una perfecta sincronización de la tríada citada. Las segundas vienen determinadas por el incumplimiento de cualquiera de los pilares jurídicos mencionados. Ahora bien, pueden evitarse estos efectos negativos si el sistema de garantías asegura la posibilidad legal de tasar judicialmente el importe del sacrificio expropiatorio.

La Ley de 1954 aporta una innovación fundamental en materia de órganos, al sustituir y modificar sustancialmente los utilizados antes de su promulgación. Sólo vamos a referirnos en el presente trabajo a la Comisión de Expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, dada la importancia que en la práctica administrativa española va adquiriendo la expropiación de este tipo de bienes.

1.—ANTECEDENTES.

A) *Origen e importancia de la Comisión de Expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico.*

El procedimiento concreto de la evaluación a adoptar se plantea, por lo que respecta a los bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, en defecto de acuerdo amigable —inicial o sobrevenido—, o cuando el Estado no ejercita para sí o para otra persona pública los derechos de tanteo y retracto (2).

Originariamente, la tasación de este tipo de bienes expropiables correspondía a una Comisión creada por la Ley de 7 de julio de 1911 y

(2) Vid. artículos 24 y 81 de la Ley de 1954, que establece el acuerdo amigable y el derecho de tanteo, respectivamente; artículos 97 y 100 del Reglamento de 1957 y Decreto de 12 de junio de 1953 sobre comercio de objetos históricos artísticos.

constituída por académicos de la Historia, de Bellas Artes y de Ciencias. Se integraba por tres miembros, dos designados por el Ministerio de Instrucción Pública y el tercero a propuesta del propietario del bien a expropiar. Su valoración se configuraba en la citada Ley como un dictamen de emisión preceptiva que no vinculaba a la Administración expropiante en cuanto al fondo, puesto que la tasación debía aprobarse por Real Orden, emanada del mencionado Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes (3).

Posteriormente, el Real Decreto de 16 de febrero de 1922, artículo 3, crea Comisiones de Valoración de objetos artísticos, con distinta finalidad. En efecto, la misión de éstas se circunscribía a examinar los objetos que se presentaban a valorar en materia de Aduanas y a certificar si merecen o no la calificación de artísticos. Las Comisiones sólo valoraban cuando a su juicio tales objetos tenían la consideración de artísticos. Tal valoración constituía un dictamen de emisión preceptiva, no vinculante en cuanto al fondo que servía de base para el adeudo, cuando no existía discrepancia en las propuestas evaluatorias de sus miembros. El desacuerdo lo dirimía el informe de un técnico, nombrado por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, que servía de base para el correspondiente adeudo y sustituía al dictamen contradictorio de la Comisión (4).

Actualmente, la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, artículos 78 y siguientes, mantiene la Comisión como órgano justipreciador que sólo tiene de común con la primitiva el nombre y el número de componentes. En efecto, el nuevo sistema pretende superar los inconvenientes que surgían con la primitiva Comisión y lograr unas ventajas paralelas a las enumeradas por la Exposición de Motivos respecto a los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa.

Analicemos las ventajas y posibles inconvenientes del nuevo sistema.

B) Ventajas y posibles inconvenientes de la nueva Comisión. Ideas generales.

Razones de índole práctica han sido la causa originaria y motivadora de que la vigente Ley de Expropiación Forzosa abandonase el sistema de valoración ya indicado y estableciese en su lugar uno nuevo, denominado

(3) Vid. artículos 4.º y 6.º de la Ley de 1911, 11 y 12 del Real Decreto de 1 de marzo de 1912.

(4) Vid. artículos 3.º, 4.º y 6.º del Real Decreto de 16 de febrero de 1922 y Real Orden de 29 de agosto del mismo año, que aclaran las atribuciones de la Comisión en materia de aduanas.

Comisión de Expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico.

En primer lugar, al crearlo como órgano de la Administración, pero independiente de ésta en su actuación, le atribuye facultades decisorias, periciales y ejecutivas; es decir, estas funciones determinan una prevalencia de sus valoraciones y una vinculación para las partes, hasta el punto que la propia Administración, aun siendo la Comisión un órgano dentro de la misma, se equipara con el expropiado en la necesidad de impugnar en vía jurisdiccional competente la eventual lesión que la cantidad determinada en el acuerdo pudiera representar para ella (5).

En segundo lugar, al establecerla como órgano colegiado reducido permite una doble ventaja, concretada en llevar a su seno los intereses contrapuestos y resolverlos sin los posibles inconvenientes que presentaría si fuese numeroso.

En tercer lugar, al concebirlo como órgano especialista y técnico, se estatuye, según la doctrina, una justicia y una objetividad en su actuación que debe impedir toda consideración particularista. La integración eminentemente especialista trata de asegurar una uniformidad de criterios en la aplicación de los sistemas valorativos que no excluye la posibilidad de la existencia de una propuesta disidente (6).

Emitir un juicio definitivo sobre este órgano, dado el escaso tiempo de actuación y funcionamiento del mismo, sería prematuro. No obstante, observamos algunos defectos estructurales que precisan corrección y que analizaremos al examinar el concepto, naturaleza, composición, etc., del mismo.

2.—CONCEPTO, NATURALEZA Y CARACTERES JURÍDICOS DE LA COMISIÓN.

A priori, podemos definirla como el órgano administrativo especializado que, incardinado en la Administración pública por imperio de la Ley, fija el precio en las expropiaciones de valor artístico, histórico y arqueológico, con facultad definitiva e inapelable en vía administrativa.

En primer lugar, al calificarla como órgano tenemos que analizar los presupuestos de actuación de aquélla para concretar su naturaleza jurí-

(5) Esta vinculación se traduce sólo en la necesidad de recurrir el precio fijado, pero el procedimiento utilizado por las partes es distinto, según sea Administración Central, Local, beneficiario o expropiado.

Vid. *Recursos contra los acuerdos de la Comisión.*

(6) Vid. *Resoluciones de la Comisión.*

dica. Estos presupuestos implican la existencia en la Comisión de una legalidad y de una juridicidad. La primera viene determinada por la facultad de conocer, en el doble aspecto de entender y resolver, sobre el justiprecio; y la segunda, concretada en el principio en virtud del cual la Comisión, al desarrollar el contenido de la legalidad, se ajusta a derecho (7). Al afirmar la legalidad de la Comisión, se supone la existencia en la misma de una competencia determinada por la materia, por el grado jerárquico y por el lugar.

Examinemos éstas:

1) La función del citado órgano es de naturaleza típicamente administrativa, como se demuestra al asignarle la Ley una función tasadora y pericial sobre el justo precio de los bienes expropiados. Esta competencia, ¿se extiende a todos los bienes de valor artístico, histórico y arqueológico? El principio general, artículo 92-1 del Reglamento de 1957, parece indicar que la competencia de la Comisión abarca tanto a los muebles como a los inmuebles que reúnan los requisitos antes enumerados. No obstante, respecto a los inmuebles, existe una doble condición que delimita el conocimiento y competencia de este órgano, al establecer la Ley y el Reglamento: *a)* Sólo conocerá cuando dichos bienes hubieran obtenido la declaración oficial de su carácter artístico, histórico y arqueológico con antelación mínima de un año a la fecha de iniciarse el expediente expropiatorio, y *b)* El procedimiento general establecido en la Ley se aplicará a las expropiaciones de edificios y terrenos que impidan «la contemplación» de tales monumentos, constituyan causa de riesgo o de cualquier perjuicio para el mismo...» (8).

Deducimos de lo expuesto la siguiente consecuencia: la competencia de la Comisión se extiende a todos los bienes muebles de valor artístico, histórico y arqueológico, y a los inmuebles que hubiesen obtenido la declaración oficial de tales requisitos con la antelación mínima de un año a la fecha de iniciarse el expediente expropiatorio.

2) La Comisión es un órgano administrativo, aunque no está catalogada expresamente por el legislador dentro del orden jerárquico de la Administración. En efecto, no habría por qué consignar, tanto en la Ley como en el Reglamento, que sus resoluciones utiman la vía gubernativa,

(7) Tratamos de determinar la naturaleza jurídica de este órgano compaginando la normatividad general del Derecho administrativo con la establecida en la Ley de 1954; es decir, se suscitarían diversos problemas en torno a la titularidad del órgano y a la imparcialidad del mismo, si aplicáramos únicamente la primera.

Vid. *Composición y constitución del citado órgano.*

(8) Vid. artículo 82 de la Ley de 1954 y 92-2 del Reglamento de 1957.

si la Comisión no constituyese un órgano y sus fallos no fuesen actos administrativos. Por otra parte, no existe una declaración legal expresa que califique a la citada Comisión como órgano independiente de la Administración o como órgano arbitral autónomo con función administrativa jurisdiccional propia (9).

La conclusión lógica de lo expuesto radica en concebir los acuerdos «justipreciadores» de la Comisión como actos administrativos que ultiman la vía gubernativa y proceden de un órgano, el cual, a los efectos del recurso contencioso-administrativo, califica el párrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley de 1956 como Administración pública.

Hemos manifestado que no existe ningún precepto en la Ley de 1954 que afirme la incorporación orgánica de la Comisión a un Ministerio determinado. En efecto, el artículo 78 de la citada Ley sólo indica que la Comisión se halla integrada por tres académicos, uno designado por la Mesa del Instituto de España, otro nombrado por el Ministro de Educación Nacional y un tercero a propuesta del propietario del bien a expropiar. El Reglamento sigue la misma directriz expuesta, ya que se limita a regular la integración del citado órgano y las funciones del Presidente, sin hacer mención de su régimen económico y burocrático. No obstante, podría indicarse que las Comisiones están adscritas en cierto modo al Ministerio de Educación Nacional, y dentro de él, en la Dirección General de Bellas Artes. Los argumentos que podemos utilizar en favor de esta postura son más históricos que positivos:

a) Las Comisiones actuales pueden concebirse como una continuación de las creadas por la Ley de 1911, pero que sólo tienen de común el nombre y el número de componentes. Las diferencias radican fundamentalmente en su actuación; es decir, la de 1911 sólo dictaminaba sobre el valor de lo expropiado; por el contrario, la actual decide ejecutoriamente.

b) Actualmente nada se indica sobre las funciones administrativas y subalternas de la Comisión vigente, por lo que creemos que tales actividades seguirán estando a cargo del personal administrativo del citado Ministerio.

c) La dotación económica de estas Comisiones se hacía, antes de la entrada en vigor de la Ley de 1954, con cargo a la consignación presupuestaria del Ministerio de Educación Nacional. Las disposiciones vigentes no se pronuncian sobre esto, por lo que cabe una doble solución:

(9) Vid. artículo 84 de la Ley de 1954 y 96-4 del Reglamento de 1957.

seguir con el sistema antiguo o que sea a cargo del expropiante, como el artículo 33 establece para los Jurados (10).

Los argumentos empleados para defender la tesis de la incorporación orgánica al Ministerio de Educación Nacional son muy débiles. Somos de la opinión que el legislador ha debido precisar la naturaleza jurídica de la Comisión e incorporarla expresamente al citado Ministerio, dada su finalidad y función, aunque respetando su actual independencia jerárquica en materia «justipreciadora» (11).

3) La competencia por razón del lugar se deduce del artículo 78 de la Ley, en virtud del cual puede calificarse de nacional o provincial, según los casos. En efecto, el artículo citado indica que la designación podrá recaer en académicos pertenecientes al Instituto de España o de las Academias de Distrito. A nuestro juicio, la opción indicada sólo puede venir determinada en razón de lo que se expropia. Supongamos que se trata de hallazgos encontrados en la provincia de X.; lo lógico será que la Comisión se integre por académicos «correspondientes» de la capital donde se han encontrado tales objetos. Por el contrario, se trata de objetos hallados en zonas que comprenden varias provincias y que son de gran valor; lo lógico será que el citado órgano se constituya por académicos pertenecientes al Instituto de España. Veamos otro supuesto. La Administración acuerda la declaración de utilidad pública para expropiar una casa, calificada de monumento histórico-artístico, en la ciudad de X. El Gobernador civil de la citada provincia, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de la Ley de 1954, adoptará las medidas necesarias para que no se alteren las características del inmueble afectado. Al propio tiempo, según se deduce de los artículos 78 y 79 de la mencionada disposición, se designará la Comisión, que se reunirá en el plazo de un mes, a contar desde la fecha de la Orden ministerial por la que se acuerda la expropiación. Esta Comisión se integrará, a tenor

(10) La Exposición de Motivos de la vigente Ley de Expropiación Forzosa dice textualmente: «Los otros dos procedimientos especiales previstos, el de la expropiación que tenga por objeto bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, y el referente a expropiaciones por la Administración militar, no suponen modificaciones de alcance significativo sobre la legislación hasta ahora vigente en la materia. Su inclusión en tal concepto de procedimientos especiales responde exclusivamente al ya razonado criterio de moderar en lo posible la dispersión de las normas legales y reglamentarias que regulan la expropiación»

¿Hasta qué punto es cierto lo expuesto por la Exposición de Motivos? Creemos que el legislador no ha tenido en cuenta las diferencias que separan a ambas Comisiones. La regulada en la Ley de 1911 sólo dictaminaba; por el contrario, la actual decide ejecutoriamente, etc.

(11) Vid. *Recursos contra los acuerdos de la Comisión*.

de lo dispuesto en el artículo 94 del Reglamento de 1957, por académicos especializados o por académicos que forman parte de la Comisión diocesana. Luego, resulta lógico que la Comisión se integre por académicos «correspondientes», equivalentes a los de distrito, de la capital donde se halla ubicada la citada casa, desde el instante en que el artículo 94-2 del Reglamento de 1957 consigna expresamente: «Cuando los bienes u objetos que hayan de ocuparse o expropiarse pertenezcan a la Iglesia Católica, serán designados con preferencia los académicos que forman parte de la Comisión diocesana correspondiente». Por otra parte, tal interpretación resulta lógica, a pesar de «la ausencia de norma expresa», tanto en la Ley como en el Reglamento, que lo ratifique, si tenemos en cuenta que el artículo 11 del Real Decreto de 1 de marzo de 1912 establecía para las primitivas Comisiones una competencia nacional y otra local (12).

En segundo lugar, al concebir la Comisión como órgano especializado, le atribuimos una doble cualidad, dimanada: *a)* del carácter técnico y específico de los miembros que la constituyen, y *b)* de la existencia de un tipo determinado de expropiaciones, cuyo precio no puede ser fijado por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, habida cuenta de la especial naturaleza jurídica intrínseca de lo expropiado.

Cabe plantearse la cuestión de si el citado órgano es permanente o esporádico. A nuestro juicio, el legislador no lo ha concebido como permanente, dada la escasez de supuestos expropiatorios de este tipo en la época de entrada en vigor de la Ley de 1954. En este sentido, la Comisión se parece a los Tribunales de oposiciones, que sólo se designan cuando existen vacantes.

3.—COMPOSICIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LA CITADA COMISIÓN.

La vigente Ley de Expropiación Forzosa defirió a la Comisión la doble facultad de utilizar los criterios valorativos más idóneos y de fijar

(12) La interpretación indicada en el texto puede ser criticada por ausencia de argumentos legales vigentes. No obstante, somos de la opinión de que la Comisión viene a sustituir en sus funciones al jurado provincial de expropiación forzosa. Por otra parte, ante «la ausencia legal», creemos que puede aplicarse lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto de 1 de marzo de 1912.

Los efectos de la distinción apuntada son fundamentales en orden al conocimiento del recurso contencioso-administrativo. En efecto, la Sala competente para conocer del citado recurso será la de la Audiencia territorial en cuya circunscripción se realice el acto, si concebimos a la Comisión como órgano de ámbito provincial; por el contrario será competente la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo cuando lo conceptuemos como órgano cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional.

el justo precio definitivo en vía administrativa. Este sistema pretende superar los inconvenientes que surgían con la primitiva Comisión y lograr unas ventajas, en cierto modo, paralelas a las enumeradas por la Exposición de Motivos respecto a los Jurados (13).

Pasemos a examinar la problemática jurídica que puede plantearnos su integración y forma de nombrarla.

A) *Integración de la misma.*

Se halla integrada por tres académicos, uno designado por la Mesa del Instituto de España, otro nombrado por el Ministro de Educación Nacional y un tercero a propuesta del propietario del bien u objeto a expropiar (14). La Comisión proporciona las ventajas de la colegiación sin los inconvenientes que ésta presenta cuando se hace numerosa. Teóricamente, cabe clasificar los miembros de la misma en los siguientes grupos: a) el designado por el propietario del bien u objeto a expropiar, que no debe calificarse como representante legal del mismo; b) el del Ministerio de Educación Nacional, como delegado de la entidad que expropia, y c) el Presidente, que trata de garantizar la objetividad de la resolución justipreciadora por no estar vinculado bajo ningún aspecto a las partes interesadas en la fijación del precio.

Cabe plantearse la cuestión de si la posible falta de imparcialidad y de titularidad en la citada Comisión motiva la invalidez del órgano en lo que respecta a su actuación decisiva (15). A nuestro juicio, creemos que no, por las siguientes razones: 1) La Comisión se constituye con arreglo a una Ley especial y no de acuerdo con la normativa general del Derecho administrativo; 2) La creación, funcionamiento y actuación de la citada Comisión es motivada por la existencia de un tipo especial de bienes expropiables que no pueden ser justipreciados por el procedimiento general; 3) La posible parcialidad de dos de sus miembros, difícil de darse, pues no son representantes legales de las partes interesadas en la fijación del precio, se palia y evita con la actuación del Presidente de este órgano, puesto que decide con voto de calidad (16); 4) Si bien la titularidad del órgano no radica en funcionarios, sino en académicos,

(13) Vid. Leyes de 7 de julio de 1911 y 4 de marzo de 1915.

(14) Vid. artículo 78 de la Ley de 1954.

(15) La imparcialidad es exigida por la Ley de Procedimiento Administrativo, artículos 20 y 21, y supone que los miembros no estén vinculados por ningún lazo a las partes, ni tengan interés en el asunto. La titularidad se da en el funcionario e implica la representación y actuación del órgano.

(16) Vid. C) *Presidencia de la Comisión.*

puede salvarse esta exigencia estatuida por la normatividad general, nombrando como miembros de la Comisión a personas que reúnan lo doble cualidad de funcionarios y académicos; así, Catedráticos de la Facultad de Filosofía y Letras. Lo indicado no quiere expresar que el nombramiento de académicos que no sean funcionarios invalida la actuación del citado órgano, puesto que su titularidad depende de la legislación especial y no de la general.

Esta composición especializada, motivada por la función justipreciadora del órgano, experimenta modificaciones sustanciales, en atención a la entidad expropiante y a la naturaleza de lo expropiado. A este respecto, el Reglamento, artículo 94-2, ha establecido que cuando se trata de bienes pertenecientes a la Iglesia Católica, serán designados con preferencia los académicos que forman parte de la Comisión diocesana correspondiente, que se establece en el artículo 21 del vigente Concordato, caso de que estuviese constituida (17).

En definitiva, se deduce de lo expuesto que la constitución del citado órgano puede resumirse así: un especialista por cada una de las partes, designado por las mismas, pero que no es su representante legal, que reúna la cualidad de técnico en la materia, y un Presidente que busca la imparcialidad del fallo para lograr una indemnización justa.

B) *Plazo y forma de nombrarla.*

El académico representante del Ministerio de Educación Nacional será designado en la misma fecha de la Orden ministerial por la que se acuerda la expropiación. Este nombramiento se notificará al Instituto de España y al expropiado.

El propietario del bien u objeto afectado por la expropiación deberá poner en conocimiento del Instituto de España el nombre y residencia del académico que ha designado, dentro del plazo de diez días, a contar desde el siguiente en que reciba la notificación del Ministerio. Al propio tiempo deberá acompañar a la citada comunicación escrito del académico donde manifiesta la aceptación del cargo (18).

(17) El artículo 21 del Concordato de 1953 dice: «En cada diócesis se constituirá una Comisión que bajo la presidencia del Ordinario vigilará la conservación, la reparación y las eventuales reformas de los templos», etc. La nota fundamental de la Comisión diocesana radica en su composición, que será nombrada una mitad entre los miembros elegidos por el obispo y aprobados por el Gobierno, y la otra parte entre miembros designados por el Gobierno con la aprobación del obispo.

(18) Vid. art. 95-2 del Reglamento de 1957.

El designado por la Mesa del Instituto lo será en tiempo para que la Comisión quede formalmente constituida en el plazo de un mes, a contar de la fecha de la Orden ministerial por la que se acordó la expropiación (19).

C) *Presidencia de la Comisión.*

El académico nombrado por la Mesa del Instituto de España ejerce las facultades inherentes de todo Presidente. Se le atribuye, por tanto, la convocatoria, dirección de los debates, resolución de los empates que se produzcan con su voto de calidad y de cuantas actuaciones haya de practicar la Comisión (20).

El voto de calidad resuelve los empates producidos por los otros miembros al valorar. En efecto, la Comisión, al estar constituida por tres miembros, es fácil que produzca votaciones negativas, que son resueltas por el Presidente al aceptar una de las valoraciones, o que la suya propia coincida con la tasación de uno de los miembros (21).

4.—RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN: SU CLASIFICACIÓN.

La primera cuestión que se nos plantea es la de si todas las resoluciones de la Comisión producen los mismos efectos (22). Basándonos en la importancia que el acto desempeña en el expediente de justiprecio, podemos distinguir entre: resoluciones de trámite, que son presupuestos necesarios del acuerdo en que se concreta la función tasadora de la Comisión, y resoluciones fijadoras de justo precio.

A) *Resoluciones de trámite.*

La Ley de Expropiación Forzosa no especifica qué acuerdos son los de trámite. No obstante, podemos establecer *a priori* el siguiente prin-

(19) Vid. artículo 79 de la Ley y 95-3 del Reglamento.

(20) Vid. artículo 95-3 y 96-3 del Reglamento de 1957.

(21) Así el miembro A vota por «x» valor y el miembro B da un valor «z». La votación es de empate, que se resuelve por el Presidente aceptando el valor «z» o «x».

(22) Tales resoluciones son actos administrativos, como se comprueba al examinar los elementos constitutivos de las mismas: a) Es realizado por un órgano de la Administración Pública (Vid. *Naturaleza jurídica de la Comisión*). b) Con la competencia de la Comisión, según se deduce del artículo 78 de la Ley de 1954. c) Por el contenido que radica en el efecto práctico que se pretende obtener con dicho acto, que es la indemnización justa. d) Por su forma de integración, declaración administrativa y por su fin: sustituir el patrimonio expropiado por otro análogo en la cuantía.

cipio: todo acuerdo anterior a la aprobación definitiva del justo precio, en materia de expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, se considera de mero trámite. Luego, según el principio expuesto, la constitución de la Comisión, designación de los miembros y, en general, todas las resoluciones que dicta el citado órgano, que no decidan directamente sobre el justiprecio, merecen el calificativo de trámite.

Diferenciadas las dos clases de actos emanados de la Comisión, examinemos ahora las cuestiones que pueden plantearnos la invalidez de los actos trámite y el momento procesal oportuno para hacerla valer.

La jurisprudencia y la doctrina han establecido que los actos de trámite no son susceptibles de ser impugnados directamente, a no ser que bajo su apariencia encubran una verdadera resolución (23). La única posibilidad que existe respecto a su impugnación es integrarlo jurídicamente como elemento formal del acuerdo de este órgano fijando el justiprecio (24). La consecuencia de esta afirmación radica en que la irregularidad manifiesta o falta del acto de procedimiento acarrea vicio para el acto principal. ¿Queremos indicar, con lo expuesto, que el vicio del acto trámite lleva consigo la anulabilidad del acto definitivo? La solución está en la importancia de la invalidez del primer acto; es decir, si las resoluciones de trámite llevan consigo una indefensión para las partes, el vicio de aquéllas acarrea la anulación del acto principal, retro trayendo el expediente al momento en que la Comisión dictó el acto de trámite. Por el contrario, los actos viciados de forma que no reúnan los requisitos antes citados no son anulables en virtud de la economía procesal, «que impide que se anule la resolución y parcialmente las actuaciones, retro trayéndolas al momento en que se omitió el trámite preceptivo si, aun subsanado el defecto con todas sus consecuencias, es de prever lógicamente que volvería a producirse un acto administrativo igual al que se anula» (25).

(23) Este principio se deduce del artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al establecer qué actos son impugnables. Vid. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, parte general, 3.^a edición, Madrid, 1964, págs. 438 y sigs.

(24) Vid. sentencias de 16 de mayo de 1960 y 26 de diciembre de 1958.

(25) Criterio establecido en la sentencia de 22 de diciembre de 1954. Tal punto de vista ha sido mantenido por la Ley de Procedimiento Administrativo, *a sensu contrario*, artículo 48-2, al decir: «... El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados».

B) Resoluciones fijando el justo precio.

La Comisión, a la vista de las actuaciones realizadas, decidirá sobre el justo precio, fijando la indemnización que proceda. El principio de la legalidad de actuación del citado órgano se resuelve, como manifiesta GARRIDO FALLA, «en una cuestión de técnica jurídica cuyo empleo es necesario para determinar qué resoluciones justipreciadoras son legalmente válidas y cuáles no». Por ello, al analizar algunos elementos de validez de tal acto, puntualizaremos, siguiendo la técnica del citado autor, qué vicios pueden darse; es decir, pretendemos una doble finalidad: a) Examinar la validez de la resolución, fijando el justo precio y de su eficacia como consecuencia de la recta aplicación de los requisitos exigidos expresamente por la Ley de Expropiación, y b) Determinar la invalidez en virtud de la existencia de vicios en el susodicho acto (26).

En definitiva, al analizar esta resolución hemos de tener en cuenta:

a) *Plazo para darla.*

El plazo normal que la Comisión tiene para resolver sobre el justo precio es el de un mes, a contar desde el siguiente a la fecha de su constitución (27).

b) *Su motivación.*

Doctrinalmente, supone la exposición de las razones que han motivado a la Comisión a tomar el acuerdo «justipreciador» en que el acto consiste. Respecto a este elemento de la resolución, examinemos tres cuestiones enlazadas entre sí: obligatoriedad, falta e irregularidad.

La obligatoriedad viene establecida preceptivamente, artículo 96-2 del Reglamento, al decir: «El justo precio se determinará por acuerdo motivado de la Comisión, en el que se expresarán cuantos elementos, cualquiera que sea su naturaleza, hubieran justificado la peritación...». La consecuencia lógica del precepto transcrito es que la Ley exige una valoración fundada de tal forma que de los elementos y criterios utilizados se deduzca el precio adoptado por la Comisión. La dificultad radica, a nuestro juicio, en saber cuándo es suficiente o no la motivación para entender cumplido el precepto legal. O sea, las resoluciones justipreciadoras al basarse en criterios automáticos o estimativos plantean dos cuestiones íntimamente enlazadas entre sí: desarrollo y alcan-

(26) Vid. obra citada, págs. 441 y sigs.

(27) Vid. artículo 96-1 del Reglamento de 1957.

ce que ha de tener la motivación válida, según los sistemas valorativos utilizados. Al propio tiempo hemos de analizar los efectos de la invalidez de la resolución por la falta o escasa motivación.

Veamos los posibles supuestos que pueden darse :

1.º *La Comisión se basa en el sistema automático.*

La aplicación de criterios reglados automáticos simplifica la cuestión, puesto que todo se reduce a la sola mención genérica de los mismos y a apreciar si hubo errores materiales en las operaciones aritméticas realizadas. Supongamos que la Administración expropia un bien mueble de valor artístico, histórico y arqueológico, como es, por ejemplo, una vasija hallada en una finca, que contiene monedas de la época romana. La Ley de 1911 especifica que la valoración se realizará de conformidad con el valor intrínseco del objeto expropiado y en la proporción legalmente establecida para el descubridor y para el propietario cuando sean personas diferentes. La cuestión se reduce a determinar si ha habido mala aplicación o no del módulo automático. El primer supuesto sólo origina un vicio que la sentencia puede rectificar al realizar las operaciones adecuadas. Por otra parte, somos de la opinión que la mención genérica del criterio valorativo automático empleado es suficiente para no invalidar el acto, ya que refleja precisamente las reglas utilizadas para determinar la indemnización.

¿Podemos afirmar lo mismo respecto a las resoluciones basadas en criterios estimativos? La exigibilidad de la motivación razonada en estos supuestos es esencial, puesto que tiene que indicar no sólo la cuantía fijada, sino el por qué de la misma.

2.º *La Comisión se basa en el sistema estimativo.*

Supongamos que la Administración expropia un bien mueble de valor artístico, histórico y arqueológico. Podemos emplear cualquier tipo de criterios estimativos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 43-2 de la Ley de 1954, cuando no exista sistema de valoración automático señalado por las Leyes especiales, se desconozca algún elemento para determinar la media aritmética o aquél no dé el valor real de lo expropiado.

La Comisión tiene la obligación ineludible de motivar, a tenor de lo regulado en el artículo 96-2 del Reglamento de 1957, suficientemente su acuerdo. Tal principio implica, al aplicarlo a esos tres supuestos, que la valoración sea fundada de tal forma que de los antecedentes puestos en consideración se deduzca, como afirma la jurisprudencia, «de modo directo y preciso», según el juicio lógico, la valoración adopta-

da (28). A este respecto, hemos de manifestar que la motivación tiene que reflejar la cuantía y el por qué de la misma. Sin embargo, el fundamento de la exigibilidad de la motivación es aún mayor en el tercer supuesto que en los dos primeros. En efecto, si la Ley especial exige «x» elementos para determinar la media aritmética, es lógico que la ausencia de cualquiera de éstos o la inexistencia del valor automático obligue a valorar con arreglo al artículo 43-2 citado. En este sentido, el móvil que hace cambiar la tasación automática por la estimativa no es el valor real de lo que se expropia, sino la inexistencia o la ausencia de alguno de los criterios reglados, exigidos por las Leyes especiales que imposibilitan la determinación del precio con arreglo a las mismas.

Los supuestos indicados entrañan un proceso de estimación por parte del citado órgano que no implica una discrecionalidad. En efecto, la Comisión no realiza, según la técnica alemana de los conceptos jurídicos indeterminados, un proceso de libertad de elección entre sistemas igualmente justos, sino que utiliza un proceso cognoscitivo que ha de fundarse, por un lado, en las circunstancias y elementos de juicio del mueble expropiado, y por otro, aplicando el sistema más idóneo con la intención de que su acuerdo sea un precio fijado de conformidad con el concepto indeterminado de equivalencia. A *sensu contrario*, deducimos que la falta de motivación o la sola mención genérica de los criterios de valoración empleados origina la invalidez de la resolución, puesto que se ignoran los motivos y razones que impulsaron a fijarlo.

El acuerdo «justipreciador» puede ser unánime o no. La propuesta del académico disidente se une a la pieza del justo precio, según el artículo 96-3 del Reglamento. Tal posibilidad entraña una mayor exigibilidad de la motivación razonada, ya que se debe fundamentar la razón que impulsa a no aceptar la citada propuesta particular.

La presencia de una serie de «circunstancias» en el mueble de valor artístico, histórico y arqueológico es la causa que pueda justificar la propuesta disidente. Estas circunstancias pueden clasificarse en positivas y negativas. Las primeras se caracterizan por ser elementos objetivos, poseídos potencialmente por los objetos expropiados y valuales por representar una mejor condición económica de los mismos. Las condiciones intrínsecas pueden ser la rareza del objeto, la perfección del mismo, su belleza, etc., etc. Las segundas constituyen una serie de condiciones, también intrínsecas, que desprecian el valor normal; así, el mal estado de conservación, la imperfección de la composición, etcéte-

(28) Vid. sentencias de 25 de octubre de 1955 y 2 de marzo de 1957.

ra. Tales circunstancias son elementos objetivos, pero al ser apreciadas subjetivamente, caben valoraciones distintas. La Sala apreciará qué criterio le convence más, argumentando específicamente el que adopte. Para ello es necesaria la presencia de la lesión en la sexta parte, que actúa como requisito de admisibilidad del recurso e incluso como tasación de la «extensión del margen de apreciación» (29).

En definitiva, la motivación en este tipo de resoluciones adquiere especial importancia, ya que de la misma depende que la indemnización sea justa. El acuerdo fija una indemnización, pero para llegar a ésta, la Comisión tiene que utilizar una serie de elementos y criterios de valoración, que para ser considerados justos han de ser razonados y con datos precisos y circunstanciados. A *sensu contrario*, deducimos que la falta de motivación o la sola mención genérica de los criterios estimativos de valoración empleados origina la invalidez de la resolución.

c) *¿Facultad de elección o concepto jurídico indeterminado? Problema de la valoración libre.*

Tratamos de analizar en este epígrafe una doble cuestión enlazada con la «resolución justipreciadora de la Comisión»: facultad de utilizar los criterios estimativos que juzgue más adecuados para lograr una indemnización justa y obligación de no fijar una cuantía inferior a la que resultare de aplicar «las disposiciones del título II de la Ley» (30).

El Reglamento, artículo 96-2, especifica que el justo precio se determina por acuerdo motivado, «en el que se expresarán cuantos elementos, cualquiera que sea su naturaleza, hubieran justificado la peritación». Lo transcrito nos indica que no se nos da resuelto, como ocurre en los conceptos jurídicos determinados, la cuantía concreta de cada caso expropiatorio, sino que sólo indica los medios estimativos adecuados para obtener la solución posible, la justa. Ante el acuerdo justipreciador de la Comisión, según la técnica alemana citada, no cabe más que una solución: el precio consignado por el citado órgano es justo o no lo es. Su estimación no puede ser un proceso volitivo de discrecionalidad, sino de cognición, que ha de basarse, por un lado, en los elementos de juicio del caso concreto expropiado, y por otro, aplicando la valoración idónea, con la finalidad de que el acuerdo obtenido sea un precio fijado de conformidad con el concepto jurídico indeterminado de equivalencia. Luego, el precio del objeto expropiado debe estar sujeto a

(29) Vid. *Recursos contra los acuerdos de la Comisión*. Motivos del recurso.

(30) Vid. artículo 96-2 del Reglamento de 1957.

una estimación jurídica que se fija en la medida que la Ley de 1954 ha utilizado el concepto jurídico indeterminado de justo precio.

Hemos pretendido indicar con lo expuesto que la finalidad del legislador ha sido establecer un sistema flexible que permita fijar un precio idóneo, según la naturaleza y circunstancias de cada caso. Cabe plantearse la cuestión de si la Ley de 1954 ha tenido en cuenta la técnica, ya aludida, de los conceptos jurídicos indeterminados (31).

Inicialmente, hemos de manifestar que el problema indicado debe ser resuelto atendiendo a nuestro Derecho, pues lo contrario puede resultar en cierto modo peligroso, por tratarse de conceptos que son la solución de una elaboración doctrinal ajena a nuestro ordenamiento positivo. RODRÍGUEZ PIÑERO ha puesto de relieve «que nuestra disciplina, recordando a SHEUNER, pertenece a aquellas materias jurídicas en las que los caracteres jurídicos nacionales de un pueblo y de un Estado se manifiestan más poderosamente» (32). Por tanto, «una cosa es lo que decía JAVIER DE BURGOS de la necesidad de consultar fuera lo que conviene hacer dentro, y otra muy distinta es intentar amoldar lo que hacemos dentro, con conceptos extraños, propios a realidades ajenas». A este respecto, GARRIDO FALLA dice que «el acudir en estos casos a la doctrina alemana sobre conceptos jurídicos indeterminados supone un largo camino para no resolver prácticamente nada. La cuestión, en estos casos, no consiste, como erróneamente se pretende, en demostrar que, desde el punto de vista lógico, estamos en presencia de supuestos de aplicación de la Ley al caso concreto (y, por tanto, fiscalizable jurisdiccionalmente), sino en saber si la última palabra en ciertas materias debe pronunciarla la Administración, en cuyo caso se reconocen los poderes discrecionales de ésta o la jurisdicción contencioso-administrativa...» (33).

Indudablemente, la objeción es válida desde el plano de la fiscalización jurisdiccional; o sea, lo mismo se consigue calificando la fijación del precio como un supuesto de aplicación de la Ley al caso concreto, que definiéndolo de otra manera, pues a tenor de lo dispuesto en los artículos 35 y 126 de la Ley de 1954 y 96 del Reglamento, la determina-

(31) Vid. GARCÍA-TREVIJANO: *Curso de Derecho administrativo*, Salamanca, 1961. páginas 252 y sigs.; GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo*, núm. 38 de esta REVISTA, págs. 171 y sigs., y nuestro trabajo: *El control de los conceptos jurídicos indeterminados en nuestro Derecho administrativo*, trabajo escrito para la oposición a la cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de La Laguna.

(32) Seminario celebrado en Sevilla en la primera semana de febrero de 1965 sobre «discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados».

(33) Vid. volumen III de su *Tratado*, titulado *La justicia administrativa*, primera parte, pág. 105, nota 33.

ción del precio es fiscalizable. A nuestro juicio, la crítica citada pudiera ser aceptada plenamente si se tratase de un concepto jurídico determinado, pero tal posibilidad creemos que no se da, pues las disposiciones citadas sólo proporcionan los medios valorativos necesarios para llegar a la única solución posible, la justa, y no nos da resuelta la cuantía concreta de cada caso expropiatorio. Por otra parte, la fiscalización de los hechos como un motivo más de revisión de la legalidad del elemento causa del acuerdo justipreciador (presupuesto de hecho), se realiza por la vía de infracción de los criterios valorativos, siempre que se supere la tasación «de la extensión del margen de apreciación», concretada en la lesión de la sexta parte.

En definitiva, puede sostenerse que el concepto indeterminado de indemnización justa, implícito en la Ley de 1954, obliga tanto al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa como a la Comisión a un proceso de estimación idóneo para obtener la solución adecuada, que es la equivalencia económica. Por ello, el proceso de constatación de si el concepto de justicia en la indemnización expropiatoria del caso concreto se cumple o no se realiza, es un proceso cognoscitivo, que es fiscalizable jurisdiccionalmente su aplicación cuando exista vicio material (motivado por equivocaciones en las operaciones aritméticas elementales que se han de aplicar a tenor de lo dispuesto en los artículos 38 al 42 inclusive), o vicio de apreciación (originado por mala aplicación del artículo 43) en un sexto. Luego, el concepto jurídico indeterminado es la indemnización justa que la Administración ha de concretar o determinar en cada caso concreto, aplicando los medios valorativos adecuados.

Analicemos las posibles cuestiones, teóricas y prácticas, que pueden plantearse al utilizar este concepto jurídico indeterminado en la fijación del justo precio que estamos analizando :

1.ª *Bienes muebles.*

El legislador ha establecido que las tasaciones de los bienes muebles de valor artístico, histórico y arqueológico habrán de ajustarse al sistema estimativo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 43-2, cuando no existan otros sistemas de valoración señalados por Leyes especiales o se desconozca algún elemento, de carácter automático, para determinar la media aritmética. El precepto indicado entraña, según manifestamos antes, un proceso de juicio en la aplicación del sistema valorativo que no implica una discrecionalidad. En efecto, la Comisión no realiza un proceso de libertad de elección entre sistemas valorativos igualmente justos, sino

que utiliza un proceso cognoscitivo que implica una estimación jurídica para aplicar el criterio estimativo adecuado.

Supongamos que la Administración expropia un cuadro de Murillo, de Goya, de Velázquez, etc. Este supuesto entraña un proceso de estimación que ha de fundarse, primero, en las circunstancias y elementos de juicio del lienzo citado, y en segundo, aplicando el sistema más idóneo con la finalidad de que el acuerdo justipreciador sea un precio fijado de conformidad con el concepto jurídico indeterminado de valor real que la Ley estatuye. Las circunstancias que pueden darse en el objeto expropiado son muy diversas y pueden clasificarse en positivas y negativas. Las primeras pueden definirse como elementos objetivos poseídos por los objetos que se expropian y valorables por representar una mejor condición económica de los mismos. Estas condiciones intrínsecas pueden ser: la tonalidad y composición del lienzo, la perfección de éste, la época, etc. Las segundas deprecian el valor normal del lienzo; así, el mal estado de conservación, la imperfección de la composición, la abundancia de otros cuadros del mismo autor con la misma composición, etc. Tales circunstancias son elementos objetivos del lienzo que incrementan o devaloran su valor normal y que al ser apreciadas subjetivamente caben valoraciones distintas. La Sala apreciará qué criterio le convence más, argumentando específicamente el que adopte. Para ello es necesaria la presencia de la lesión en la sexta parte (34).

Los criterios valorativos de cuadros análogos del mercado e incluso los precios fijados por el Seguro, son los más utilizados para señalar el precio justo del cuadro que se expropia.

La analogía constituye un elemento esencial de juicio para valorar, pero ha de ser completa para aplicarse. Así, el valor en venta de cuadros análogos debe ir condicionada por la existencia de dos requisitos como mínimo: a) referirse a ventas realizadas en el tiempo de tasación. Hay que acreditar, mediante documento notarial, que las transacciones o compraventas alegadas reúnan las mismas condiciones que las que son objeto de expropiación, y b) ha de ser idéntico por su clase y naturaleza al expropiado.

La inexistencia de una ciencia valorativa española sobre tal cuestión debe subsanarse legalmente. A nuestro juicio, podría distinguirse entre dos situaciones claramente definidas: una abstracta, donde se regularían todos los requisitos precisos para valorar cualquier objeto de interés artístico, histórico y arqueológico; y una concreta, donde se es-

(34) Vid. *Recursos contra los acuerdos de la Comisión*.

tablecerían las circunstancias y condiciones reales del caso específico que determinen la manera de aplicar los sistemas valorativos.

2.ª Bienes inmuebles.

El párrafo 2.º del artículo 92 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece que, en relación a los bienes inmuebles, se aplicará el procedimiento especial dispuesto por la Ley cuando dichos bienes hubieran obtenido la correspondiente declaración oficial de su carácter artístico, histórico y arqueológico con la antelación mínima de un año a la fecha de iniciarse el expediente expropiatorio. Por tanto, la competencia de la Comisión se extiende a los bienes muebles y a los inmuebles que reúnan un doble requisito: declaración oficial de su carácter artístico, histórico y arqueológico, y que la citada declaración date de un año, como mínimo, a la fecha de iniciarse el expediente expropiatorio.

La tasación de tales bienes habrá de ajustarse al sistema estimativo, cuando la Ley no haya previsto la existencia de criterios reglados para aquélla (35). La aplicación de tal sistema aconseja, primero, una discriminación valorativa de cada uno de los elementos indemnizables, y segundo, un análisis de los hechos que influyen o deprecian su justo precio.

El análisis de los citados hechos representa un proceso cognoscitivo, y no volitivo, de la Comisión, que será mayor o menor según sean los elementos de juicio aportados al expediente expropiatorio. La apreciación de los mismos puede ser adecuada o no. Se obtendrá un precio justo en el primer supuesto, y en el segundo, no, por existir error o vicio en la apreciación que motiva la infracción del sistema estimativo. El citado error puede ser revisado por la jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de lo dispuesto en el artículo 126-2 de la Ley y 96-4 del Reglamento, siempre que el acuerdo de la Comisión (proceso de estimación jurídica) produzca una lesión económica valorada en un sexto (36).

Lo indicado supone que la Comisión puede utilizar cuantos criterios estime necesarios y oportunos para la peritación, pero con la obligación de que el precio obtenido no sea inferior a la que resultare si se aplicaran las disposiciones del título II de la Ley (37). ¿Quiere esto expresar

(35) Vid. artículo 26 de la Ley de 13 de mayo de 1933 y artículo 27 del Decreto de 16 de abril de 1936.

(36) Vid. *Motivos del recurso*.

(37) Vid. artículo 79 de la Ley de 1954 y 96-2 del Reglamento de 1957.

que el expropiado puede pedir que se haga la determinación del justiprecio con arreglo al procedimiento general? A nuestro juicio, la norma citada sólo pretende establecer una seguridad legal en favor del expropiado, en virtud de la cual se intenta que la indemnización fijada por la Comisión sea idéntica a la determinada por el procedimiento general. Esta seguridad legal, a primera vista, no ofrece garantías de ser aplicada, pero creemos que puede ser tenida en cuenta, si se alega por la parte interesada al plantear el recurso correspondiente ante la jurisdicción competente (38).

d) *¿Se limita a decidir sobre el justo precio?*

Es consecuencia de la función tasadora y pericial de la Comisión, en virtud de la cual sólo puede expresar en cifras la valoración de los bienes afectados por la expropiación y sometidos a su conocimiento. El expresarlo en cifras es debido a que el dinero actúa como denominador común de todas las estimaciones de valores que lo han determinado. Lo expuesto no indica que la indemnización determinada sea pagada en dinero o en especie, puesto que la forma de pago es ajena a la función justipreciadora de la Comisión. Por otra parte, tiene potestad para remediar los vicios u omisiones que afecten a la validez de lo actuado. Tales defectos pueden ser originados por la actividad de la propia Comisión o provenir de una fase anterior, pero se subsanan por el citado órgano, según la doctrina, para evitar que el mantenimiento de los mismos merme las garantías de objetividad y acierto que ha de presidir sus resoluciones.

e) *Su ejecutividad.*

El acto administrativo, al emanar de uno de los poderes del Estado, aparece como obligatorio y con la peculiaridad de vincular en sus efectos tanto a la Administración como a los administrados. Esta concepción, aceptada por la doctrina y la jurisprudencia, entraña una presunción de legitimidad que determina que los actos administrativos se tengan por válidos y eficaces mientras no se demuestre su invalidez ante la jurisdicción competente.

Esta nota, que campea en nuestro Derecho positivo, es recogida expresamente en el artículo 79 de la Ley de 1954, al decir: «... Que tendrá carácter ejecutorio para la Administración y para el expropiado» (39). Decir carácter ejecutorio es tanto como afirmar su fuerza obli-

(38) Vid. *Motivos del recurso.*

(39) ¿Significa lo mismo ejecutividad que carácter ejecutorio? La ejecutoriedad es propia de los actos que imponen deberes positivos o negativos cuyo cumplimiento viene

gatoria y el deber de cumplirla. Luego tal calificativo entraña «que el acuerdo justipreciador de la Comisión» se presume justo, con independencia del resultado que ofrezca la revisión de la misma ante la jurisdicción competente. No obstante, esta presunción puede ser modificada o confirmada al ser revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa. ¿Plantea alguna dificultad práctica la diferencia de precio? RODRÍGUEZ MORO, en su *Expropiación forzosa*, 2.ª ed., págs. 205 y sigs., considera que la modificación puede darse por defecto o por exceso en relación a la fijada por la sentencia, pero en ambos casos la solución es factible. El expropiado devolverá la diferencia en el caso de exceso; por el contrario, en el caso opuesto, el cumplimiento de la sentencia se consigue al pagar la entidad expropiante o el beneficiario, en su caso, la diferencia y los intereses devengados por la misma desde el momento en que la transmisión u ocupación tuvo lugar.

f) *Notificación.*

La resolución justipreciadora, al ser creadora de una situación jurídica, implica la necesidad de comunicar sus efectos a las partes interesadas. Esta notificación, aunque no es exigida expresamente por la Ley de Expropiación Forzosa para este tipo de resoluciones, lo es, por analogía, con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 y disposiciones concordantes (40). La cualidad fundamental de la notificación es agotar la vía gubernativa y autorizar desde el día siguiente el recurso procedente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal consecuencia resulta no sólo del artículo 59 de la Ley de Procedimiento Administrativo, sino del párrafo 4.º del artículo 96 del Reglamento de 1957, en perfecta relación y armonía con el artículo 126-1 de la Ley de 1954.

de una prerrogativa de la Administración Pública—ejecución forzosa—que supone pasar por sí misma a la ejecución forzosa de sus actos, incluso empleando la coacción. Por el contrario, la ejecutividad es rasgo común a todos los actos administrativos y es consecuencia de su fuerza de obligar con independencia de la materia que constituye su contenido. De lo expuesto deducimos que el legislador, al utilizar los vocablos «carácter ejecutorio» no ha pretendido darle un significado de actuación material impuesta a los expropiados, sino tan sólo ha querido indicar la eficacia de esta resolución.

Vid. RODRÍGUEZ MORO: *La ejecutividad del acto administrativo*, 1949, págs. 32 y 33, y *Expropiación forzosa*, 2.ª edición, págs. 204 y sigs.

(40) Vid. artículos 78 a 80 de la Ley de 1954.

5.—RECURSOS CONTRA LOS ACUERDOS DE LA COMISIÓN.

La indemnización debida como consecuencia de cualquier tipo de expropiación ha de ser justa. La justicia en la misma queda asegurada, según la doctrina predominante, desde el instante en que ésta puede ser revisada por la jurisdicción competente. Las garantías de los expropiados, desde este plano, están reguladas en la Ley de 1954, que ha establecido la posibilidad de impugnar directamente los acuerdos de la Comisión y además ha abierto el cauce para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda fiscalizar lo actuado y tasar definitivamente en su valor objetivo y real, al examinar los criterios valorativos utilizados por aquélla (41).

A) *Necesidad de la reposición previa.*

Se formula el recurso de reposición como requisito previo a la interposición del contencioso. Se expondrán en éste los motivos en que se funda, los cuales pueden ser objeto del contencioso. Se presenta ante la Comisión determinadora del justo precio en el plazo de un mes, a contar de la notificación o publicación del acuerdo de ésta.

El recurso de reposición ¿es preceptivo o facultativo en este caso? Inicialmente podría afirmarse que es facultativo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 96-4 del Reglamento de 1957, pero tal interpretación resulta inadmisibile por lo siguiente:

1) Este requisito es de cumplimiento inexcusable, a tenor de lo establecido en el artículo 52 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, el hecho de que la resolución justipreciadora de la Comisión agote la vía administrativa, no quiere decir que sea innecesario el citado recurso. Por otra parte, es preceptivo por un doble fundamento: a) la finalidad de la reposición es que la Comisión pueda examinar hasta qué punto son admisibles los motivos que el recurrente puede alegar ante la jurisdicción competente contra su acuerdo, y b) esta resolución puede basarse en criterios estimativos no idóneos, según las partes interesadas en la fijación de la cuantía, y por consiguiente hay que dar una nueva oportunidad a las mismas para rebatirlos.

(41) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, págs. 96 a 141; RODRÍGUEZ MORO, obra citada, págs. 593 y sigs., capítulo III, parte II de nuestra tesis: *Las garantías jurisdiccionales de la valoración*.

2) El acuerdo «justipreciador» de la Comisión no es ninguna de las excepciones establecidas en el artículo 53 de la Ley jurisdiccional. A este respecto hemos de manifestar que el precepto contenido en el artículo 52 de la Ley antes citada es terminante, sin otras excepciones que las cinco taxativamente previstas en el artículo siguiente y en ninguna de las cuales se menciona el acuerdo susodicho.

B) *Legitimación activa y pasiva.*

Doctrinalmente, la legitimación implica la aptitud para ser parte en un proceso determinado. Esta aptitud le viene dada, de conformidad con la teoría predominante, por la posición en que se encuentra respecto a la pretensión procesal, y con arreglo a la cual podemos distinguir entre activa y pasiva.

La activa, que implica aptitud para iniciar el proceso, se halla establecida en el artículo 126 de la Ley y ratificada por el 140 del Reglamento de 1957, en virtud de los cuales están legitimados el beneficiario y cualquiera que hubiera sido parte en el expediente expropiatorio.

Examinemos las posibles peculiaridades que puede ofrecernos la legitimación, a tenor de lo dispuesto en la legislación general expropiatoria y en la Ley jurisdiccional.

En primer lugar, ésta exige que se ostente un derecho y que exista una infracción del mismo. Lo expuesto, como manifiesta GONZÁLEZ PÉREZ, supone una doble cuestión: existencia de un derecho en el demandante —cuestión procesal— y vulneración de éste —cuestión de fondo—. Ambas cuestiones, según el autor citado, no se hallan íntimamente ligadas entre sí, puesto que existe la posibilidad de que el demandante tenga razón, pero carezca de legitimación. Así, el expropiado trata de obtener una indemnización superior a la fijada por la Comisión, pero ésta no le supone una lesión económica en la sexta parte; es indudable que en este caso carece de legitimación, y así la jurisdicción puede declararlo con independencia de la cuestión de fondo (42).

En segundo lugar, el carácter ejecutorio que entraña el acuerdo de la Comisión determina que la legitimación para recurrir pueda ser instada por los que tengan reconocido legalmente la condición de expropiante, beneficiario y expropiado. Este principio se halla establecido en el artículo 96, párrafos 2 al 4 inclusive, del Reglamento de 1957,

(42) Vid. *Derecho procesal administrativo*, tomo III, Madrid, 1958, págs. 52, 77-78, 122-123, 134, 169, 195, 201-202 etc.

pero en el mismo nada se indica sobre el cumplimiento de los requisitos que para la interposición del recurso exige la Ley jurisdiccional.

El análisis de tal cuestión se debe iniciar, de conformidad con la doctrina predominante, partiendo de la naturaleza jurídica de la Comisión, pues según sea ésta, así serán los requisitos exigidos a las partes interesadas en la determinación del precio para interponer el citado recurso (43). La cuestión planteada puede resolverse de distinta manera, según definamos a la Comisión como órgano de la Administración pública o como órgano de la Administración Central del Estado, que puede estar incardinado o no en la provincia, y cuyos acuerdos fijan el justo precio definitivo en vía administrativa. Al calificarlo como órgano de la Administración Central, se excluye a las Administraciones locales de la posibilidad de impugnar estos acuerdos por la vía de lesividad, bien actúen como expropiantes o expropiados, y las somete al régimen contencioso ordinario, establecido para los expropiados. Se deduce de esta postura doctrinal una doble consecuencia: 1.º La Administración Central, para promover el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de la Comisión, ha de declarar lesivo aquel acto en tiempo y forma, y 2.º La Administración Local, en su doble esfera de municipal y provincial, sólo utiliza el recurso normal dentro del plazo de dos meses que señala la Ley de lo Contencioso-administrativo (44).

El beneficiario, como hemos manifestado anteriormente, se halla legitimado para invocar directamente la lesión sufrida. Sin embargo, debemos precisar quiénes son en orden al cumplimiento de los requisitos previos que para la interposición del recurso exige la Ley jurisdiccional. Inicialmente, podemos distinguir dos supuestos fundamentales: a) El beneficiario es una Administración Local e incluso un particular, concesionario o no, el régimen del recurso es entonces idéntico al que procede en los casos de lesión, vicio sustancial de forma, violación u omisión de preceptos legales, invocados por el expropiado (45), y b) La Administración Central del Estado es la beneficiaria de la expropiación, su posición eventual de demandante, según la doctrina, se matiza por su condición propia y específica que determina su actuación a través de la declaración de lesividad.

Cabe plantearse la cuestión de si los extranjeros expropiados se hallan

(43) Vid. *Concepto, naturaleza y caracteres jurídicos de la Comisión*.

(44) Vid. sentencia de 18 de junio de 1959.

(45) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios de la nueva Ley...*, obra citada, páginas 96 a 141.

legitimados para interponer el recurso respectivo. Tal supuesto no se halla recogido expresamente en la Ley de Expropiación forzosa.

Luego, al no establecerse ningún régimen especial respecto a la expropiación de los bienes de valor artístico, histórico y arqueológico se someterá a la legislación interna. Sin embargo, somos de la opinión que habrá de sujetarse a lo que sobre esta cuestión se establezca en los acuerdos internacionales firmados por España (46).

La legitimación pasiva determina la persona frente a la cual ha de deducirse la pretensión. Esta cuestión no ofrece dificultades, puesto que al ser un acto administrativo deberá ser demandada la Comisión que lo dictó por quien deduce la pretensión. O sea, la demandada no es la Administración considerada abstractamente, sino un órgano concreto de ella: La Comisión de expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico. Esta afirmación no excluye la posibilidad de reconocer el carácter de parte demandada a las Entidades Locales y a los beneficiarios en cuyo favor derivan derechos provenientes del acuerdo de la citada Comisión. Según el artículo 29 de la Ley jurisdiccional, serán parte demandada: «La Administración de que proviniere el acto y las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto».

C) *Motivos del recurso.*

El párrafo 4 del artículo 96 del Reglamento de 1957 consigna que el acuerdo de la Comisión, fijando el justo precio, puede ser impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 126 de la Ley de 1954. Luego, contra las resoluciones de la citada Comisión caben los siguientes recursos: a) Lesión en la determinación del justo precio. b) Vicio sustancial de forma, violación u omisión de los preceptos legales.

Analicemos la problemática jurídica que puede plantear la aplicación de cada uno de estos recursos.

a) *Lesión en la determinación del justo precio.*

La Ley habilita una acción de lesión dirigida contra el fondo del acuerdo y ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Será interpuesta por el expropiado y por el expropiante o beneficiario en su caso,

(46) Vid., respecto a la cuestión planteada, nuestro trabajo *El carácter constitucional de la indemnización expropiatoria*, Sevilla, 1964, págs. 85 y sigs. Anales de la Universidad Hispalense y Medina Ortega, *Nacionalización y acuerdos globales de indemnización*, número 40 de esta REVISTA, 1963, págs. 103 y sigs.

cuando el precio fijado por la mencionada Comisión sea inferior o superior en más de una sexta parte a la alegada por el recurrente.

Puede ocurrir que la resolución refleje un «valor determinado» unánimemente por los tres académicos o sólo represente un «valor fijado» por la mayoría.

¿Puede ejercitarse la acción en ambos supuestos? La conformidad expresa y unánime de los miembros de la Comisión no imposibilita el ejercicio de la acción correspondiente. En efecto, cabe la posibilidad de que el expropiado no esté conforme, por estimar que el acuerdo ha dado un precio inferior «al que resultare si se aplicaran las disposiciones del título II de la Ley». El recurrente podrá alegarlo al plantear el oportuno recurso de reposición y posteriormente ante la jurisdicción competente, siempre que demuestre con los medios de prueba oportunos que la seguridad legal citada no se ha dado por existir error en la apreciación valorativa del objeto expropiado. Por otra parte, el propietario del bien afectado no se vincula al precio dado por el académico designado por él, ya que este nombramiento no entraña una auténtica representación (47).

El otro supuesto viene determinado por la «inexistencia» de acuerdo unánime sobre la cuantía del sacrificio expropiatorio. La demanda ha de basarse, bien en la propuesta particular del académico disidente, que puede ser conocida, a tenor de lo dispuesto en el artículo 96-3 del Reglamento de 1957, bien en los medios de prueba que estime oportunos alegar. La Sala apreciará qué criterio le convence más, si el del recurrente, propuesta disidente o acuerdo de la Comisión, argumentando específicamente el que adopte. Para ello es necesario la presencia de la lesión en la sexta parte, como hemos indicado, que actúa como requisito de admisibilidad del recurso e incluso como tasación «de la extensión del margen de apreciación».

Veamos las razones que nos han movido a esta interpretación.

En primer lugar, es requisito de admisibilidad desde el instante en que la Ley exige la existencia de un derecho en el demandante (sexta parte) y la vulnerabilidad del mismo (derecho lesionado). La consecuencia de lo expuesto radica, según la doctrina predominante, en que se puede llevar razón (cuestión de fondo que se concreta en la infracción de los criterios de valoración empleados para determinar el precio), pero no estar legitimados por la inexistencia de la citada cuantía (cuestión procesal) (48). Por consiguiente, la lesión implica jurídicamente un perjuicio

(47) Vid. *Composición y constitución del citado órgano*.

(48) Vid. GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal...*, obra citada, págs. 122-123, 134, etc. El citado autor mantiene la tesis expuesta, que se confirma por la sentencia de 4 de

subjetivo que puede ser alegado por las partes. Al propio tiempo, supone, como veremos posteriormente, una garantía jurisdiccional que impide el enriquecimiento indebido y permite determinar el justo precio definitivo.

En segundo lugar, puede calificarse de «extensión del margen de apreciación», desde el instante en que la Ley exige la existencia de una lesión económica en la sexta parte para que la jurisdicción contencioso-administrativa revise la apreciación de la Comisión. El fundamento de lo indicado radica en la actuación estimatoria del citado órgano. El concepto indeterminado de precio justo, contenido en la Ley de 1954, obliga a la Comisión a un proceso adecuado para obtener la solución idónea posible que es la equivalencia económica. Por ello, el proceso de constatación de si el concepto de justicia en la indemnización se cumple o no se realiza, es un proceso cognoscitivo que se caracteriza por ser fiscalizable jurisdiccionalmente su aplicación cuando exista vicio de apreciación (originado por mala aplicación del artículo 43 de la Ley de 1954) en un sexto (49).

b) *Vicio sustancial de forma, violación u omisión de preceptos legales.*

El acuerdo del citado órgano puede ser impugnado, con independencia de la lesión económica, por vicio sustancial de forma o por violación u omisión de los preceptos legales, siempre que puedan alegarse y probarse suficientemente.

La cuestión se plantea al tratar de determinar qué vicios son los que pueden fundamentar esta pretensión.

La teoría de la nulidad en derecho administrativo, según la doctrina predominante, ha de estar presidida por la formulación genérica de un concepto legal o doctrinal sobre la misma y por la apreciación de los intereses en juego. En efecto, la ponderación de intereses resulta funda-

octubre de 1960, al decir: «... En el orden de los principios se ha estimado que, en general, si bien no es deseable supeditar la protección procesal a la cantidad económica del daño, es, desde el 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, con todo lo cual queda bien patente que lo mismo con la antigua Ley que con la nueva, cuando la lesión económica es menor de la sexta parte del valor de lo expropiado, no es viable el recurso contencioso-administrativo.»

(49) La tesis del margen de apreciación se debe a JESCH (*Unbestimmter Rechtsbegriff*, página 234), recogido por GARCÍA DE ENTERRÍA en *La lucha contra las inmunidades*, obra citada, págs. 173 y sigs. El autor citado ha puesto de relieve que representa un margen cognoscitivo y no volitivo, que será mayor o menor, según la posibilidad de aportar ante el Tribunal la totalidad de los elementos de hecho que la autoridad que aplicó el concepto tuvo en cuenta. En ocasiones, la extensión del margen de apreciación se encuentra tasado por la propia Ley, como ocurre en el Derecho positivo español, artículo 126-2. Esta tasación supone una garantía, pues basándose en la existencia de la lesión económica en la sexta parte, se puede revisar todos los elementos de hecho que la Comisión utilizó al dictar su acuerdo justipreciador.

mental para determinar si en un acuerdo concreto de la Comisión hay vicios de legalidad que dan lugar a los supuestos de nulidad, anulabilidad e irregularidad, pero válido. Los posibles vicios en que pueden incurrir los acuerdos del citado órgano se clasifican, de conformidad con la teoría de la invalidez del acto administrativo, en los siguientes grupos:

1.º Vicios que causan nulidad absoluta. El artículo 47-1, c) de la LPA establece, como supuesto de nulidad absoluta, «los actos que se dictan prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello. Pues bien, cabe la posibilidad de que la Comisión no se ajuste al procedimiento especial, regulado en el título III, capítulo III de la Ley de 1954, al valorar la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico. El utilizar «la vía de hecho» en lugar del procedimiento especial determina que tanto el expropiado como la Administración puedan alegar, de conformidad con el artículo 47 de la LPA, la nulidad absoluta (50).

2.º Vicios que causan nulidad relativa. Desde este plano, vamos a enumerar los posibles supuestos que, según la doctrina y el artículo 48-2 de la LPA, entrañan anulabilidad. Fundamentalmente, son los siguientes: a) Constitución de la Comisión sin el técnico adecuado para este tipo de expropiaciones. La infracción del artículo 78 de la Ley y 94-2 del Reglamento lleva consigo la posibilidad de solicitar la correspondiente anulación «relativa». b) La falta de documentos exigidos preceptivamente y la de descripción de los bienes objeto de expropiación. c) La falta de motivación en los acuerdos de este órgano (51). d) La infracción del artículo 26 de la Ley de 1954 también motiva este tipo de anulación, etc. Por consiguiente, podemos afirmar que son causas de anulabilidad los vicios que de conformidad con los requisitos regulados en el artículo 48 de la LPA, producen indefensión, acarrear infracción del Ordenamiento jurídico, desvirtúan el fondo y contenido de las actuaciones, etc. (52).

3.º Supuestos en que no proceden. Son aquellos casos en los que la doctrina no estima de suficiente trascendencia el vicio para fundamentar el recurso. Pueden incluirse en este grupo: la omisión de certificaciones complementarias y en general todos aquellos vicios que no reúnan las circunstancias exigidas por el artículo 48-2, LPA.

(50) El ejercicio de la potestad anulatoria, no limitada en el tiempo, aunque sometida al requisito formal del dictamen favorable del Consejo de Estado, se hará de conformidad con lo establecido en el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(51) Vid. *Resoluciones de la Comisión, B) Resoluciones fijando el justo precio.*

(52) Tal punto de vista es corroborado por la sentencia de 9 de octubre de 1957 y sentencia de 10 de abril de 1962, donde se definen los vicios capaces de causar los dos tipos de nulidad.

Enumerados los distintos supuestos que a nuestro juicio pueden recurrirse o no, pasemos a determinar el momento oportuno para entablar los recursos, establecidos en el artículo 126 de la Ley y 140-2 del Reglamento.

El principio fundamental para ejecutar la acción correspondiente es que esté ultimada la vía administrativa. Es éste el momento idóneo para ejercitar la acción correspondiente y alegar las infracciones mencionadas. No obstante, como manifiesta RODRÍGUEZ MORO, «si una resolución administrativa hace imposible la actuación del órgano, puede ejercitarse la acción contencioso-administrativa. Así, por ejemplo, si la autoridad resuelve que no se debe indemnización de ninguna clase a quien se considere afectado por la expropiación, tal acto podría ya, desde luego, ser recurrido» (53). Tal criterio, mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es viable, ya que lo que se impugna es el acto administrativo denegatorio de un derecho existente en el expropiado. O sea, como manifiesta la sentencia de 18 de noviembre de 1957, «pues si cabe recurso en nuestra jurisdicción cuando al valorarse lo expropiado hay lesión en la sexta parte del verdadero justiprecio, con mayor motivo ha de ser recurrido un acuerdo mediante el que toda indemnización se niega desde luego».

(53) Obra citada, pág. 603.

JURISPRUDENCIA

