

# Recurso de revisión contra acuerdos de los Jurados de Expropiación

1. El artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 establece que «podrá interponerse recurso extraordinario de revisión contra aquellos actos administrativos firmes en que concurra alguna de las circunstancias» que especifica seguidamente.

La naturaleza administrativa del recurso resulta de su inserción sistemática en el Capítulo II («Recursos administrativos») del Título V («Revisión de los actos en vía administrativa») de la Ley de Procedimiento Administrativo, así como de los propios términos literales en que el artículo 127 está formulado. Su carácter extraordinario aparece evidenciado por la expresa calificación como tal que del recurso de revisión hace el artículo 127 y por los perfiles identificadores de un remedio que presupone la firmeza de los actos administrativos impugnables y que acota taxativamente las circunstancias —en sí mismas excepcionales— que pueden constituir fundamento del recurso.

Los rasgos configuradores del recurso de revisión, la fijeza de su concepción dogmática y la estabilidad de la doctrina jurisprudencial —no particularmente profusa, por lo mismo— lo han mantenido en una parcela bien delimitada, presente, sin duda, en el despliegue expositivo de los tratadistas, pero sin hacerla, habitualmente, objeto destacado de sus análisis. Sólo un conocimiento casuístico del uso que los administrados hacen del recurso de revisión y una reflexión sobre sus alegaciones muestran ocasionalmente cómo la fe en la justicia de una pretensión y el penetrante ingenio de juristas, a veces anónimos, o de interesados ajenos al Derecho, por profesión, pero perspicaces perceptores de lo jurídico, por intuición, son capaces de desvelar aspectos o

dimensiones que, situados en los linderos de la institución, no acreditan la nitidez que se le presupone y que explica su condición apéndice en la preocupación de más avezados juristas o de imaginativos expertos del Derecho administrativo.

El carácter preceptivo del dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre los «recursos administrativos de revisión», introducido por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (art. 22.9), ha determinado el acceso generalizado del Alto Cuerpo Consultivo al conocimiento empírico de tales recursos. Según puede desprenderse de su doctrina legal, la utilización del recurso extraordinario de revisión, en la mayoría de los casos, adolece de falta de rigor en la invocación de las circunstancias que enuncia el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo o acusa su desviada consideración cual si de una instancia o de un recurso de plena jurisdicción se tratara. Según se deduce, por otra parte, de algunos dictámenes y de las Memorias anuales que el Consejo de Estado eleva al Gobierno (art. 20.3 de la Ley Orgánica 3/1980), una atención sostenida sobre los recursos extraordinarios de revisión interpuestos ha propiciado determinadas orientaciones interpretativas que, sin desnaturalizar el recurso, preservan el principio *pro actione* y agudizaran la sensibilidad ante la justicia del caso concreto; han determinado, también, que afloraran cuestiones, de interés en sí y en su singularidad, a que normalmente no se extiende el esfuerzo meramente especulativo en torno al diseño doctrinal y legal del recurso extraordinario de revisión.

a) De esta suerte, el Consejo de Estado, tras cuestionar la pacífica convención en virtud de la que se estimaba inadmisibles el recurso extraordinario de revisión en tanto estuviera vivo el plazo para la impugnación jurisdiccional del acto, ahormó sus propios criterios para respaldar la procedencia de dictar resolución de fondo —estimatoria o no— sobre recursos de revisión interpuestos en momento en que el acto impugnado era susceptible de recurso contencioso-administrativo.

Las situaciones repetidamente consideradas postulaban con naturalidad la interpretación innovadora. El simple dato de que el recurso extraordinario de revisión hubiera sido presentado cuando el acto impugnado era susceptible de recurso contencioso-administrativo no evitaba la estridencia —a veces pintoresca, a veces sarcástica, siempre impresentable— de que, transcurridos los meses (por apelar a la unidad de tiempo en que con mayor discreción cabe medir la duración de los procedimientos administrativos) y consumido el plazo para usar del recurso jurisdiccional, la Administración resolviera inadmitir el recurso extraordinario con fundamento en su interposición prematura.

No es del caso diseccionar ahora la diversidad de hipótesis que, desde una sistematización de la realidad empíricamente conocida, cabe formular. Importa más subrayar, con la expresividad de su crudeza, el

contrasentido de declarar hoy inadmisibile un recurso porque hace un año, por ejemplo, el escrito de interposición fue presentado diez, quince o veinte días antes de aquel en que hubiera resultado plenamente admisible.

La inconsistencia lógica de tal pronunciamiento, la consideración de las cuestiones jurídicas desencadenadas acerca de la subsistencia o no de la acción, como acerca de la forzada resolución a alumbrar para la preservación de derechos y acciones, y la llamativa postergación de la economía, celeridad y eficacia —criterios rectores del actuar administrativo— hacían progresivamente «inadmisible» el contumaz mantenimiento de la procedencia de «declarar inadmisibile» el recurso. Con mayor razón cuando el «grave» vicio consistente en la interposición prematura del recurso atraía, con la irresistible fuerza del buen sentido, el remedio de la subsanación por el transcurso del plazo en que la presentación del recurso se anticipó. El hecho de que la pretemporalidad del recurso fuera en ocasiones acompañada de la explícita y espontánea renuncia a interponer el recurso contencioso-administrativo hacía aún más insostenible aquella doctrina. Esa renuncia, capaz de suscitar problemas incluso de constitucionalidad, si se erigiera en requisito necesario para la interposición del recurso (y es probable que su formulación actual por algunos recurrentes revele cierta pervivencia, por inercia, de antiguas normas de procedimiento administrativo), carece de verdadera trascendencia, admitido aquel criterio de subsanación, pues sería poco más que el simple anuncio del propósito de no recurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa; propósito sometido a inmediata adveración porque en unos días quedaría demostrada su seriedad por el dato —éste por sí solo relevante— de no haber interpuesto el recurso jurisdiccional.

En estas condiciones y tras un fecundo debate en el seno de sus órganos colegiados, el Consejo de Estado dio un decidido paso adelante rechazando la pertinencia de inadmitir *a limine* el recurso extraordinario de revisión con la sistemática —y rutinaria— invocación (ésta sí rigurosamente extemporánea) de que, en su día, el recurso fue presentado cuando el acto administrativo no era firme, aunque esa firmeza hubiera sido ya adquirida por el decurso del lapso de tiempo —naturalmente breve— en el que cabía interponer el recurso jurisdiccional.

Mediante una construcción doctrinal, señada por la matizada sustantivación de la «firmeza en vía administrativa» y demandada por la inconsistencia lógica de imputar la falta de firmeza, en el momento de la impugnación, del acto administrativo indubitadamente firme en el momento de la resolución del recurso, el Consejo de Estado verificó una apertura interpretativa, seguida y desarrollada en la práctica de la Administración sin mayores problemas, y ajustada a la natural secuencia de los argumentos que han sido expuestos.

b) Por otra parte, una ponderada valoración de los términos en que la Ley de Procedimiento Administrativo enfocó la revisión de oficio de los actos administrativos (arts. 109 a 112) y el recurso extraordinario de revisión (arts. 127 y 128) fue propiciando la convicción de que, sin especial fortuna en la voluntad superadora de lo que en las precedentes normas de procedimiento administrativo era el «recurso de nulidad» y con una excesiva servidumbre respecto de rigorismos doctrinales y apriorismos dogmáticos, la aplicación de la Ley de 1958 —como tantas veces ocurre en la tensión polémica entre teoría y práctica— mostraba, en signos germinales o en resultados últimos, ciertas fisuras y distorsiones. El propósito legal originario de tasar la posibilidad de revisión de actos administrativos firmes, bien por la actuación de las potestades administrativas de oficio, bien por la interposición de un recurso extraordinario, se tradujo derechamente en una tipificación de los supuestos normativos con ámbitos de cobertura en parte coincidentes y en parte distintos. La consolidación jurisprudencial de la doctrina obstativa de la configuración «propia» de una acción de nulidad, pese al hecho de que la declaración de nulidad de pleno derecho puede ser instada por los interesados conforme al artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, supuso un cierre final a las mejores posibilidades de alcanzar una cohesión integradora, no obstante las inconsecuencias que, según la experiencia acredita, llega a generar el planteamiento de aquella Ley.

Un estricto y maduro juicio sobre los casos en que, según el artículo 47.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, los actos de la Administración son nulos de pleno derecho; una profunda compenetración con la naturaleza y alcance de los vicios de invalidez determinantes de la nulidad radical; una correlativa reflexión sobre el sentido del recurso extraordinario de revisión y una equilibrada valoración de las circunstancias en que legalmente puede fundamentarse revelan una inexorable vocación de convergencia que no halla su deseable traducción en las formulaciones dispositivas.

Son, desde luego, estimables los esfuerzos de la doctrina para rellenar huecos, articular soluciones armónicas y circunvalar las contradicciones amainando o velando su aparente o efectiva irreductibilidad. Pero esos esfuerzos denuncian, por su misma existencia y necesidad, las insuficiencias o defectos de que adolece el despliegue normativo de la Ley de Procedimiento Administrativo. Así, resulta evidente que no existe yuxtaposición conceptual entre un acto constitutivo de delito [art. 47.1.b) de la Ley de Procedimiento Administrativo] y un acto dictado sobre la base de documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial (art. 127.3); el acto no tiene por qué ser delictivo —ni, en puridad, tiene que acusar necesariamente un vicio de legitimidad— por el hecho de que una actuación delictiva haya influido en

su contenido; pero, no siendo el acto constitutivo de delito, si ha sido dictado a partir de delito (falsedad documental) repugna a cualquier conciencia jurídica —aun a la más curtida y menos sensible— la intangibilidad del acto de no mediar la interposición del recurso extraordinario de revisión. Precisamente por ello se ha abierto paso la tendencia a subsumir entre los «actos constitutivos de delito» —y aun reconociendo que pueden no ser rigurosamente tales— los actos cuyo contenido hubiera sido predeterminado o influido esencialmente por una acción delictiva (la presentación de documentos falsos). Otras vías de argumentación —como la que considera superado el carácter tasado de la enunciación del artículo 47 o la que actualiza la vieja concepción dogmática del acto inexistente o la que abstrae y sustantiva unos presupuestos esenciales del acto cuya ausencia proyecta su fuerza invalidante con independencia de que sea o no incardinable an alguno de los supuestos del artículo 47.1— han sido seguidas y, en ocasiones, sólidamente asentadas con el mismo designio de alcanzar un esquema de racionalidad objetivada, por encima de discordancias y perplejidades a que pudieran conducir los estrictos términos dispositivos de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Parece natural concluir —y así lo viene sosteniendo el Consejo de Estado desde 1983— que es necesaria una nueva concepción capaz de articular una mejor sintonía entre las que hoy son instituciones con autonomía divergente, la revisión de oficio en vía administrativa de actos de la Administración y el recurso extraordinario de revisión como remedio utilizable por los administrados, en determinadas circunstancias y contra actos administrativos firmes. La identidad de razón —o analogía— en unos casos y el concurrente rechazo jurídico en todos ellos a la posible subsistencia de actos gravemente viciados de legitimidad —por carencias o contradicciones en la previsión y ordenación de los remedios legales— piden una reconsideración de aquellas instituciones. Su distinción no debe traducirse en incoherencia de efectos ni desequilibrar —a falta de fundamento razonable— la posición de Administración y administrados para lograr el restablecimiento de la legalidad vulnerada o de la justicia maltrecha. La fuerza de esta conclusión —en su estricta referencia a la realidad amparada por actos administrativos firmes— emana incontenible de la propia singularidad —verdadera excepcionalidad— de los casos en que la Administración puede volver, por sí y ante sí, sobre sus propios actos o en que los administrados pueden recurrir aquellos en que sean interesados. Una discordancia en la tipificación de tales casos y una falta de lógica o de simple correspondencia en la determinación legal de los requisitos de forma, plazo o fondo —según sea la Administración o el interesado quien accione el mecanismo revisor— es criticable y puede devenir insostenible.

Todo ello adquiere relevancia, a los efectos que ahora importan, desde dos significativos puntos de vista. El primero, genérico en su concepción y amplio en su proyección, es el que, en virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución, ofrece la previsión de un «procedimiento administrativo común» a todas las Administraciones públicas que, atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional, habría de ser primariamente inferido, en tanto el legislador no establezca otra cosa, de las prescripciones contenidas en la Ley de 17 de julio de 1958, «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización de las Comunidades Autónomas». El segundo, concreto en su manifestación y limitado en su alcance, es el que, a la vista de la naturaleza de los Jurados Provinciales de Expropiación, resulta necesario adoptar para dilucidar la admisibilidad del recurso extraordinario de revisión contra sus acuerdos y para la identificación del órgano con competencia resolutoria del mismo.

Uno y otro punto de vista obligan a seguir la reflexión por vías distintas y a efectos diversos. Bajo ambos, empero, se suscita una misma cuestión, en cuanto la exigencia del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual el recurso extraordinario de revisión se interpondrá «ante el Ministro competente», deviene inaplicable cuando el acto emana de Administraciones autonómicas en cuyas especialidades organizativas, constitucionalmente preservadas, ha de localizarse el órgano competente o cuando el acto haya sido producido por órganos legalmente marginados de la estricta ordenación jerárquica interna de la Administración, pues la directa consideración de esa posición de jerarquía es la que fundamenta la atribución legal de la competencia al Ministro como órgano de cabecera de la correspondiente unidad (el Ministerio, el Ramo) concebida como centro de imputación de competencias.

Las consideraciones que preceden atestiguan cómo, incluso en los ámbitos menos propensos a la tensión conflictiva entre supuestos normativos y casos normados, la diaria experiencia ofrece, con planteamientos sutiles y a veces insospechados, campos para la reflexión jurídica y estímulos eficaces para la interpretación y aplicación del Derecho, al servicio de sus presupuestos y sin la inexorable servidumbre a la literalidad de la Ley.

De modo frecuente y respecto de la creación artística, se cuestiona con perspicacia —y más allá de la comprensible concesión a la imagen literaria o a la expresividad retórica— si la ficción imita a la realidad o es ésta la que termina por plasmarse según descripciones y por sendas intuidas y ofrecidas —a veces presentidas o anticipadas— por mentes imaginativas aparentemente inspiradas en la mera ficción o la fábula. Cabría decir, *pari passu*, que entre el Derecho positivo —la palabra de un legislador nacida de una concepción racionalizada y de

una voluntad disciplinadora— y la fluidez de la vida, con su entramado de relaciones —tantas veces difícilmente reductibles a proposiciones de rigor dispositivo y eficacia cabal— y con su profusión de ingenios —tan despiertos ante carencias o simples resquicios de la formulación prescriptiva objetivada—, el jurista puede día a día cuestionarse si la verdad del ordenamiento jurídico está, a la postre, en su capacidad conformadora de la realidad social o en ser la más ajustada expresión de unos firmes componentes de ésta, que imponen la melodía a la que el legislador pone letra y el intérprete da su verdadero sentido y vigencia social.

De todos modos, forzoso es ya descender a un terreno en el que pueda corresponder, sin mayores pretensiones especulativas, a la invitación hecha al solicitar mi colaboración sobre determinados aspectos atinentes a los recursos extraordinarios de revisión contra los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación, reiterando reflexiones que, en el plano que le es propio, el Consejo de Estado incorporó a su Memoria correspondiente a 1989.

2. El problema sobre el que se va a discurrir y argumentar, seguidamente, admite un escueto planteamiento sin merma de su directa inteligibilidad y sin generar indebidas expectativas. Es un problema concreto, que agota en sí mismo su interés, aunque pueda sugerir reflexiones paralelas y desvelar casos en los que razones de analogía permitan darle o reconocerle impulsos expansivos, a los que yo, desde luego, opongo ahora y conscientemente un muro de contención.

El recurso de revisión, según se ha dicho, está legalmente concebido como remedio extraordinario que, en consideración a determinadas circunstancias y sólo a su eventual concurrencia, permite impugnar actos administrativos firmes.

Los Jurados Provinciales de Expropiación son órganos sin personalidad jurídica, constituidos para decidir ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación, «a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración» (art. 34 de la Ley de Expropiación Forzosa). Su composición (art. 32 de la Ley de Expropiación Forzosa y Real Decreto 3112/1978, de 7 de diciembre) es congruente con la naturaleza de su función dirimente y, por ende, con las notas de independencia e imparcialidad que conceptual e institucionalmente exige aquella función. Las previsiones contenidas en los artículos 32 a 38 del Reglamento de Expropiación Forzosa lo evidencian. El carácter administrativo de los Jurados se rubrica al disponer que los Vocales representantes de las Cámaras Agrarias, de las Cámaras de Propiedad Urbana, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de los Colegios Profesionales o de las Organizaciones empresariales «se consideran funcionarios públicos en cuanto afecte al desempeño de su fun-

ción en el Jurado de Expropiación» (art. 35 del Reglamento). El rasgo de independencia orgánica, con exterioridad consiguiente a la ordenación jerárquica de la Administración, queda vigorosamente subrayado con el diseño de la específica posición de sus miembros en materia de incompatibilidades, causas de abstención y régimen disciplinario. La categórica prescripción legal, a cuyo tenor la resolución del Jurado de Expropiación, «que se notificará a la Administración y al propietario, ultimaré la vía gubernativa y contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo», constituye el rasgo más concluyente de esa concepción legal, en cuya virtud los Jurados de Expropiación, siendo órganos administrativos desconcentrados, que actúan con sujeción al Derecho administrativo y cuyas resoluciones son verdaderos actos administrativos que gozan de la presunción de veracidad y acierto (SSTS de 4 de mayo de 1987, 27 de marzo y 11 de julio de 1988), no se integran en la estructura orgánica jerarquizada a que se refiere el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

Sobre estos presupuestos, las dos cuestiones específicas que van a ser examinadas son la relativa a la admisibilidad del recurso administrativo extraordinario de revisión contra las resoluciones firmes de los Jurados Provinciales de Expropiación y la determinación del órgano competente para resolverlo. El examen de tales cuestiones requiere una reflexión institucional capaz de explicar satisfactoriamente los criterios sostenidos, no obstante las prescripciones legales que, de una parte, declaran que contra los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación «procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo» (art. 35 de la Ley de Expropiación Forzosa, que —dicho sea de paso— ratifica incontrovertiblemente el carácter de tales acuerdos como actos administrativos en los términos en que éstos resultan identificados con arreglo al artículo 1.º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956) y, de otra, previenen que el recurso extraordinario de revisión podrá interponerse «ante el Ministro competente» (art. 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

3. La primera cuestión concierne, pues, a la recurribilidad misma, en vía administrativa de revisión, de los acuerdos adoptados por los Jurados Provinciales de Expropiación, visto que, conforme al artículo 35.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, la resolución de un Jurado de Expropiación, «que se notificará a la Administración y al propietario, ultimaré la vía gubernativa y contra la misma procederá sólo el recurso contencioso-administrativo». Ello no es sino una consecuencia de la singularidad orgánica y funcional de los Jurados. La proclamación prescriptiva de que sus decisiones agotan la vía gubernativa implica (tras la regulación del recurso de re-

posición como previo al jurisdiccional en la Ley de 27 de diciembre de 1956, posterior a la de Expropiación Forzosa) que el alcance obstructivo de recursos administrativos ordinarios afecte únicamente al recurso de alzada, recurso de carácter jerárquico cuya improcedencia es congruente con aquellas exigencias de objetividad e independencia, que son propias de una función de tipo arbitral y que imponen el no sometimiento a una línea de jerarquía.

Las resoluciones de los Jurados de Expropiación son, pues y como se ha dicho, actos administrativos y los actos administrativos firmes pueden ser objeto de impugnación a través del recurso extraordinario de revisión (art. 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Pero, al ser dicho recurso administrativo y no jurisdiccional y dado que contra la resolución de un Jurado «procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo» (art. 35 de la Ley de Expropiación Forzosa), la cuestión está en si cabe el recurso extraordinario de revisión contra la resolución de un Jurado de Expropiación o el efecto excluyente de recursos administrativos no alcanza al extraordinario de revisión.

Tal cuestión ha de ser resuelta con arreglo al segundo término de la disyunción. El artículo 35 de la Ley de Expropiación Forzosa proyecta sus previsiones sobre la secuencia ordinaria de un procedimiento administrativo y de los medios de defensa contra el acto que lo culmina: el Jurado dicta la resolución por la que, a la vista de las hojas de aprecio formuladas por los propietarios y por la Administración, decide ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponde a los bienes o derechos objeto de la expropiación; la resolución ultima la vía gubernativa y se notifica a la Administración y al propietario; contra la misma procede tan sólo el recurso contencioso-administrativo que, conforme al artículo 126, pueden interponer ambas partes (Administración y expropiado), fundándose 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» (sin perjuicio de que, en cualquier caso, el recurso pueda fundarse en vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de los preceptos establecidos en la Ley).

De la sucinta relación expuesta se deduce inmediatamente la paridad de posición en que, ante el Jurado y en trance de impugnación de sus resoluciones, se hallan situados la Administración expropiante y los expropiados; deducción de la que se deja ahora simple constancia, porque lo relevante es subrayar que aquellas previsiones legales, al contemplar el desenvolvimiento ordinario de las actuaciones, evidencian la naturalidad con la que se sigue de ellas la improcedencia del recurso administrativo de alzada, que, por su propia concepción, es consecuente a una posición jerarquizada en la que no se hallan los Jurados Provinciales de Expropiación.

La misma lógica interpretativa respalda, con paralela naturalidad, la convicción de que el recurso extraordinario de revisión es ajeno a la voluntad excluyente de recursos administrativos, acreditada en el artículo 35 de la Ley de Expropiación Forzosa. Hay en este último precepto una trabazón coherente entre la primera prescripción, según la cual la resolución del Jurado de Expropiación ultima la vía gubernativa, y la subsiguiente, a cuyo tenor contra tal resolución procede tan sólo el recurso contencioso-administrativo. Pero la admisibilidad o no del recurso extraordinario de revisión está al margen de la congruencia interna de esa trabazón.

Una ponderación del artículo 127 de la ley de Procedimiento Administrativo revela el conjunto de argumentos que militan en favor de la posibilidad de que las resoluciones de los Jurados de Expropiación sean revisables cuando concurra cualquiera de las circunstancias que, en enunciación cerrada, figuran en el citado artículo. No es necesario apelar a la significación del principio *pro actione* y sus efectos; baste señalar que no hay razón sustantiva o formal con entidad suficiente para vedar el recurso de revisión respecto de una resolución que «se hubiere dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia firme judicial». Pues bien, lo que con tanta consistencia se aprecia en el supuesto invocado (circunstancia 4.<sup>a</sup> del art. 127), elegido por su fuerza ejemplificadora, es predicable con idéntica validez —aunque sea distinta la intensidad aparente de sus exigencias— respecto de las cuatro circunstancias que figuran en el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

4. El apego a la letra del artículo 127 (el recurso extraordinario de revisión se interpone «ante el Ministro competente») y su difícil compaginación con las características orgánicas y funcionales del Jurado de Expropiación permiten plantear la duda de si cabe admitir un recurso extraordinario de revisión, siendo así que la competencia del (o de un) Ministro para resolverlo puede resultar estridente y jurídicamente intolerable.

Carece de fundamento, sin embargo, que eventuales dudas o dificultades, para determinar el titular de la competencia, puedan erigirse en obstáculo para la revisión, en vía extraordinaria, de las decisiones del Jurado de Expropiación cuando concurra cualquiera de las circunstancias —todas ellas también extraordinarias— que tipifica el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo. La aplicación de esta Ley, generalizadora en sus previsiones, a supuestos en los que se cobijan tan excepcionales singularidades demanda una interpretación ajustada a los perfiles de las realidades legalmente consideradas y a la explícita voluntad normativa. En otro caso, cualquier servilismo a los aspectos adjetivos, sin el contrapunto de un adecuado discernimiento,

podría amparar conclusiones en las que lo sustancial y el buen orden jurídico quedaran sacrificados.

Aceptada la recurribilidad, en principio y en vía administrativa extraordinaria de revisión, de las resoluciones de los Jurados de Expropiación, procede discurrir acerca de cuál sea el órgano competente para resolverlo, lo que aconseja transitar por las diversas sendas que señalan, en origen, otros tantos diferentes criterios.

a) La inicial lectura del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo, en cuanto se refiere al «Ministro competente», quizá ampare, sin hacerse mayor cuestión, la creencia de que el competente sería el Ministro del Interior; creencia razonable, provisionalmente, a partir de una noción de adscripción, inferible tanto de la propia concepción del Gobernador Civil como cabeza de la Administración periférica en la provincia, cuanto de su especial engarce con el Ministerio del Interior, cuanto, en fin, del artículo 33 de la Ley de Expropiación Forzosa, a cuyo tenor es en los Gobiernos Civiles donde se organizan los servicios necesarios para la actuación de los Jurados, estando las funciones administrativas y subalternas a cargo del personal adscrito a los Gobiernos Civiles.

Si, en virtud de ello, el recurso se interpusiera ante el Ministro del Interior, su inhibición del conocimiento del recurso de revisión sería impecable, pues difícilmente podría deducirse de aquellos datos una razón material de competencia que llamara al Ministro del Interior a resolver los recursos de revisión acerca del justiprecio de bienes o derechos expropiados, cualquiera que fuera el ámbito en el que se produjeran las actuaciones expropiatorias y la titularidad de la competencia respecto de éstas.

Si el Ministro del Interior, al inhibirse, se pronunciara, además, a favor de la competencia del Jurado Provincial de Expropiación por carecer éste propiamente de superior jerárquico, quedarían ya certeramente fijados los términos en que el problema se plantea y adoptada una postura de evidente solidez, aunque se haya revelado polémica en relación con otras expuestas y defendidas (e incluso adoptadas por Jurados de Expropiación que se han declarado incompetentes). Pero el punto central estaría detectado y la verdadera cuestión se orientaría a dilucidar si, por exigencias del artículo 127, hay que «buscar» al Ministro competente o bien la referencia legal al Ministro es compatible con que, en determinados supuestos y según una interpretación institucional, pueda no haber Ministro competente siendo admisible el recurso. Que éste es el centro de la cuestión se percibe nítidamente valorando lo que a continuación se expresa, aunque no se asumiera ese enfoque simplificado y simplificador.

b) A la búsqueda del Ministro competente, parecería natural que, cuestionada o rechazada la competencia horizontal —omnicomprensi-

va— del Ministro del Interior, se pensara en el Ministro del Ramo respectivo. Sin embargo, tal línea de razonamiento no hace sino poner en evidencia una palmaria contradicción con la propia significación de los Jurados de Expropiación. Si ambas partes —Administración expropiante y expropiado, en un supuesto típico— quedan a resultas de la decisión arbitral del Jurado de Expropiación, frente a la que la propia Administración sólo puede alzarse ante un órgano jurisdiccional, no resulta coherente que esa Administración-parte asuma funciones resolutorias respecto de un recurso extraordinario interpuesto contra el acuerdo del Jurado. Lo que así es predicable de la Administración, como tal y con personalidad jurídica única (art. 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), se hace incisivamente visible si, en la estructura orgánica de esa Administración, la competencia resolutoria se atribuye, precisamente, al órgano titular del Ramo en el que las actuaciones se han producido y la controversia con el expropiado se ha formalizado, dando lugar al sometimiento a la decisión del Jurado de Expropiación.

c) Cabría pensar que la competencia del Ministro se limitaría a apreciar si concurre la circunstancia en que se fundara la revisión, pero sin facultad para hacer pronunciamiento alguno sustitutivo del revisado, produciéndose, en su caso, la devolución del expediente a la fase de fijación del justiprecio y a la competencia, por tanto, del Jurado de Expropiación.

En principio, sin embargo, tal solución parecería defendible cuando la circunstancia en que se fundara la pretensión revisora resultara de la pura comprobación de un hecho externo (la existencia de una sentencia que declare la prevaricación o la falsedad de un documento, por ejemplo) sin margen alguno de apreciación. Pero no acontece así si la estimación del recurso requiere una valoración favorable acerca de la «influencia esencial» en la resolución recurrida del documento declarado falso o sobre el «valor esencial para la resolución» de los documentos aparecidos.

Sería forzada, por lo dicho, la aceptación de que la propia Administración activa —su órgano «competente»— decida la invalidez del acuerdo de un Jurado de Expropiación ante el que se halla colocada en la posición de parte. Pero llegaría a ser impeditivo —incluso de la posibilidad de diferenciar entre la estimación del recurso y consiguiente anulación del acto (competencia de un Ministro) y la nueva resolución (competencia del Jurado de Expropiación)— el hecho de que las circunstancias del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo no determinen una calificación automática en cuanto a su eficacia invalidante, sino que impliquen una nueva valoración de la resolución recurrida.

Quizá no constituya, por sí, un argumento definitivo; pero es muy revelador que, tras proceder en la forma indicada, el Jurado de Ex-

propiación pudiera reiterar en sus términos literales la resolución impugnada, al considerar —en los ejemplos expuestos— que ni el documento falso ni el aparecido tienen relevancia esencial para el contenido de su acuerdo originario.

d) Otra posible vía argumental, derivada de estimar la existencia de una laguna legal, trataría de trasladar la solución establecida para la declaración de lesividad (STS de 30 de noviembre de 1967). Según el artículo 56 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la declaración de lesividad deberá revestir la forma de Orden Ministerial, añadiendo que los actos dictados por un Departamento no podrán ser declarados lesivos por el Ministro de distinto Ramo, pero sí en virtud de Orden acordada en Consejo de Ministros. El Tribunal Supremo aplica esta última previsión ante la falta de incardinación del Jurado en un Ministerio concreto, por lo que —se ha dicho— cabría alcanzar análoga conclusión en materia de recurso extraordinario de revisión.

Esta posición revela un acento flexible en la interpretación y ayuda a reducir a sus verdaderos límites el rigorismo con que a veces se ha razonado desde el dato de que el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo prevé que el recurso extraordinario de revisión se interpondrá «ante el Ministro competente». Pero es rechazable la asimilación —incluso a efectos dialécticos— entre el supuesto propio de dicho recurso y el de la declaración de lesividad. Esta constituye un requisito para que la Administración recurra en vía contencioso-administrativa y la admisibilidad de que esa declaración la haga el Consejo de Ministros, en vez del Ministro competente o en defecto de Ministro con competencia para hacerla, está en la lógica de una organización estrictamente jerarquizada: la competencia se ejerce por el Ministro o por el Consejo de Ministros y, en términos jurídicos, el acto es imputable a la Administración del Estado, de la que Consejo de Ministros y Ministros son escalones en orden de jerarquía.

Tal planteamiento carece de sentido cuando, cuestionada la competencia del Ministro por no estar el Jurado subordinado a él, se traslada al Consejo de Ministros, que es superior jerárquico del Ministro, pero no lo es —al igual que cualquier Ministro— del Jurado de Expropiación.

Quedaría quebrada la posición en que el legislador colocó a los Jurados de Expropiación, respecto de la Administración y cualquiera de sus órganos, si se admitiera que un Ministro o el Consejo de Ministros conociera de los recursos extraordinarios de revisión contra sus acuerdos.

e) La correcta interpretación debe partir de reconocer que la formulación del artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo está concebida sobre el arquetipo de los actos administrativos emana-

dos de órganos ordenados jerárquicamente, siendo el Ministro el primer escalón de la cadena sobre el que sólo el Consejo de Ministros tiene competencias de supraordenación. Pero, si el acto emana de un órgano ajeno a la jerarquía, no caben construcciones que, con la mejor intención y hasta eventual utilidad, no hacen sino evidenciar aquel carácter arquetípico y, al trasladarlo con las variantes que sean a supuestos ajenos al tipo, ponen en riesgo la concepción institucional a que tales supuestos responden en la voluntad del legislador.

No parece, pues, que, admitida la viabilidad del recurso extraordinario de revisión contra el acuerdo de un Jurado de Expropiación, quepa atribuir su conocimiento a un órgano administrativo distinto del propio Jurado. Otra cosa implicaría desconocer su función y atentar contra la clara voluntad legislativa de situar a la Administración expropiante y a los expropiados, ante los Jurados, en paridad de posición; paridad que no puede ser desequilibrada y que queda bajo la garantía del Jurado (con su peculiar composición) y de los órganos jurisdiccionales.

5. Obvio es añadir que cuando los acuerdos adoptados por un Jurado de Expropiación hubiesen sido impugnados ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, bien por la Administración expropiante, bien por el expropiado (art. 126.2 de la Ley de Expropiación Forzosa), y hubiera recaído sentencia ya firme, la eventual posibilidad de abrir la vía extraordinaria de revisión queda desplazada del ámbito administrativo al jurisdiccional, deviniendo inaplicable el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo y siendo pertinente acudir al artículo 102 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción, a cuyo tenor es interponible el recurso extraordinario de revisión en cualquiera de los casos que dicho artículo enuncia y en los que se percibe la correspondencia que, en su orden, mantienen con las circunstancias tipificadas por el artículo 127 de la Ley de Procedimiento Administrativo. No parece que haya dificultad dogmática ni legal en afirmar que para la interposición de dicho recurso jurisdiccional extraordinario están legitimados la Administración expropiante y el expropiado.

Esta observación, puesta en conexión con el principio de paridad de posición de las partes frente al acuerdo de fijación del justiprecio —que ha sido antes especialmente subrayado—, suscita la cuestión de si tal paridad se rompe en vía administrativa, en cuanto parece reservada al expropiado la legitimación para interponer el recurso extraordinario de revisión.

Resulta, en principio y cuando menos, sorprendente sugerir que el citado recurso pueda ser interpuesto por la Administración ante el Jurado de Expropiación (órgano competente para resolverlo, según se ha dicho anteriormente y sin perjuicio de la ulterior viabilidad del recurso jurisdiccional contra el acuerdo resolutorio). La sorpresa puede

ser solventada y las dudas disipadas si, apelando una vez más a la configuración institucional de los Jurados, se sitúa en primer plano la realidad de unos órganos diseñados legalmente para que, con imparcialidad e independencia, respecto de la Administración y de los expropiados (aunque integren en su composición a miembros comprometidos, en uno u otro grado, con aquélla o con éstos y con sus respectivos intereses), diriman ejecutoriamente las controversias sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación. Si la Administración expropiante es parte ante el Jurado de Expropiación —aunque éste sea formalmente un órgano administrativo— y frente a sus acuerdos puede interponer el recurso jurisdiccional ordinario y eventualmente el extraordinario, ¿qué principio de verdadera entidad, qué criterio mínimamente convincente puede ser exhibido para proscribir la legitimación de la Administración a fin de hacer valer ante el Jurado de Expropiación cualquiera de las circunstancias extraordinarias en que puede fundarse el recurso administrativo de revisión y que habilitan a la otra parte —el expropiado— para interponer dicho recurso? A mi juicio, tal principio, tal criterio no existen.

Otra cosa es que, enlazando con una de las reflexiones inicialmente hechas —y susceptible ahora de erigirse en consideración final—, se llegara a postular que una mejor y más armónica articulación de la revisión de oficio de los actos administrativos y del recurso extraordinario de revisión, junto a la configuración de una real acción de nulidad (que permitiría el art. 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo, pero que no se ha configurado), es lo que, preservando la paridad de posición entre Administración y expropiado ante los acuerdos de los Jurados de Expropiación, abriría unas vías de actuación en las que no hubiera lugar siquiera para la sorpresa, por mostrarse, de un modo más natural e inmediato, el cabal ajuste a los perfiles propios de cada una de las instituciones traídas a colación.

