

IV. JURISPRUDENCIA

La impugnación de los actos de los Jurados provinciales de Expropiación por la Administración estatal, local e institucional. Especial referencia a las Confederaciones Hidrográficas

por

NEMESIO RODRIGUEZ MORO

SUMARIO: I. NATURALEZA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN.—II. REQUISITOS PARA PODER IMPUGNAR LOS ACTOS DEL JURADO: 1. *Ejercicio de la acción contencioso-administrativa en el procedimiento ordinario.* 2. *El procedimiento especial de declaración de lesividad de las resoluciones del Jurado.*—III. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS EN RELACIÓN CON ESTE PROBLEMA.

Dos recientes sentencias del Tribunal Supremo, una de 10 de noviembre de 1967 y otra de 30 de noviembre del mismo año, tratan de diversas cuestiones relacionadas con el enunciado del epígrafe. Seguidamente se exponen los varios problemas que en las mismas se abordan, con la glosa que cada uno de ellos sugiere.

I. NATURALEZA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACION

La Ley de Expropiación forzosa vigente, de 16 de diciembre de 1954, sustituyó el antiguo perito tercero, que había de intervenir en las discrepancias entre expropiante y expropiado sobre el valor que había de darse al bien o derecho expropiado, por un órgano colegiado que denominó Jurado provincial de Expropiación, el cual había de constituirse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley. De este órgano que la Ley creaba como novedad, y en cuya eficacia ponía gran ilusión el legislador, se decía en el preámbulo de dicha Ley lo siguiente:

«Como es natural, en el procedimiento actual los peritajes de las partes están inspirados en el propio interés de éstas, al que se sobrepone la mediación arbitral del tercer perito; teóricamente cabría pensar que el tercer peritaje decidiera de derecho la cuestión cuanto que ya, las más de las veces, lo hace de hecho. Pero esta solución es insatisfactoria, tanto desde el punto de vista de los principios—por cuanto supone la dejación en manos privadas de una cuestión en la que están vivamente comprometidos intereses públicos e intereses privados, e implica, por tanto, una ruptura con las bases mismas de la justicia administrativa—como en consideración a los supuestos mismos del fallo».

Sobre la naturaleza de este órgano colectivo de valoración en el procedimiento expropiatorio se han venido produciendo discrepancias, pero el Tribunal Supremo resuelve estos problemas estableciendo las siguientes afirmaciones:

a) Que el Jurado provincial de Expropiación es un órgano colectivo de la Administración del Estado. Es un órgano periférico de dicha Administración estatal, no de la Administración local *stricto sensu*. Es un órgano provincial, en el sentido de que su ámbito de competencia sólo abarca el territorio de una Provincia.

b) Que es un órgano autonómico, en cuanto no depende directamente de ningún Ministerio por no hallarse afecto a las Delegaciones que éstos tienen en las Provincias, y sus resoluciones son ejecutivas y ultiman la vía administrativa.

c) Que por consecuencia de lo dicho, la revisión jurisdiccional de sus actos corresponde a la Sala Contencioso-administrativa de la Audiencia Territorial correspondiente.

II. REQUISITOS PARA PODER IMPUGNAR LOS ACTOS DEL JURADO

En los artículos 34 y 35 de la Ley de Expropiación forzosa se dispone que el Jurado provincial de Expropiación «decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de expropiación», y así bien que sus resoluciones, que habrán de ser necesariamente motivadas, se notificarán a la Administración expropiante y al propietario, ultimando la vía gubernativa, y procediendo contra ellas tan sólo el recurso contencioso-administrativo.

Pues bien, en el ejercicio de la acción contencioso-administrativa contra aquellas resoluciones estimativas del justiprecio debe distinguirse si el accionante es un particular o si lo es la Administración pública, y dentro de ésta ha de distinguirse entre la Administración general del Estado y la Administración pública de los Entes territoriales locales y de los institucionales, pues, por lo que luego se dirá, sólo a la Administración estatal le cabe ejercitar la facultad de utilizar el procedimiento de declarar la lesividad contra dichas resoluciones estimativas del Jurado, sin que puedan hacer uso de dicho procedimiento extraordinario la Administración local ni la institucional.

1. EJERCICIO DE LA ACCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO.

Ha de someterse el ejercicio de aquella acción a lo dispuesto al efecto en la Ley de la Jurisdicción de 28 de diciembre de 1956, y, por ello, sin entrar en las varias normas al efecto establecidas en dicha Ley, debe consignarse que es preciso el recurso de reposición previo que, como requisito para la interposición del recurso contencioso-administrativo, exige el artículo 52 de aquella Ley, el cual habrá de interponerse en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al en que se haga la notificación del acto, notificación que ha de reunir los requisitos que establece el artículo 59 de la Ley mencionada y los que consignan los artículos 79 y 80 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.

Pero además de estos requisitos establecidos en la Ley de lo Contencioso-administrativo, ha de tenerse muy en cuenta la condición particular establecida en el artículo 126 de la Ley de Expropiación forzosa donde se dispone que expropiante y expropiado podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre el justo precio se adopten, pero en este caso «el recurso deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente o en trámite oportuno».

Y así dice la sentencia de 10 de noviembre de 1967:

«Que asimismo se ha observado por la Administración demandante, en cuanto se ejercita la acción de lesión económica prevista en el artículo 126-2 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, con el requisito habilitante de que la cantidad fijada por el Jurado como justiprecio exceda en más de una sexta parte a la fijada por la Administración en su hoja de aprecio, puesto que como se hace constar en el expediente para declarar la lesividad, el precio fijado en su día por la Administración expropiante es el de 283.369 pesetas, mientras que el señalado por el Jurado de Expropiación en la resolución impugnada alcanza la cifra de pesetas 1.150.000, por lo que es visto se cumple el mencionado presupuesto de admisibilidad, de carácter cuantitativo, para que pueda ejercitarse la acción de lesión económica deducida por la Administración estatal accionante».

Si la Administración local utiliza este recurso deberá cumplir, además, aquellos otros requisitos que al efecto fija su normativa específica en cuanto al órgano competente para adoptar el acuerdo, dictamen previo de Letrado, etc., según se establece en la Ley de Régimen local y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales.

2. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL JURADO.

Es muy rica la problemática surgida en torno a este procedimiento especial de impugnación contencioso-administrativa, pero no es nuestro objeto tratar de ello (1), puesto que solamente pararemos la atención en los problemas concretos que se presentan en relación a la impugnación de las resoluciones valorativas de los Jurados provinciales de Expropiación.

El artículo 56 de la Ley Jurisdiccional contencioso-administrativa dice al efecto:

«1. Cuando la propia Administración autora de algún acto pretendiere demandar ante la Jurisdicción contencioso-administrativa su anulación, deberá previamente declararlo lesivo a los intereses públicos, de carácter económico o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que hubiere sido dictado.

2. Si el acto emanare de la Administración del Estado, la declaración de lesividad deberá revestir la forma de Orden ministerial y en los demás casos habrá de reunir los requisitos establecidos para la adopción de acuerdos por el órgano supremo de la Entidad, Corporación o Institución correspondiente.

3. Los actos dictados por un Departamento ministerial no podrán ser declarados lesivos por Ministro de distinto Ramo, pero sí en virtud de Orden acordada en Consejo de Ministros».

En relación, pues, con el tema concreto de la impugnación contencioso-administrativa de los actos estimativos de los Jurados provinciales de Expropiación, ha de consignarse:

1.º *Que no puede hacer uso de este especial procedimiento la Administración local ni la institucional, sino sólo la estatal.*

Al efecto dice el Tribunal Supremo en uno de los Considerandos de la sentencia de 10 de noviembre de 1967:

«CONSIDERANDO: Que el proceso de lesividad frente a los acuerdos del Jurado provincial de Expropiación forzosa determinadores del justo precio únicamente cabe sea ejercitado cuando la Administración expropiante es el Estado, pues cabalmente entonces se contempla el supuesto de Administración autora de sus propios actos, ya que los citados Jurados se adscriben o incardinan en la Administración central, mas no es vía procesal adecuada la lesividad, cuando como aquí acontece, la potestad expropiatoria es ejercitada por un Ente público diverso al Estado, ya que en tal caso, tanto los Entes locales como los institucionales (cuando éstos tengan atribuida, por delegación o cesión, potestad expropiatoria como es el caso de las Confederaciones Hidrográficas) están sujetos al régimen normal de impugnación, al igual que los particulares expropiados, deduciendo el recurso contencioso-administrativo, precedido del de reposición, ante los Tribunales de esta jurisdicción, pues no combaten sus propios acuerdos, sino actos administrativos emanados

(1) Puede verse sobre el tema: GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, tomo III, Madrid, 1967, págs. 137 y sigs.

de órganos integrados en otra Administración distinta, y entender lo contrario sería tanto como desvirtuar la esencia y fundamento de la institución de la lesividad, haciéndola aplicable a supuestos de revocación de actos administrativos producidos por otra Administración pública diversa de la demandante, en contra del texto claro del artículo 56 de la Ley jurisdiccional».

2.º *Que la declaración de ser lesivo el acto de justiprecio emanado del Jurado provincial ha de adoptarse por Orden acordada en Consejo de Ministros, no siendo precisa su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*

En la sentencia de 10 de noviembre de 1967 se dice sobre este particular:

«CONSIDERANDO: Que la declaración administrativa de lesividad, como presupuesto o requisito previo para la impugnación jurisdiccional de sus propios actos por la Administración, ha sido correctamente formulada en el presente caso, por cuanto que ha sido emanada por acuerdo u Orden acordada en Consejo de Ministros al amparo del artículo 56-3 de la Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956, sin que fuese procedente la adopción mediante Orden ministerial al no estar el Jurado provincial de Expropiación adscrito a un concreto Departamento ministerial y ser un órgano arbitral de vinculación administrativa múltiple respecto a la Administración central o estatal, habiendo sido declarada la lesividad dentro del plazo de cuatro años prevenido por el apartado 1.º del referido artículo 56, ya que el acuerdo del Jurado de Expropiación impugnado se produjo en 15 de diciembre de 1964 y la declaración de lesividad tuvo lugar mediante acuerdo del Consejo de Ministros en sesión de 14 de enero de 1966, por lo que se ha cumplido el citado presupuesto procesal de declaración administrativa de lesividad que habilita a la Administración para impugnar, en este proceso especial, los actos administrativos de que es autora y sobre los que no puede ejercitar sus facultades de revocación de oficio» (2).

(2) En cuanto a nuestro concreto problema, dice GONZÁLEZ PÉREZ (*ob. cit.*, página 145): «Un problema interesante, que plantea la Ley de Expropiación forzosa, es si el acuerdo por el que el Jurado de Expropiación determina el «justo precio», en cuanto reconoce un derecho al expropiado, no puede ser anulado por la Administración expropiante sino a través del proceso de lesividad. La posición correcta parece la siguiente:

a) Que aun cuando el Jurado de Expropiación es un órgano administrativo, no jurisdiccional, la Administración carece de potestades para declarar la nulidad o anular sus acuerdos. El artículo 126, párrafo segundo, de la Ley de Expropiación forzosa dice que «ambas partes podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre justo precio se adopten», por lo que viene a someter a las dos partes del procedimiento expropiatorio—expropiante y expropiado—a un mismo régimen jurídico, de tal modo que la Administración expropiante sólo tendrá el camino del proceso administrativo para lograr la anulación del acuerdo del Jurado.

b) Que dicho proceso no será el de lesividad, sino el administrativo ordinario. Y lo mismo cuando se incoe por la Administración expropiante que cuando se incoe por el beneficiario o expropiado, es necesario, si se funda en indebida determinación del justo precio, que se dé lesión en más de una sexta parte, según pre-



La sentencia de 30 de noviembre de 1967 sustenta la misma tesis al rechazar la causa de inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado, el cual alegaba que el acuerdo de Consejo de Ministros había de tener la forma de Decreto. Pero el Tribunal Supremo dice que «a la vista de los artículos 23 y 24 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, resulta que los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros pueden no revestir la forma de Decreto, pero en todo caso, revistan o no la forma de Decreto, deben constar en acta, circunstancia que no se discute para el supuesto que examinamos y ha de tenerse como concurrente. La exigencia de la Orden ministerial la deduce la parte que plantea esta causa de inadmisión, del artículo 56 de la Ley de la Jurisdicción, pero es preciso determinar si el acuerdo declarado lesivo emana de un órgano de la Administración del Estado, y si a pesar de ello puede exigirse que la disposición declaratoria de su carácter lesivo revista la forma de Orden ministerial. El artículo 35 de la Ley de Expropiación forzosa dispone que las resoluciones del Jurado provincial de Expropiación ultiman la vía gubernativa y frente a ellas procede tan sólo el recurso contencioso-administrativo, y el artículo 35 del Reglamento para la aplicación de esa Ley atribuye el carácter de funcionarios públicos a los vocales de dicho Jurado para todo lo que afecte al desempeño de su función, de donde se deduce que se trata de un órgano que por su composición y atribuciones no puede incardinarse en la Administración local, y sí en cambio dentro de la Administración estatal».

3.º *Que la acción contencioso-administrativa ha de ejercitarse ante la Audiencia Territorial correspondiente y no ante el Tribunal Supremo.*

Como argumento decisivo consigna el Tribunal que lo que se recurre es el acto del Jurado de Expropiación, que tiene ámbito provincial. Al efecto dice la sentencia de 30 de noviembre de 1967:

«Continuando en el examen de los problemas procesales que se plantean en este recurso, no puede admitirse la incompetencia de la Sala que parece aducirse en base a la existencia de una resolución derivada de la Administración central, y ello porque lo que aquí se impugna y se somete a revisión jurisdiccional es el acuerdo del Jurado de Expropiación y no aquel del Consejo de Ministros por el que se declara lesivo a los intereses públicos el del Jurado que fija una valoración para los bienes expropiados. Emanado el acuerdo impugnado de un órgano que está incardinado en los Gobiernos civiles de las Provincias, cual es el Jurado de Expropiación, no es necesaria otra argumentación para tener que rechazar esa aludida incompetencia».

En una nueva sentencia del Tribunal Supremo fecha 9 de diciembre de 1967 se condensan los requisitos para poder llevar a cabo esta declaración de lesividad, ejercitando la pertinente acción jurisdiccional contencioso-administrativa.

el artículo 126 de la Ley y 140 de su Reglamento, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

No obstante, la jurisprudencia ha sentado la doctrina contraria (v. gr., sentencias de 18 de junio y 23 de abril de 1959)».

III. ESPECIAL CONSIDERACION DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRAFICAS EN RELACION CON ESTE PROBLEMA

Es la sentencia de 30 de noviembre de 1967 la que resuelve la cuestión suscitada como consecuencia de haberse acudido por el Abogado del Estado a la Jurisdicción contenciosa a través del procedimiento especial de lesividad declarada en Consejo de Ministros contra el acto de justiprecio de un Jurado provincial de Expropiación respecto de un bien que la Confederación Hidrográfica del Norte de España había expropiado para una obra de utilidad pública. Tanto la Audiencia Territorial como luego el Tribunal Supremo declaran que dicho procedimiento especial de lesividad no puede ser utilizado cuando el expropiante es una Confederación Hidrográfica, ente institucional. Al efecto se plantea el Tribunal de oficio, puesto que nada sobre el particular habían alegado las partes, el tema siguiente: «Si al haber intervenido como Administración expropiante la Confederación Hidrográfica del Norte de España con carácter o naturaleza jurídica de organismo autónomo encuadrado en la Administración institucional, debía dicho órgano haber propuesto la declaración de lesividad al Ministerio de Obras Públicas, como en efecto realizó, o si por el contrario debía haberse sometido al régimen normal de impugnación de los acuerdos sobre justo precio del Jurado provincial de Expropiación forzosa, haciendo uso del recurso previo de reposición ante el propio Jurado y después de entablar ante esta misma Sala el recurso contencioso-administrativo, tal como el Jurado le notificó al darle traslado del acuerdo objeto de impugnación, tesis esta última que es la acogida por la Sala por los razonamientos que se contienen en los fundamentos ulteriores».

El Tribunal aduce las razones que le llevan a tal conclusión, y que pueden sintetizarse en las siguientes:

1.^a *Las Confederaciones Hidrográficas no son órganos de la Administración estatal, sino de la Administración institucional.*

Al efecto consigna en uno de los considerando:

«Las Confederaciones Hidrográficas no son órganos de la Administración estatal, sino que ostentan la naturaleza jurídica de organismos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encuadrados en otra Administración pública diversa de la del Estado en cuanto descentralizada de ella, tal la denominada institucional, naturaleza jurídica no sólo reconocida doctrinalmente, sino por nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo; y así, en efecto, se desprende del artículo 2.º de la Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas, hallándose clasificadas tales Confederaciones como organismos autónomos del Grupo B, en cuanto financiados en parte con fondos procedentes del Presupuesto estatal, y adscritas al Departamento de Obras Públicas, como órgano de control y tutela de tales entes públicos descentralizados, según dispone el Decreto clasificador de Entidades estatales autónomas de 14 de junio de 1962, conclusión que es perfectamente predicable respecto a la Confederación Hi-

drográfica del Norte de España, toda vez que dicho organismo fue creado por Decreto de 16 de marzo de 1961, con vigencia a partir del 1 de junio de dicho año, disponiendo el artículo 1.º del aludido Decreto que dicha Confederación se organiza «... sobre la base de lo que previenen las disposiciones vigentes sobre la materia y con arreglo a las mismas normas generales que en la actualidad regulan a las restantes Confederaciones Hidrográficas», criterio de personificación autónoma que se reitera en el Decreto de 8 de octubre de 1959, creador de las Comisaría de Aguas; pues bien, la capacidad propia de tales Confederaciones está recogida por las disposiciones reguladoras de cada una, y así, a título de ejemplo, el Decreto de 7 de septiembre de 1935, que aprueba el Reglamento de la Confederación Hidrográfica del Ebro, dispone, en su artículo 8.º al señalar las facultades generales del ente confederal, que «la Confederación tendrá facultades para regir y administrar por sí los intereses que le han sido confiados y los que pudieran confiársele en lo sucesivo, cualquiera que sea la forma de cesión, así como para adquirir, poseer y enajenar todo aquello que pueda constituir su propio patrimonio, para contratar y adquirir obligaciones y para ejercitar ante los Tribunales cualquier acción civil, criminal, administrativa o contencioso-administrativa; sin otras limitaciones que las derivadas de la alta inspección del Estado y de las disposiciones vigentes», de donde se infiere que por lo que afecta al caso debatido, la capacidad de gestión autónoma de tales Confederaciones se extiende, de una parte, a la administración de su propio patrimonio, independiente del estatal, y de otra, a que el ejercicio de acciones y recursos, incluidos los administrativos y el contencioso-administrativo, viene atribuido directamente al ente autónomo y no a los órganos centrales que ejercen la tutela de aquéllos».

2.ª *Las Confederaciones Hidrográficas tienen potestad expropiatoria propia.*

Dice el Tribunal Supremo que «las Confederaciones Hidrográficas a que se viene aludiendo ostentan potestad expropiatoria, no obstante la prescripción contenida en el artículo 2.º, apartado 1, de la Ley de 16 de diciembre de 1954 y artículo 3.º, apartado 2, del correspondiente Reglamento de 26 de abril de 1957 (preceptos que confieren tal potestad a los entes territoriales con exclusividad), y ello porque el ejercicio de la facultad de expropiar les fue delegado o cedido a las Confederaciones por Real Decreto de 5 de marzo de 1926 (elevado a Decreto-ley en 28 de mayo siguiente), en su artículo 8.º, confirmado con posterioridad mediante Real Decreto de 23 de marzo de 1928, siendo el artículo 3.º de esta última norma reglamentaria el precepto delimitador del carácter y funciones que asumen las Confederaciones en materia expropiatoria, otorgándoles en dicho ámbito de la expropiación forzosa facultades propias de gestión y resolución, al establecer dicho artículo 3.º que «... todos los expedientes de expropiación forzosa a que dé lugar el desarrollo de las obras y trabajos a que se refiere el artículo anterior (alude a obras y trabajos a cargo de las Confederaciones, incluidos en planes aprobados por el Ministerio de Fomento, hoy de Obras Públicas),

serán tramitados, resueltos en primera instancia y ejecutados por las expresadas Confederaciones Sindicales Hidrográficas, como organismos autónomos plenamente facultados para regir y administrar por sí los intereses que le han sido confiados por virtud del Real Decreto de 5 de marzo de 1926», de donde se infiere que al haber actuado como Administración expropiante y beneficiario a la vez la Confederación Hidrográfica del Norte de España, con sede en Oviedo, actuando como tal persona jurídico-pública en todo el procedimiento expropiatorio y, concretamente, en el expediente o base de justiprecio, la persona afectada por el acuerdo del Jurado provincial de Expropiación forzosa de Guipúzcoa de 15 de diciembre de 1964, objeto de impugnación, por el que determinó la valoración de la presa o salto de agua expropiado, era la aludida Confederación en su patrimonio propio e independiente y que a este ente público, en cuanto afectado por el acuerdo valorativo, era al que incumbía la carga de la impugnación administrativa (mediante el previo recurso de reposición) y jurisdiccional frente al acuerdo de justiprecio al amparo de lo previsto por el artículo 126, apartados 2 y 3, de la Ley de Expropiación, de 16 de diciembre de 1954, para lo cual se hallaba plenamente facultado según las disposiciones antes mencionadas, sin que sea jurídicamente correcto desplazar la carga de la impugnación a otra Administración diversa, cual la estatal, que tan sólo asume en relación con las Confederaciones una función fiscalizadora».

Sin embargo, la afirmación del Tribunal Supremo no deja de ofrecer reparos. El legislador ha querido limitar esta potestad expropiatoria a la Administración territorial en sus tres esferas, estatal, provincial y municipal, al decir en el artículo 2.º de la Ley que «la expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio». Y si las Confederaciones Hidrográficas no son órganos del Estado, según reiteradamente afirma el Tribunal Supremo, no pueden tener esa potestad.

García de Enterría, con su gran autoridad en esta materia, al referirse al asunto en su obra *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, dice así: «Sujeto expropiante o titular de la potestad expropiatoria es la Administración en cualquiera de sus expresiones territoriales, es decir, concretamente, el Estado, la Provincia y el Municipio (artículo 2.º, I); quiere decirse que las personas administrativas no territoriales o institucionales carecen de la potestad de expropiar. Es ésta una importante precisión de la Ley que intenta poner orden donde hasta la fecha no existía, apoyándose para ello en la distinción entre esta figura subjetiva de expropiante y la de beneficiario de la expropiación, cuya confusión (que era absoluta en el Derecho anterior, así como en toda la doctrina y en el Derecho comparado) evitaba esta medida ordenadora. La atribución única de la potestad de expropiar a las entidades administrativas territoriales no puede estar más justificada. Sólo ellas representan los fines generales y abstractos de la Administración que entran inevitablemente en juego en el ejercicio de la potestad de expropiar. Las personificaciones institucionales o no territoriales de la Admi-

nistración tienen un carácter organizativo puramente instrumental, para la eficacia en la gestión de servicios singulares y la especialidad concreta de su competencia funcional no justifica, antes por el contrario, atribuirles un poder jurídico de tal gravedad. Este precepto de la Ley tiene un alcance ordenador de indiscutible trascendencia al someter a estas entidades institucionales, cuya proliferación pone en juego la propia unidad del Estado, a su papel subordinado e instrumental».

El argumento de la delegación o cesión a que se refiere la sentencia en favor de las Confederaciones Hidrográficas tampoco parece tener sólida base, pues las disposiciones de 1928 citadas al efecto habrían de considerarse derogadas por el precepto específico y categórico de una Ley posterior, la de 16 de diciembre de 1954.

3.^a *La impugnación del justiprecio fijado por el Jurado que hagan las Confederaciones ha de acomodarse al régimen normal, sin que puedan acogerse al proceso de lesividad.*

En relación con este punto dice el Tribunal Supremo:

«El proceso de lesividad frente a los acuerdos del Jurado provincial de Expropiación forzosa determinadores del justo precio únicamente cabe sea ejercitado cuando la Administración expropiante es el Estado, pues cabalmente entonces se contempla el supuesto de Administración autora de sus propios actos, ya que los citados Jurados se adscriben o incardinan en la Administración central, mas no es vía procesal adecuada la lesividad cuando como aquí acontece, la potestad expropiatoria es ejercitada por un ente público diverso al Estado, ya que en tal caso, tanto los entes locales como los institucionales (cuando éstos tengan atribuida, por delegación o cesión, potestad expropiatoria, como es el caso de las Confederaciones Hidrográficas), están sujetos al régimen normal de impugnación, al igual que los particulares expropiados, deduciendo el recurso contencioso-administrativo, precedido del de reposición, ante los Tribunales de esta jurisdicción, pues no combaten sus propios acuerdos, sino actos administrativos emanados de órganos integrados en otra Administración distinta, y entender lo contrario sería tanto como desvirtuar la esencia y fundamento de la institución de la lesividad, haciéndola aplicable a supuestos de revocación de actos administrativos producidos por otra Administración pública diversa de la demandante, en contra del texto claro del artículo 56 de la Ley jurisdiccional».

4.^a *La facultad de tutela y control que sobre dichas Confederaciones ejerce el Ministerio de Obras Públicas no le permite subrogarse en la facultad que aquéllas tienen para ejercer por sí las acciones que estimen pertinentes.*

Como aquellas Confederaciones son organismos autónomos, con personalidad jurídica propia e independiente, han de tener la facultad de ejercitar las acciones que estimen oportunas. Y a ello, escribe el Tribunal Supremo; «no empece el tratamiento que en la «praxis» administrativa de nuestro país reciban las Confederaciones Hidrográficas como órganos de la Administración del Estado de carácter periférico, ni tampoco un posible proceso de estatificación de dichos entes autónomos,

pues lo cierto es que el Ordenamiento jurídico vigente, al que ha de referirse siempre la validez o invalidez y la contrastación en general de la actuación administrativa (art. 83 de la Ley jurisdiccional) configura a tales Confederaciones como personas jurídico-públicas independientes del Estado, según la normativa que anteriormente se expuso con un ámbito de actuación propio y autónomo en el que se incluye lo relativo al ejercicio de acciones y recursos y sin que tampoco pueda entenderse mediatizado este ámbito, en el orden de entablar los recursos procedentes, por el sometimiento a la tutela estatal, pues esta facultad de tutela dará lugar, obviamente, a posibles asesoramientos o consultas del ente autónomo tutelado al Departamento ministerial al que está adscrito, en relación a la oportunidad o inoportunidad de ejercitar las acciones y recursos contra los actos que se reputan dañosos o viciados de ilegalidad, mas nunca se extenderá la facultad tutelar al extremo de sustituir, en el ejercicio de las acciones y recursos procedentes, la actuación del organismo autónomo por la de la Administración central fiscalizadora de aquél, máxime en el supuesto de que esta sustitución procesal da lugar al ejercicio de una acción, tal la de lesividad, de carácter especial y con un ámbito propio y estricto que no debe ser desbordado».

5.^a *La tesis que ahora sustenta la sentencia fue ya mantenida en la del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1966.*

Al efecto dice en un considerando: «Que la tesis que se ha dejado expuesta ha merecido el refrendo de nuestro Tribunal Supremo el cual, en sentencia dictada por su Sala Quinta con fecha 14 de marzo de 1966, recaída en un supuesto de expropiación forzosa llevada a cabo por la Confederación Hidrográfica del Júcar para obras de dragado y acondicionamiento del río Turia, acepta la fundamentación expuesta por la Sala de instancia de la Audiencia Territorial de Valencia en orden a la inadmisibilidad del recurso o proceso de lesividad instado por la Abogacía del Estado en nombre de la Administración estatal, con base en que «dichas Confederaciones son personas jurídicas de Derecho administrativo (sic) y consecuentemente no les alcanza la exigencia para accionar de previa declaración de lesividad del acuerdo que en esta litis se combate, y la Confederación expropiante ha debido seguir el proceso contencioso-administrativo normal, instado en el plazo legal apurado que fuese el recurso previo de reposición, tal como correctamente le notificó el Jurado de Expropiación», siendo dato de singular relevancia el de que el señor Abogado del Estado desistió del recurso de apelación entablado en su día contra la sentencia del Tribunal Territorial en la que se contenía la tesis que sustancialmente se ha transcrito, la cual es perfectamente aplicable al caso debatido por su similitud».