

EDJ 2005/157640

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 27-4-2005, rec. 5537/2001
Pte: Puente Prieto, Agustín

Resumen

El TS estima el rec. de casación interpuesto contra la STSJ que anuló el acuerdo del Ayuntamiento que declaró la liberación de la expropiación forzosa de una parcela, declarando el derecho a la prosecución de trámite del expediente expropiatorio. La Sala concluye que en el caso de autos ni se había producido la ocupación material del bien expropiado, ni se había fijado el justiprecio, ni se ha acreditado ninguna desviación de poder en la actuación del Ayuntamiento al dictar el acto que acuerda la liberación de la expropiación de la parcela, por no haber sido necesaria la ocupación de bienes relacionados o adquirir los derechos indispensables para el fin de la expropiación y entender que desaparecidos los bienes arrendados se extingue el arrendamiento, lo que se había producido con anterioridad al juicio de la expropiación, por lo que debe estimarse el rec. de casación interpuesto.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
art.54 , art.89.3 , art.102 , art.103
Ley 16/1985 de 25 junio 1985. Patrimonio Histórico Español
art.6 , art.7 , art.36 , art.37
CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.33.3
RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana
art.60
Ley de 16 diciembre 1954. Expropiación Forzosa
art.15 , art.51
RD de 24 julio 1889. Código Civil
art.6.2 , art.1568

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	7

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

EXPROPIACIÓN FORZOSA

CAUSA

Utilidad pública

PROCEDIMIENTO

Cuestiones generales

Declaración de necesidad de ocupación

Ocupación ordinaria

Justiprecio

En general

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.54, art.89apa.3, art.102, art.103 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica art.6, art.7, art.36, art.37 de Ley 16/1985 de 25 junio 1985. Patrimonio Histórico Español

Aplica art.33apa.3 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Aplica art.60 de RD 1346/1976 de 9 abril 1976. TR Ley del Suelo y Ordenación Urbana

Aplica art.15, art.51 de Ley de 16 diciembre 1954. Expropiación Forzosa

Aplica art.6apa.2, art.1568 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Cita Ley 29/1994 de 24 noviembre 1994. Arrendamientos Urbanos

Cita Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Jurisprudencia

Resuelve el recurso interpuesto contra STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 mayo 2001 (J2001/28027)

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Retasación - En general por STS Sala 3ª de 7 junio 2006 (J2006/83956)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 8 junio 2007 (J2007/200272)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 junio 2009 (J2009/177587)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 junio 2009 (J2009/177588)

Citada en el mismo sentido por STSJ País Vasco Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 julio 2009 (J2009/286650)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 22 octubre 2010 (J2010/233395)

Citada en el mismo sentido por STSJ Andalucía (Mál) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 abril 2010 (J2010/382260)

Cita en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - CAUSA - Utilidad pública, EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general STS Sala 3ª de 14 abril 2005 (J2005/68395)

Cita en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - CAUSA - Utilidad pública STS Sala 3ª de 16 octubre 2003 (J2003/152886)

Cita en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general STS Sala 3ª de 8 junio 1999 (J1999/19664)

Cita en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general STS Sala 3ª de 21 febrero 1997 (J1997/1414)

Cita en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general STS Sala 3ª de 28 marzo 1995 (J1995/1475)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 27 diciembre 1994 (J1994/10415)

Cita en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general STS Sala 3ª de 23 marzo 1993 (J1993/2863)

Cita en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general STS Sala 3ª de 21 diciembre 1990 (J1990/11883)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 2 junio 1989 (J1989/5635)

Bibliografía

Citada en "Reparación de los perjuicios derivados de una expropiación ilegítima"

En la Villa de Madrid, a veintisiete de abril de dos mil cinco.

Visto por la Sala Tercera (Sección Sexta) del Tribunal Supremo, constituida por los Magistrados Excmos. Sres. anotados al margen, el presente recurso de casación que con el número 5.537/01 ante la misma pende de resolución interpuesto por el Procurador D. Isacio Calleja García en nombre y representación del Ayuntamiento de Llodio (Vizcaya) contra la Sentencia de 17 de mayo de 2001 dictada en el recurso 604/97 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco EDJ 2001/28027 .

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia recurrida de fecha 17 de mayo de 2001 contiene la parte dispositiva del siguiente tenor literal:

Fallamos: Que estimando parcialmente el recurso contencioso administrativo núm. 604/1997 interpuesto por la representación de Dª Emilia, debemos anular y anulamos el acuerdo de 3 de diciembre de 1996 del Ayuntamiento de Llodio que declara la liberación de la expropiación forzosa (para ejecución del proyecto de apertura de la AVENIDA000 y URBANIZACIÓN000) de la parcela núm. 000, declarando el derecho a la prosecución de trámite del expediente expropiatorio, sin que proceda imposición de las costas.

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, por la representación procesal del Ayuntamiento de Llodio se presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco preparando recurso de casación contra la misma. Por resolución de fecha 24 de julio de 2001 la Sala de instancia tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparezcan ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la representación procesal del Ayuntamiento de Llodio presentó escrito de interposición de recurso de casación contra la Sentencia indicada, expresando los motivos en que fundamenta el mismo y suplicando a la Sala "case y anule la Sentencia recurrida declarando se ajusta a derecho el acto administrativo impugnado de la que trae causa el procedimiento, de fecha 3 de diciembre de 1996, por la que quedan liberadas las parcelas cuya relación se indican, al haberse extinguido el derecho arrendaticio por pérdida del inmueble".

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, y no habiéndose personado la parte recurrida, quedaron conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 26 de abril de 2005, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Agustín Puente Prieto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación es idéntico al resuelto por esta Sala en Sentencia de 14 de abril de 2005 EDJ 2005/68395 , cuyos pronunciamientos hemos de seguir en aras al principio de igualdad y de unidad de doctrina.

Como decimos en esa sentencia por el Ayuntamiento de Llodio se interpone recurso de Casación contra Sentencia dictada el 17 de mayo de 2001 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco EDJ 2001/28027 , en la que se estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por D^a Emilia contra Acuerdo de 3 de diciembre de 1996 del Pleno del Ayuntamiento de Llodio por el que se declara la liberación de expropiación forzosa (para ejecución del Proyecto de Apertura de AVENIDA000 y URBANIZACIÓN000) de determinadas parcelas (núm. 001, PLAZA000, PLAZA001, núm. 000, PLAZA002 y PLAZA003), por entender que no ha sido necesaria la ocupación de bienes o derechos, y entender que desaparecidos los bienes arrendados se extingue el arrendamiento, lo que se había producido con anterioridad al inicio de la expropiación.

La recurrente en su demanda habían solicitado:

- a) Que se declarase la nulidad del acto administrativo impugnado.
- b) Que se declarase su derecho a ser indemnizados, conforme al procedimiento legalmente establecido.

La Sentencia de instancia estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto, anula el Acuerdo del Ayuntamiento de Llodio de 3 de diciembre de 1996 en relación a la parcela de la actora núm. 000 y declara "el derecho a la prosecución del trámite del expediente expropiatorio", partiendo de los presupuestos fácticos, que sintetiza del siguiente modo:

1.- El 17.2.77 se produjo un incendio que afectó a la denominada CASA000, donde el causante de los recurrentes era titular de derechos afectados identificados como parcela núm. 000.

2.- El edificio fue declarado en ruina por Acuerdo de 16-4-80. Este Acuerdo fue anulado por STSJPV de fecha 23-7-82 (recurso contencioso administrativo núm. 351/80).

3.- El 25.7.83 se aprobó el PGOU, que declaraba la CASA000 en situación de fuera de ordenación al estar afectada la misma por la apertura de un tramo del vial AVENIDA000, y por la URBANIZACIÓN000.

4.- Como consecuencia de las lluvias torrenciales del año 1983 (26 y 27 de agosto) y posteriores inundaciones, entre otros inmuebles dañados, quedó afectado el edificio CASA000.

5.- El Ayuntamiento el 29.10.84 aprobó el Proyecto de obras de URBANIZACIÓN000 y AVENIDA000. En la relación inicial de afectados no figuraban los arrendatarios de la CASA000.

6.- El 25.11.85 se aprobó, por el Ayuntamiento en Pleno, la relación definitiva de afectados. En dicha relación se incluyeron entre otros a los siguientes:

"Parcela núm. 001.- Titulares D. Manuel y D. Félix -superficie afectada 253 m²- local comercial en piso 1^a- derecho afectado: arrendamiento y negocio comercio de muebles (URBANIZACIÓN000 núm. 002).

PLAZA000.- Titulares Sres. Germán.- superficie 196,31 m² -local comercial y vivienda- derechos afectados arrendamiento de negocio bar y confitería. (URBANIZACIÓN000 núm. 002).

PLAZA001.- Regina -superficie afectada 66,37 m² -local comercial y vivienda- arrendamiento de negocio joyería. (URBANIZACIÓN000 núm. 003).

Parcela núm. 000.- Emilia.- superficie 62,80 m² -local comercial-arrendamiento local negocio zapatería (Lamuza 10).

Parcela PLAZA002.- Paloma.- superficie 38,54 m² -local comercial-arrendamiento local negocio carbonería. (DIRECCION000 núm. 004).

PLAZA002.- Encarna.- 72,91m² -local comercial-arrendamiento local negocio piensos. (DIRECCION000 núm. 001).

Los Sres. Manuel y Félix, así como los Sres. Germán interpusieron recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo de 22.7.85 y el Acuerdo de 25.11.85. Se dictó sentencia de fecha 4.4.89, declarando la inadmisibilidad del recurso respecto del primero, y se desestimó respecto del segundo.

Con fecha 7.7.90 se dictó sentencia en el recurso núm. 1054/85 contra el Acuerdo de 22.7.85 en el que se fijaban los criterios de indemnización, considerándose parcialmente inadmisibles en la parte que establece los criterios de indemnización de los presuntos

arrendatarios y precaristas, por considerarlo un acto de mero trámite, y desestimando el recurso en otros extremos del acuerdo (indemnización a favor del Sr. Íñigo).

El Acuerdo de 25.11.85 fue recurrido, dictándose Sentencia por el TSJ del País Vasco de 14.7.90 que declaró la inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad; interpuesto recurso de casación, fue desestimado por STS 27.12.94 (Pte. Sr. Bayón) recurso num. 1035/91 EDJ 1994/10415 .

En diciembre de 1985 quedó suspendido el expediente expropiatorio. Tras la STS 27.12.94 EDJ 1994/10415 , en el año 1996 se interesa la reanudación del trámite por algunos afectados o sus causantes, emitiéndose informe y dictándose la resolución que ahora se impugna.

El PGOU de Llodio (aprobado el 25.7.83) declaraba el edificio fuera de ordenación de acuerdo con el art. 60 del TR/76."

Parte, pues, la Sentencia de instancia de considerar que el Ayuntamiento de Llodio acordó con fecha de 22 de julio de 1985 fijar criterios para la indemnización a situaciones arrendaticias y precariales de locales y viviendas relacionados con el Proyecto de apertura de AVENIDA000 y URBANIZACIÓN000, y argumenta que:

"Cuando se acordó la inclusión en la relación de bienes y derechos de los derechos de los recurrentes, era conocida por el Ayuntamiento la situación real del inmueble, al aparecer siniestrado tras las inundaciones de agosto de 1983, y desocupado desde 1977 como consecuencia de la declaración inicial de ruina, finalmente revocada en la STSJ de 23-7-82, por lo que, en principio, no concurría causa de resolución de los contratos de arrendamiento por la causa del art. 114.10 de la LAU/64, si bien estuvo en suspenso la relación contractual. Tras las inundaciones de 1983 es un hecho no controvertido que el edificio resultó afectado como consecuencia de las mismas (que incidieron sobre la situación preexistente nunca reparada). A partir de este momento, se estaba ante la eventual concurrencia de la causa de resolución prevista en el art. 118 de la LAU/64, puesto que según resulta del expediente administrativo el edificio CASA000 resultó destruido en sus dos terceras partes, quedando sólo las paredes exteriores. Conocida esta circunstancia la Administración decidió, primero en el Acuerdo de 22.7.85, y posteriormente en el Acuerdo de 25.11.85 (ambos firmes) reconocer afectado por la expropiación el derecho arrendaticio de los recurrentes aunque pudiera estar incurso en la causa de resolución del art. 118 de la LAU EDL 1994/18384 , y fijar un criterio indemnizatorio, sin que conste que se ejercitara acción resolutoria por el arrendador, ni que se declarara la ruina inminente del inmueble (al menos formalmente).

Básicamente el Acuerdo ahora impugnado viene a reconocer que no existía causa para la inclusión de estos afectados en el expediente expropiatorio, ni para la fijación previa de criterios indemnizatorios (posición mantenida por uno de los grupos políticos municipales), si bien adopta la forma de liberación de la expropiación, puesto que lo que no existe no puede ser ocupado. Sin embargo, la posición jurídica de los recurrentes respecto del derecho arrendaticio era conocida por el Ayuntamiento en todos sus aspectos cuando se adoptó la decisión por mayoría de establecer criterios indemnizatorios, y reconocer esta situación jurídica como afectada por el proyecto que justificó la expropiación. No existe ningún elemento fáctico ulterior, excepto el hecho de que la STS 27.12.94 EDJ 1994/10415 dejó firme el Acuerdo de 25.11.85, que explique cómo lo que se consideró existente por el Ayuntamiento de Llodio, deja de serlo, salvo una reconsideración por parte del propio Ayuntamiento de Llodio de su previa decisión adoptada en el Acuerdo de 22.7.85, respecto de los aspectos jurídicos de la posición de los afectados.

El Acuerdo ahora impugnado viene a afirmar que no fue necesaria la ocupación de los derechos, porque no existían al estar resuelto el contrato de arrendamiento por pérdida del bien. Pero esta cuestión tanto en el Acuerdo de 22.7.85, como en el Acuerdo de 25.11.85 se valoró por una decisión mayoritariamente adoptada y firme, de forma distinta cuando se inició el expediente expropiatorio.

Al actuar de esta forma la Administración viene contra sus propios Acuerdos sin acudir a la vía de revisión de oficio de los actos administrativos -o a la declaración de lesividad- que vinieron a reconocer el derecho de estos afectados (a quienes denominaron alegantes de derechos arrendaticios) a ser indemnizados como afectados por el proyecto que justifica la expropiación, en los términos del Acuerdo de 22.7.85, posición que se mantuvo en el Acuerdo de 25.11.85 (incluso cuando se había procedido, al parecer, a la demolición física del edificio).

Estima en conclusión la Sala que procede estimar parcialmente la demanda interpuesta, declarando la nulidad del expediente expropiatorio, y reconociendo a los recurrentes el derecho a la prosecución del trámite del expediente expropiatorio iniciado."

SEGUNDO.- El Ayuntamiento actor, en su primer motivo de recurso, sin precisar al amparo de qué precepto lo articula, considera infringidos los arts. 102 y 103 de la Ley 30/92 EDL 1992/17271 y la jurisprudencia aplicable a los actos de trámite, argumentando que la Sentencia de instancia está atribuyendo al Acuerdo del Ayuntamiento de Llodio de 22 de julio de 1985, la capacidad de generar derechos subjetivos en favor de los particulares, siendo así que según el recurrente, la Sentencia de 7 de julio de 1990, le reconoció el carácter de mero acto de trámite y también se lo otorga la propia Sentencia de instancia, por lo que siendo un acto de mero trámite no comportaría el reconocimiento de derechos en favor de los recurrentes y no podría decirse que el Acuerdo de 1996, consista en una revisión de los derechos indemnizatorios, en aquél fijados.

Intimamente vinculado con dicho primer motivo y sin precisar tampoco al amparo de qué precepto, se formula el segundo motivo de recurso, por el que se reputa infringido el art. 51 de la Ley de Expropiación Forzosa y la jurisprudencia referente al reconocimiento de derechos indemnizatorios en expediente expropiatorio y así, refiriéndose al Acuerdo del Ayuntamiento de 25 de noviembre de 1985, se expone que del mismo no cabe deducir un reconocimiento de derechos y un derecho indemnizatorio en favor de los en él relacionados, pues tal derecho sólo surgiría cuando se levanta el Acta de Ocupación y no simplemente cuando, como en el Acuerdo de 25 de noviembre 85, se establece la relación definitiva de bienes y derechos. Por tanto, el Acuerdo impugnado de 3 de diciembre de 1996 no implicaría

que el Ayuntamiento fuera contra sus propios actos, pues los Acuerdos de 22 de julio de 1985 (en cuanto se limita a determinar los criterios de indemnización) y el de 25 de noviembre de 1985 (acordando el inicio del expediente mediante la relación definitiva de bienes y derechos afectados) no implicarían reconocimiento de ningún derecho indemnizatorio, que surgiría con el Acta de Ocupación.

El tercer motivo de recurso se articula también, sin precisar al amparo de que precepto, lo fundamenta el recurrente en supuesta infracción del art. 118 del entonces vigente texto refundido de la LAU EDL 1994/18384 ; del art. 1568 Código Civil EDL 1889/1 y de la jurisprudencia aplicable. Según el Ayuntamiento el art. 118 de la LAU EDL 1994/18384 fija como causa de resolución del contrato de arrendamiento la pérdida o destrucción del local de negocio o la vivienda como así establece también el art. 1568 Código Civil EDL 1889/1 Dice el recurrente que la Sentencia de instancia vulnera el art. 118 de la LAU EDL 1994/18384 y 1.568 del Código Civil EDL 1889/1 al entender que la pérdida del inmueble se produce antes de la ruina y que de ello tenía constancia el Ayuntamiento, y pese a ello entendió indemnizables los derechos, sin embargo, el recurrente alega que no podían entenderse extinguidos los contratos hasta que se declarase la ruina, por ser ésta la vía por la cual la Administración entiende que determinado inmueble no cumple las condiciones para su habitabilidad y añade que hubiera incurrido en evidente ilegalidad de haber extinguido el contrato privado antes de la declaración de ruina y mas cuando el edificio CASA000, había sido objeto anteriormente de una declaración de ruina, que fue revocada por Sentencia del TSJPV el 23 de julio de 1982 en recurso 351/80. Por tanto concluye que el Acuerdo de 3 de diciembre de 1996 determina la negación del reconocimiento del derecho indemnizatorio en favor de aquellos titulares de derechos que vieron extinguidas sus relaciones contractuales con posterioridad a los acuerdos de 22 de julio de 1985 y 25 de noviembre de 1985, liberando así la expropiación forzosa por no resultar necesaria su ocupación.

TERCERO.- Importa precisar previamente que el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Llodio hoy impugnado de 3 de diciembre de 1996 en lo que se refiere a la actora D^a Emilia acordó declarar la liberación de expropiación forzosa para ejecución del Proyecto de Apertura de AVENIDA000 y URBANIZACIÓN000 de su parcela núm. 000 basándose en "no haber sido necesaria la ocupación de tal bien para el fin de la expropiación y entender que al haber desaparecido los bienes arrendados se habría extinguido el arrendamiento con anterioridad al inicio de la expropiación". La Sra. Emilia tenía en arrendamiento de negocio, zapatería, el local comercial sito en la calle DIRECCION000 núm. 005, inmueble que había resultado afectado por incendio ocurrido el año 1977 y posteriormente por las inundaciones de 1983.

Por Acuerdo del Ayuntamiento de 16 de abril de 1980 se declaró la ruina del edificio CASA000, sin embargo dicho Acuerdo fue anulado por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 23 de julio de 1982, dejando sin efecto la declaración de ruina. El 29 de octubre de 1984 se aprueba el proyecto y el inicio del procedimiento expropiatorio expuesto, aprobación que implicaba la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes contemplados en la Memoria del Proyecto.

El mismo Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 22 de julio de 1985 aprueba los criterios generales para compensación indemnizatoria a los que alegaron tener derechos de arrendamiento sobre bienes afectados por los eventos de 1977 y 1983 y en sesión plenaria de 25 de noviembre de 1985 se aprobó la relación definitiva de esos afectados arrendatarios de bienes siniestrados entre los que estaba D^a Emilia.

El Acuerdo de 22 de julio de 1985 que resultó impugnado, fue declarado un acto de mero trámite por la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 7 de julio de 1990 en el particular relativo a la fijación de criterios de indemnización para los arrendatarios y precaristas. El acuerdo de 25 de noviembre de 1985 fue recurrido en vía contencioso administrativa declarándose inadmisibles el recurso por extemporáneo, por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 14 de julio de 1990, confirmada por Sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 27 de diciembre de 1994, desestimando el Recurso de Casación 1035/91 EDJ 1994/10415 contra ella interpuesto. Durante el periodo de 25 de noviembre de 1985 hasta el 27 de diciembre de 1994 se suspendió el expediente expropiatorio, derribándose en ese periodo el edificio CASA000 por amenaza de ruina inminente.

CUARTO.- Entrando ya en el concreto examen de los dos primeros motivos de recurso, ha de señalarse que la Sentencia de instancia considera que el Ayuntamiento al dictar el Acuerdo impugnado, ha ido contra sus propios actos, en concreto contra sus Acuerdos de 22 de julio de 1985 y 25 de noviembre de 1985 antes referidos, sin acudir a la revisión de oficio de los actos administrativos o a la declaración de lesividad, lo que según el Tribunal "a quo", hubiera resultado necesario, por cuanto entiende que dichos actos reconocían derechos indemnizatorios en favor de quienes estaban contractualmente vinculados por un contrato de arrendamiento sobre bienes que aunque siniestrados, iban a resultar afectados por el Proyecto de obras de URBANIZACIÓN000 y AVENIDA000.

Para el Ayuntamiento de Llodio, tal y como razona al fundamentar sus dos primeros motivos de recurso, sus Acuerdos de 22 de julio de 1985 y 25 de noviembre de 1985, eran actos de mero trámite de los que no se generaban derechos para la continuación del expediente expropiatorio, en favor de los recurrentes, derechos que sólo se generarían al efectuarse la ocupación, entendiéndose por ello que era ajustado a derecho su Acuerdo de 3 de diciembre de 1996, al entender que desaparecidos por siniestro los bienes arrendados, se había extinguido el arrendamiento, a lo que habría que añadir el derribo del edificio, que fue posterior al inicio del expediente expropiatorio y que hizo que la expropiación hubiera quedado sin objeto, antes de haberse procedido a la consiguiente ocupación.

Para la adecuada resolución de los dos primeros motivos de recurso formulados por el Ayuntamiento de Llodio, que serán examinados conjuntamente, debe tenerse en cuenta lo que ha señalado esta Sala, en anteriores pronunciamientos, así por ejemplo, la Sentencia de 16 de octubre de 2003 Rec. Casac 323/99 EDJ 2003/152886) dice:

"En efecto, en el tercer motivo lo que plantea el recurrente es la justificación del acuerdo revocatorio de la expropiación, justificación que al ser negada por la sentencia recurrida entiende el recurrente infringe los artículos 54 y 89.3 de la Ley 30/92 EDL 1992/17271 (, 2775 y) y los artículos 6, 7, 36 y 37 de la Ley de Patrimonio Histórico.

Para resolver el motivo hemos de comenzar señalando que procede la revocación cuando valorando las circunstancias de la causa de la expropiación se aprecie que ha desaparecido la necesidad de ocupación o, en su caso, la utilidad pública o el interés social que justifican aquella. Pero es más, cuando se dan las citadas circunstancias y no se han generado derechos para el expropiado, la revocación viene impuesta por los principios de eficiencia y buena administración que deben presidir el actuar de la Administración, sin que tampoco pueda olvidarse que el artículo 33.3 de la Constitución EDL 1978/3879 sólo admite la privación de la titularidad de los bienes y derechos por razones de utilidad pública o interés social, por lo que si estos requisitos desaparecen antes de que se consume la expropiación y nazca un derecho para el particular el continuar adelante con aquélla no resultaría conforme a dicha exigencia constitucional.

El aspecto más importante de la revocación de un acto consiste en precisar sus límites que se hallan en función de la clase de acto de que se trate. Los actos declarativos de derechos que reconocen una situación de ventaja para sus destinatarios son irrevocables como corolario del principio de que nadie puede ir contra sus propios actos y por un principio de seguridad jurídica. En la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 Común esta consecuencia se deduce de los artículos 102 y siguientes cuando trata de la revisión de los actos administrativos. La revocación no podrá ejercitarse cuando resultare contraria al derecho de los particulares. Sólo cabría la declaración de lesividad si se dan los presupuestos del artículo 103 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Una revocación de actos que declarasen derechos tendría que hacerse por la vía de la expropiación indemnizando el perjuicio causado. Para revocar el acto declarativo de derechos ha de expropiarse la situación indemnizando al interesado. Por el contrario, una interpretación conforme a la equidad hace que la revocación de los actos restrictivos de derechos, como es la expropiación, no tenga más límites que el interés general ya que sólo éste ha de ser considerado, por tanto la revocación cuando produce un resultado más favorable por el interesado no tiene otro límite que el citado en interés general, así lo ha reconocido constantemente la jurisprudencia (sentencia de 28 de enero de 1952). En esa misma línea la revocación de la necesidad de la ocupación no tiene que someterse al trámite de los actos declarativos de derechos.

Una actuación expropiatoria carece de objeto cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente. Como se trata de un acto restrictivo de derechos la revocación posterior no encuentra las dificultades de los artículos 102 y ss de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 Común de acuerdo con la interpretación favorable al administrado de estos artículos.

Puede parecer que si la revocación de la expropiación forzosa favorece al afectado se puede producir libremente por la Administración expropiante y que no es un acto impugnabile por el interesado. Sin embargo no es así. El desistimiento es revisable jurisdiccionalmente si se prueba la existencia de una norma expresa que lo impide o se acredita la desviación de poder del artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción aplicable por razón de fechas. No hay en esta declaración ninguna contradicción: la revocación es una facultad discrecional de la Administración y por lo tanto sometida al principio de legalidad. No puede ser ejercitada cuando resulte contraria a la ley. La Ley ha de permitir la revocación, de modo que si la prohíbe no puede producirse, incluso si con ella se favorece al interesado en el caso concreto.

Aunque este supuesto no se encuentra fácilmente en el ordenamiento jurídico, sí aparece que sería contraria a la ley la revocación de un acto que tendría que ser declarado lesivo en los supuestos del artículo 103 de la Ley de Procedimiento. No se puede permutar una declaración de lesividad por una revocación. En virtud del principio de legalidad la eliminación de los actos administrativos tiene unos supuestos concretos y un procedimiento tasado.

Otra forma de actuar la legalidad es la predeterminación de una finalidad de interés público que debe cumplir el acto administrativo. El control de la consecución de esta finalidad se obtiene por la vía de la desviación de poder. La discrecionalidad exige que en el acto exista un concreto interés público señalado por la ley: la llamada legalidad material. La facultad de adoptar los medios a los fines es un juicio de oportunidad, controlable en vía de recurso por desviación de poder, lo que recorta la libertad de acción operativa de la Administración para que responda al concreto interés público exigido por la Ley según el tipo de acto de que se trate."

También ha de estarse entre otras a la Sentencia de esta Sala de 8 de junio de 1999 (Rec. Casación 2508/95) EDJ 1999/19664 que señala:

"Esta Sala tiene declarado que, si bien la paralización de un expediente expropiatorio obliga a la Administración a proseguirlo mediante los trámites correspondientes a la fijación del justiprecio hasta su terminación (Sentencias de esta Sala de 2 de marzo de 1988, 28 de septiembre de 1985, 22 de febrero de 1985, 21 de diciembre de 1990 EDJ 1990/11883 , 18 de febrero de 1993, 28 de marzo de 1995 EDJ 1995/1475 y 21 de febrero de 1997 EDJ 1997/1414), ello sólo tiene lugar cuando no concurren los presupuestos para el desistimiento, pues, como declara la Sentencia de 21 de febrero de 1997 antes citada, iniciado el expediente de justiprecio, la Administración expropiante, al menos cuando no se ha producido todavía la ocupación de los bienes expropiados, puede desistir expresa o tácitamente de la expropiación y en este caso no está obligada a proseguir el expediente expropiatorio, sino a indemnizar los daños y perjuicios originados a los expropiados.

La imposibilidad de desistir de la expropiación, como declaran las Sentencias de 2 de junio de 1989 EDJ 1989/5635 y 23 de marzo de 1993 EDJ 1993/2863 , se produce cuando ésta está ya consumada por haberse producido la ocupación material del bien expropiado o por haberse fijado el justiprecio, ya que entonces surge un derecho subjetivo del expropiado que no puede quedar vulnerado con un desistimiento del beneficiario de la expropiación y se conculcaría además lo dispuesto en el art. 6.2 del Código Civil EDL 1889/1 , según el cual la renuncia de los derechos reconocidos por las leyes sólo será válida cuando no contrarie el interés o el orden público ni perjudique a terceros".

QUINTO.- De lo hasta aquí argumentado, resulta evidente que procede la estimación de los dos primeros motivos de Casación formulados por el Ayuntamiento de Llodio, pues ha de estarse a lo señalado por esta Sala en su Sentencia de 16 de octubre de 2003

EDJ 2003/152886 , al contemplar los límites de la revocación de los actos restrictivos de derechos como es la expropiación, debiendo tenerse en cuenta, lo que en ella se argumenta, en el sentido de que la revocación de la necesidad de ocupación no tiene que someterse al trámite de los actos declarativos de derecho, así como que una actuación expropiatoria carece de objeto, cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente.

En el caso de autos, ni se había producido la ocupación material del bien expropiado, ni se había fijado el justiprecio, ni ninguna desviación de poder se ha acreditado en la actuación del Ayuntamiento al dictar el Acto de 3 de diciembre de 1996 que acuerda la liberación de la expropiación de la parcela núm. 000, con base en la siguiente argumentación "Motiva el presente acuerdo el no haber sido necesaria la ocupación de bienes relacionados o adquirir los derechos indispensables para el fin de la expropiación, ello conforme al art. 15 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa y entender que desaparecidos los bienes arrendados se extingue el arrendamiento lo que se había producido con anterioridad al juicio de la expropiación".

La argumentación expuesta perfectamente respetuosa y consecuencia obligada del desarrollo fáctico que la Sala de instancia hace suyo, determina la estimación de los motivos de casación que venimos analizando, lo que determina que se imponga la anulación de la Sentencia de instancia y consiguientemente deba reputarse ajustado a derecho el Acuerdo impugnado del Ayuntamiento de Llodio de 3 de diciembre de 1996.

SEXTO.- La estimación del recurso de Casación interpuesto, determina que no proceda hacer un especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas ni en la tramitación del recurso de Casación, ni en la instancia, en aplicación del art. 139 de la Ley Jurisdiccional.

FALLO

Haber lugar al recurso de Casación interpuesto por la representación del Ayuntamiento de Llodio contra la Sentencia dictada el 17 de mayo de 2001 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en recurso 604/97 EDJ 2001/28027 , que casamos y anulamos.

En su lugar, debemos desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de D^a Emilia, contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Llodio de 3 de diciembre de 1996 en relación a la parcela núm. 000 por ser el mismo ajustado a derecho, desestimando las demás pretensiones por ellos formuladas. Todo ello sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en la instancia y en la tramitación del recurso de casación.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. José Manuel Sieira Míguez.- Enrique Lecumberri Marti.- Agustín Puente Prieto.- Santiago Martínez-Vares García.- Margarita Robles Fernandez.- Francisco González Navarro.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior Sentencia, en audiencia pública, por el Excmo. Sr. D. Agustín Puente Prieto, Magistrado Ponente en estos autos, de lo que como Secretario certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130062005100448