

EDJ 1993/2864

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 23-3-1993, rec. 6285/1990
Pte: Hernando Santiago, Francisco José

Resumen

Procedimiento especial de lesividad, llevado a cabo por el Ayuntamiento de Deba (Guipúzcoa), contra acuerdo expropiatorio adoptado por el mismo, basado en la dificultad de la carga económica del acto. Interpuesto recurso de apelación contra sentencia desestimatoria de instancia, el TS confirma ésta, sin que haya lugar a la declaración de lesividad, por no existir vulneración de normas o preceptos normativos, y no entenderse como causa suficiente para anular el acuerdo, la posible carga económica de la expropiación, además de la imposibilidad de desistir de una expropiación ya consumada.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo
art.110

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	1
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	3

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

EXPROPIACIÓN FORZOSA
EXPEDIENTE

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de apelación

Legislación

Aplica art.110 de Ley de 17 julio 1958. Procedimiento Administrativo
Cita art.110apa.1 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
Cita art.6apa.2 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 mayo 2005 (J2005/329314)
Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - OTRAS CUESTIONES por STS Sala 3ª de 26 abril 2005 (J2005/62692)
Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - OTRAS CUESTIONES por STS Sala 3ª de 14 abril 2005 (J2005/68395)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 27 junio 2006 (J2006/103044)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 11 octubre 2006 (J2006/282191)
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 STS Sala 3ª de 22 octubre 2010 (J2010/233395)
Citada en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Justiprecio - Criterios, normativa por STS Sala 3ª de 24 octubre 2012 (J2012/246389)
Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 5 diciembre 2012 (J2012/284053)

Bibliografía

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

En la villa de Madrid, a veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y tres. 0

Visto por esta Sala el presente recurso de apelación, interpuesto por el Ayuntamiento de Deba (Guipúzcoa), contra la Sentencia dictada por la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, con fecha 21 de mayo de 1990, en su pleito núm. 769/87. Sobre expropiación. Siendo parte apelada D. Francisco, D. Jose, D. Justino, D. Ramon, D. Miguel, Dª Joaquina, Dª Fatima y Dª Maria, representados por el Procurador Sr. Granados Weil.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sentencia apelada contiene la parte dispositiva del tenor literal siguiente: "Fallamos: Desestimando el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del Ayuntamiento de Deba contra sus propios acuerdos de fechas 26 de junio y 25 de septiembre de 1986, y 9 de febrero de 1987, a virtud de su también acuerdo de lesividad de fecha 5 de mayo de 1987, el que declaramos nulo por no hallarse acomodado al Ordenamiento jurídico. No se hace condena en costas".

SEGUNDO.- Contra dicha Sentencia se interpuso recurso de apelación por el Ayuntamiento de Deba que fue admitido en ambos efectos, con remisión de las actuaciones a este Tribunal, previo emplazamiento de las partes, personándose en tiempo y forma como apelante la representación procesal del expresado Ayuntamiento y como parte apelada el Procurador Sr. Granados Weil en representación de D. Francisco, D. Jose, D. Justino, D. Ramon, D. Miguel, D^a Joaquina, D^a Fatima y D^a Maria.

TERCERO.- Desarrollada la apelación por el trámite de alegaciones escritas, evacuó el mismo la representación procesal del Ayuntamiento apelante, por escrito en el que después de manifestar cuanto estimó de aplicación, terminó suplicando a la Sala se dicte Sentencia por la que se revoque la Sentencia apelada, dictando otra en su lugar por la que se desestime este recurso y se declare la anulación de los acuerdos del Ayuntamiento Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Deba de fecha 26 de junio de 1986 y 25 de septiembre de 1986, por la que se aprobó la expropiación del "Palacio..., jardines circundantes, bienes muebles y obras de arte existentes", y consiguiente declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, así como la ocupación de los citados bienes mediante acta de fecha 9 de febrero de 1987, con el efecto de producir la reversión a los propietarios hermanos D. Francisco, D. Jose, D. Justino, D. Ramon, D^a Joaquina y D^a Fatima y causahabientes de los bienes ocupados.

CUARTO.- Continuado el mismo por el Procurador Sr. Granados Weil lo evacuó en representación de D. Francisco y otros, por escrito en el que después de alegar cuanto estimó pertinente, terminó suplicando a la Sala se dicte Sentencia por la que se confirme la apelada, con condena en costas a la parte apelante, eri la presente instancia.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo el día 16 de marzo de 1993, previa notificación a las partes.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Francisco José Hernando Santiago.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por el Ayuntamiento de Deba (Guipúzcoa) se recurre en apelación la Sentencia dictada por la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que desestima su recurso contencioso-administrativo en procedimiento especial de lesividad de determinados acuerdos y actos relacionados con la expropiación del "Palacio..., jardines circundantes y bienes muebles y obras de arte en él existentes "La Sentencia apelada desestima el recurso por entender que, en el presente caso, la pretendida nulidad por lesividad no se basa en infracción alguna del Ordenamiento jurídico, pues tratándose, como se trata, de una expropiación basada en el interés histórico-artístico del Palacio Aguirre o Valmar... de dicha localidad de Deba, encajable en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ésta y tramitada con arreglo a las prescripciones de la Ley de Expropiación Forzosa, la Sala de instancia no encuentra infracción del Ordenamiento, legal o reglamentario, sino que considera basado el acuerdo municipal de lesividad en meras razones de oportunidad, que no tienen encaje en el supuesto de lesividad previsto en el art. 110.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 . Por la parte actora y apelante, se discrepa de la Sentencia apelada, reiterando equivalentes argumentos aducidos en la fase de instancia, referidos, en síntesis, a que de conformidad con lo dispuesto en el art. 110.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 en relación con el art. 56 de la Ley Jurisdiccional, el recurso de lesividad puede interponerse no sólo en base a infracción del Ordenamiento legal o reglamentario, como parece desprenderse de la Sentencia recurrida, sino que la posibilidad de revisión de oficio de los actos de la Administración se extiende al acto administrativo susceptible de ser declarado "lesivo a los intereses públicos, de carácter económico o de otra naturaleza". Así pues, se dice, cabe amparar la lesividad en la justificación de los graves perjuicios económicos que se irrogarían a la administración actuante de continuar con el expediente expropiatorio. En este sentido, y en contra de la opinión sostenida por la Ser lle instancia, se postula que la justificación para no seguir adelante con el expediente expropiatorio va más allá de las meras razones de oportunidad, que encuentra su justificación, al igual que se entiende por la Sentencia de este Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1986, en la lesión económica que para el Ayuntamiento se derivaría de la continuación del expediente expropiatorio al carecer de disponibilidades financieras para hacer frente al eventual justiprecio a la vista de as pretensiones económicas de la propiedad.

SEGUNDO.- En el presente contencioso, y basado en el procedimiento de lesividad, el Ayuntamiento de Deba formula demanda solicitando la anulación de sus acuerdos referentes a la expropiación del Palacio de... de fechas 26 de junio de 1986 (por el que se procedió a aprobar el Proyecto de restauración (del Palacio..., redactado por los Arquitectos señores D. Alfonso y D. Aitor aprobándose inicialmente, la declaración de utilidad pública e iniciar el expediente de expropiación forzosa y necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por dicho proyecto, así como solicitar del Gobierno Vasco la declaración de urgencia de la expropiación a los efectos de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, y someter a trámite de información pública la relación de bienes y derechos afectados), 25 de septiembre de 1986 (por el que se aprueba la relación definitiva de bienes afectados y atendida la reclamación formulada por la propiedad, incluir como bienes y derechos también afectados, con independencia del Palacio de..., los jardines y terrenos circundantes, por formar un conjunto armonioso con el palacio e integrantes dentro del conjunto del inmueble e igualmente, la inclusión de los bienes muebles y obras de arte existentes en el Palacio) y 9 de febrero de 1987 (acta de ocupación y toma de posesión de lo, bienes y derechos afectados por la Corporación expropiante). La demanda está basada en el art. 56 y concordantes de

la Ley Jurisdiccional por cuanto se considera que llegándose a las hojas de aprecio y valoración, el coste económico de la expropiación, junto al de la reestructuración del edificio, que superaría el total de doscientos millones de pesetas, resulta altamente lesivo. para los intereses municipales, por no contar con consignación presupuestaria, tener que desatender otras prestaciones de carácter colectivo preferente no haber obtenido ayuda o subvención de la Diputación de Guipúzcoa, ni del Gobierno Vasco, todo lo cual le condujo a adoptar el acuerdo de 5 de mayo de 1987, declarando lesivos los acuerdos antes referidos cuya ratificación jurisdiccional postula. La propiedad se opone a tal pretensión indicando, básicamente, que es doctrina sentada por el Tribunal Supremo que para que la declaración de lesividad prospere en vía jurisdiccional, se precisa no sólo la mera actividad declarativa, sino que los acuerdos vulneren alguna norma del Ordenamiento jurídico, ya que este tipo de declaraciones constituye una excepción frente a la regla general de la validez de los actos administrativos, solicitándose subsidiariamente, indemnización de daños y perjuicios por cuanto se entiende que con la ocupación efectiva llevada a cabo la finca sufrió determinados menoscabos jurídicos y físicos.

TERCERO.- La doctrina que se cita en la Sentencia apelada -Sentencias de este Tribunal Supremo de 17 de febrero y 22 de mayo de 1986-, referida a la posibilidad de que las Entidades locales puedan revisar de oficio sus propios actos y pretender su anulación ante la Jurisdicción, previa declaración de lesividad para los intereses públicos de carácter económico o de cualquier otra naturaleza en virtud de las facultades que les otorga el art. 110.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 y el art. 56.1 de la Ley de esta Jurisdicción, por ser una excepción al principio general de que nadie puede ir en contra de sus propios actos, tal facultad ha de ser interpretada de forma restrictiva, siendo preciso que aquella actuación viole alguna norma, o infrinja preceptos normativos. La pretensión del Ayuntamiento de Deba no es acorde a Derecho, toda vez que para que una pretensión vaya dirigida a dejar sin efecto un acto propio, resulta ineludible el que se fundamente, inicialmente, y se acredite después en el curso del proceso, que el acto o actos cuya nulidad se predica y que han sido declarados previamente lesivos. no se acomoden el Ordenamiento jurídico que los amparan, por cuya razón no se pueden dejar sin efecto en vía jurisdiccional, aun cuando fuesen perjudiciales para los intereses públicos, sin que los mismos contravengan la normativa que los sustentaron, y en base de la cual se adoptan, porque el éxito judicial del proceso de lesividad ha de quedar subordinado a la necesidad de que impliquen una lesión jurídica y, otra económica, si bien la moderna doctrina ha matizado esta última exigencia, entendiendo suficiente el requisito de la lesión económica, como legitimadora de la lesividad, cuando se produzca la "lesión al interés público" mas sin excluir el requisito de la lesión jurídica. pues en el carácter del proceso de lesividad no se acentúa la pretensión revocatoria de los actos acordados con fundamento en la normativa legal o reglamentaria aplicable, sino que la naturaleza del proceso especial de lesividad es la de una pretensión de anulación ante el Juez, de tales actos, por lo que no habiendo en los que aquí se pretenden sean anulados, vulneración del Ordenamiento jurídico -al menos la parte demandante no lo aduce y este Tribunal no lo aprecia, la posible carga económica que la expropiación acordada, y en trámite de materialización total, pueda ocasionar al Ayuntamiento de Deba, no puede entenderse como causa suficiente para la anulación pretendida, sin la inexcusable concurrencia de un defecto, vicio o infracción legal o reglamentaria, que pueda amparar la nulidad postulada. La mera formulación de carencia de medios o incidencia de las dotaciones presupuestarias para llevar a término la expropiación acordada, no puede ser por sí sola causa suficiente generadora de la anulación de los actos expropiatorios postulada por el Ayuntamiento de Deba, pues cuando adoptó el acuerdo expropiatorio y los actos posteriores de ejecución, debió prever la carga económica que el desplazamiento coactivo de la propiedad llevaba aparejada como elemento previo determinante del acuerdo expropiatorio y sin suficiencia de medios no debió acordar los actos que ahora pretenden se anulen, aun cuando ello no resulte de razones de mera oportunidad sino por carencia apuntada de medios económicos para su ejecución.

CUARTO.- En el caso aquí enjuiciado lo que en realidad se produce es un desistimiento expropiatorio, mas como dijo la Sentencia de esta Sala de 2 de junio de 1989, no es posible desistir de una expropiación 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 expropiación, en razón a que por otra parte se conculcaría además lo dispuesto en el art. 6.2 del Código Civil EDL 1889/1 . referido a que la renuncia de los derechos reconocidos por las Leyes sólo serán válidos cuando no contraríen el orden público ni perjudiquen a terceros, y esto último es lo que acontecería en el presente caso si se admitiese la anulación postulada y se dejasen sin efecto los acuerdos expropiatorios combatidos, pues el Ayuntamiento recurrente acude a la vía de la lesividad, al ir contra sus propios actos, ante la irrevocabilidad absoluta en nuestro sistema jurídico de los actos declarativos de Derecho por la vía o camino de la autorrevocación procediendo en razón de cuanto se viene exponiendo la desestimación del recurso de apelación deducido por el Ayuntamiento de Deba y la confirmación de la Sentencia apelada.

QUINTO.- No se aprecia la concurrencia de las circunstancias recogidas en el art. 131.1 de la Ley de la Jurisdicción a efectos de realizar una expresa declaración respecto de las costas producidas en el presente recurso de apelación.

FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso de apelación deducido por el Ayuntamiento de Deba (Guipúzcoa), contra la Sentencia dictada por Va Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de fecha 21 de mayo de 1990, al conocer del recurso especial de lesividad deducido por el expresado Ayuntamiento, solicitando la anulación de los acuerdos de la citada Corporación de 26 de junio y 25 de septiembre de 1986, por los que se aprobó la expropiación del "Palacio..., jardines circundantes, bienes muebles y obras de arte en él existentes", así como el acta de ocupación de los citados bienes y derechos de fecha de 9 de febrero de 1987 (autos 769/87), cuya Sentencia debemos confirmar confirmamos en todas sus partes, sin efectuar expresa declaración respecto de las costas producidas en el presente recurso de apelación.

ASI, por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCION LEGISLATIVA, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Pablo García Manzano.- Pedro Antonio Mateos García.- Francisco José Hernando Santiago. Rubricados.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, el Excmo. Sr. D. Francisco José Hernando Santiago, en audiencia pública estando celebrando en el mismo día de su fecha de lo que como Secretario certifico.