

EDJ 1999/19664

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 8-6-1999, rec. 2508/1995
Pte: Xiol Ríos, Juan Antonio

Resumen

Desestimando el TS el rec. de casación promovido por la parte actora, confirma la adecuación a derecho de la resolución adoptada por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, de quien la recurrente pretende la inmediata continuación del expediente de expropiación sobre los terrenos de su propiedad, y sobre los que la Administración demandada en ningún momento ha cercenado sus derechos dominicales. De modo que, concurriendo las causas de desistimiento en la expropiación, como queda patente que ha ocurrido, no puede accederse a la petición de la parte actora, de proceder a la expropiación de la finca.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley de 16 diciembre 1954. Expropiación Forzosa
art.21
RD de 24 julio 1889. Código Civil
art.6.2

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

EXPROPIACIÓN FORZOSA
OBJETO
PROCEDIMIENTO
Justiprecio
Supuestos
Otros

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso contencioso-administrativo

Legislación

Aplica art.21 de Ley de 16 diciembre 1954. Expropiación Forzosa
Aplica art.6apa.2 de RD de 24 julio 1889. Código Civil
Cita art.41, art.42, art.130 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
Cita art.24 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general por STS Sala 3ª de 26 abril 2005 (J2005/157637)
Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general por STS Sala 3ª de 27 abril 2005 (J2005/157640)
Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - En general, EXPROPIACIÓN FORZOSA - PROCEDIMIENTO - Justiprecio - Otras cuestiones por STS Sala 3ª de 26 abril 2005 (J2005/157642)
Citada en el mismo sentido por STSJ Madrid Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 septiembre 2005 (J2005/320516)
Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - OTRAS CUESTIONES por STS Sala 3ª de 19 abril 2005 (J2005/55232)
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 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 Cast-León (Bur) Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 mayo 2008 (J2008/205007)

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)

Citada en el mismo sentido por STSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo de 3 marzo 2011 (J2011/67415)

Bibliografía

Citada en "Desistimiento en el ejercicio de la potestad expropiatoria y desviación de poder"

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

En la Villa de Madrid, a ocho de Junio de mil novecientos noventa y nueve.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Sexta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de casación que con el número 2508/1995, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el procurador D. José Antonio Vicente-Arche Rodríguez, en nombre y representación de D. Antonio y Dª Pilar, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de fecha 16 de febrero de 1995, dictada en recurso número 502/93. Siendo parte recurrida el procurador D. Francisco Velasco Muñoz-Cuellar en nombre y representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó sentencia el 16 de febrero de 1995, cuyo fallo dice:

"Fallamos: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Manuel en nombre y representación de D. Antonio y Dª Pilar frente a la resolución de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 11 de mayo de 1993, declaramos ajustado a derecho el acto impugnado, sin hacer expresa imposición de costas."

La sentencia se funda, en síntesis, en lo siguiente:

El Decreto 1769/1972, de 30 de junio, declaró de utilidad pública la adquisición de solares e inmuebles adosados a la muralla de Talavera de la Reina o entorno. El 7 de junio de 1973 el Ministerio de Educación y Ciencia ordenó la expropiación en beneficio de la Dirección General de Bellas Artes, abriéndose periodo para que los propietarios que figuraran en la relación publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de 29 de marzo de 1974 formularan alegaciones ante el Gobierno Civil de Toledo de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa y no existe constancia alguna de actuación posterior a esta publicación.

Solicitada por los propietarios de la Junta la continuación del expediente paralizado por más de 20 años, con hoja de aprecio, o que se les permita la construcción, la Junta da respuesta mediante comunicación de 11 de mayo de 1993 por la que se indica que la Administración autonómica no oponía ningún obstáculo al despliegue de facultades dominicales sobre los 8000 metros cuadrados de terreno propiedad de los hoy actores, salvo aquellos derivados del cumplimiento de los deberes impuestos por la legalidad protectora del Patrimonio Histórico. Contra este acuerdo, que los recurrentes entienden como desestimatorio, se interpone el recurso contencioso-administrativo.

No puede ser cuestionada la legitimación de los actores, que figuraban como propietarios en la relación publicada. Tampoco la legitimación pasiva de la Junta, receptora de las competencias.

No se trata de la impugnación de un acto consentido, sino de un acto en el que se advierte la postura de la Administración contraria a la continuación del expediente expropiatorio. No cabe oponer la falta de agotamiento de la vía administrativa, en la medida en que no se señalan los recursos que pueden ejercitarse.

No existiendo acuerdo sobre necesidad de ocupación, sino sólo trámites previos, no ha dado comienzo el expediente y en consecuencia no se ha generado ningún derecho de los propietarios relacionados a que el expediente se inicie y continúe, en cuyo lugar se podría hablar de una hipotética responsabilidad de la Administración si expresa o tácitamente desistiera del mismo.

Procede, pues, desestimar el recurso por no poder instar de la Administración la iniciación de un expediente expropiatorio concreto por el hecho de tener limitada la utilización de la propiedad por circunstancias arqueológicas y de ubicación especial.

En el suplico de la demanda se había instado la condena de la Administración por la paralización del expediente ordenándole la inmediata continuación del mismo.

SEGUNDO.- En el escrito de interposición del recurso de casación presentado por la representación procesal de D. Antonio y D^a Pilar se formulan, en síntesis, los siguientes motivos de casación:

Motivo primero.- Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción, por infracción de los artículos 41 y 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 Común, 15, 17 y 21 de la Ley de Expropiación Forzosa, por inaplicación, salvo el último, aplicado indebidamente.

El 7 de junio de 1973 el Ministerio de Educación y Ciencia ordenó la iniciación del expediente expropiatorio, que se llevó a efecto por oficio del Gobernador dirigido a los recurrentes el 15 de marzo de 1974.

La sentencia impugnada interpretar de manera rigurosamente literal el artículo 21 de la Ley de Expropiación Forzosa. Desde las primeras actuaciones se denominó expediente y se ordenó la iniciación, entrando en juego los intereses de ambas partes, afectada y beneficiaria, con perjuicios para los particulares.

Los artículos 41 y 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 Común obligan a remover obstáculos y disponer lo necesario para evitar toda anomalía en el procedimiento, con posible exigencia de responsabilidad. El artículo 42 regula la obligación de resolver de la Administración.

Los artículos 15 y 17 de la Ley de Expropiación Forzosa disponen que declarada la utilidad pública, la Administración resolverá sobre la necesidad de ocupación y que el beneficiario está obligado a formular relación concreta de bienes o derechos afectados. Son también obligaciones las que hacen referencia a la información pública (artículos 18 y 19) e incluso la del Gobernador Civil de resolver (artículo 20) sobre la necesidad de ocupación, que constituyen actos exigibles, aun cuando sean anteriores a la necesidad de ocupación.

La invocación del artículo 21 no eximía a la Sala de haber dado lugar a las exigencias de tramitación.

Motivo segundo.- Al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 Común y 24 de la Constitución EDL 1978/3879 .

La Sala no sólo debió advertir e instar sobre los actos administrativos exigibles, sino que debió completar su exigencia con la oportuna advertencia de responsabilidad patrimonial, dados los claros daños y perjuicios a los interesados, y no hacerlo implica una inhibición no esperable, con indefensión de los recurrentes, a la que se hizo alusión en el escrito de conclusiones.

Solicita la casación de la sentencia recurrida.

TERCERO.- En el escrito de oposición al recurso de casación presentado por la representación procesal de la Junta de Comunidades se formulan, en síntesis, las siguientes consideraciones:

Motivo primero.- Jurisprudencia constante y uniforme acepta como iniciación del expediente la entrada en vigor del acuerdo de necesidad de ocupación. Si no se ha iniciado el expediente, tampoco puede instarse su prosecución.

Se trata, en el fondo, de instar a la Administración a que adopte el acuerdo de la expropiación forzosa. La sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 considera la expropiación como instrumento al servicio de los fines públicos sustantivos cuya procura medial corresponde a la Administración, de lo que se infiere que se trata del problema de la posibilidad de que los particulares obliguen a la Administración a realizar una expropiación y del control de ello puedan realizar los tribunales, dentro del control de la actividad administrativa discrecional. Del expediente no aparecen datos que permitan deducir que la Administración debe expropiar la finca.

Motivo segundo.- El tema de la responsabilidad de la Administración se plantea por vez primera (ni se aludía a ella en el suplico de la demanda ni en sus fundamentos). No pueden ahora invocarse unos perjuicios que no han quedado acreditados y es rechazable que se acuse de inhibición a la sentencia dictada.

Solicita la confirmación de la sentencia recurrida.

CUARTO.- Para la votación y fallo del recurso se fijó el día 3 de junio de 1999, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. JUAN ANTONIO XIOL RIOS, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso de casación que enjuicamos se interpone por la representación procesal de D. Antonio y D^a Pilar contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha el 16 de febrero de 1995, por la que, al desestimar el recurso contencioso-administrativo frente a la resolución de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 11 de mayo de 1993, no se accedía a la pretensión de que se condenase a la Administración por la paralización y se ordenase la inmediata continuación del expediente de expropiación de solares e inmuebles adosados a la muralla de Talavera de la Reina o entorno acordada el 7 de junio de 1973 por el Ministerio de Educación y Ciencia en beneficio de la Dirección General de Bellas Artes, cuya utilidad pública había sido declarada por el Decreto 1769/1972, de 30 de junio.

En el acto considerado conforme a derecho por la sentencia recurrida se indica que la Administración autonómica no opone ningún obstáculo al despliegue de facultades dominicales sobre los 8.000 metros cuadrados de terreno propiedad de los hoy actores, salvo aquellos derivados del cumplimiento de los deberes impuestos por la legalidad protectora del Patrimonio Histórico.

SEGUNDO.- En el primer motivo de casación se sostiene, en síntesis, que, al no ordenar la prosecución del expediente expropiatorio paralizado durante más de veinte años, durante los cuales se ha producido el traspaso de la competencia a la Administración autonómica, se infringen los preceptos del ordenamiento jurídico que ordenan a la Administración remover los obstáculos que impiden la tramitación del procedimiento administrativo y se vulneran los mandatos de la Ley de Expropiación Forzosa que, a juicio de los recurrentes, imponen preceptivamente la continuación del expediente de expropiación, incluso antes de que se haya producido el acuerdo de necesidad de ocupación, si ya se ha iniciado el procedimiento administrativo, como ocurre en el supuesto examinado.

Esta Sala observa que la respuesta de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la pretensión de los recurrentes de que se ordene proseguir el expediente expropiatorio (o, en su defecto, se les autorice la edificación del terreno) comporta un desistimiento de la expropiación, puesto que se manifiesta de forma inequívoca que la Administración no opone obstáculo al ejercicio de las facultades dominicales sobre el terreno, el cual resultaría imposible en el caso de que la Administración mantuviera su propósito de llevar adelante aquélla.

Como se razona en los siguientes fundamentos, el desistimiento operado es conforme a derecho, lo que conlleva que el motivo, que parte de la premisa contraria, no puede prosperar.

TERCERO.- 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, 18 de febrero de 1993, 28 de marzo de 1995 y 21 de febrero de 1997), 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 y 23 de marzo de 1993, 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 serán válida cuando no contraríe el interés o el orden público ni perjudique a terceros.

CUARTO.- En el supuesto enjuiciado no cabe duda, según la doctrina jurisprudencial que ha quedado expuesta, acerca de la existencia de la facultad de la Administración de desistir de la expropiación en un momento en que ni siquiera se había acordado la necesidad de ocupación de los bienes y derechos expropiados, por lo que la Sala de instancia resuelve correctamente al aceptar la regularidad jurídica de la resolución administrativa dictada en este sentido. Para ello resulta indiferente que el expediente expropiatorio se haya o no iniciado formalmente según el artículo 21 de la Ley de Expropiación Forzosa. Este precepto, por ende, salvando la defectuosa argumentación de la sentencia impugnada en este punto, no resulta infringido.

QUINTO.- El segundo motivo de casación plantea que la sentencia impugnada debió hacer la oportuna advertencia de responsabilidad patrimonial.

Basta, para rechazar este motivo y, con ello, declarar no haber lugar al recurso de casación, con advertir que los tribunales sólo están obligados a pronunciarse sobre las pretensiones que ante ellos se ejercitan, y que en el proceso de instancia no se hizo valer una acción de responsabilidad patrimonial contra la Administración, puesto que lo instado en la demanda, al margen de las argumentaciones empleadas en la misma, fue exclusivamente la prosecución del procedimiento expropiatorio. La Sala de instancia se encontraba, en consecuencia, en libertad para utilizar, a su vez, los razonamientos que considerara más adecuados para justificar la desestimación de este pretensión y no le resultaba indispensable referirse a la existencia o no de una posible responsabilidad patrimonial derivada de la no prosecución de la expropiación.

SEXTO.- La casación de la sentencia recurrida comporta la imposición de costas a la parte recurrente, de acuerdo con el artículo 102.3 de la Ley de la Jurisdicción derogada, cuya aplicación al caso enjuiciado resulta de la disposición transitoria novena de la Ley vigente.

FALLO

Que debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de D. Antonio y D^a Pilar contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha el 16 de febrero de 1995, cuyo fallo dice:

"Fallamos: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Manuel en nombre y representación de D. Antonio y D^a Pilar frente a la resolución de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 11 de mayo de 1993, declaramos ajustado a derecho el acto impugnado, sin hacer expresa imposición de costas."

Declaramos firme la sentencia recurrida.

Se imponen las costas del recurso a la parte recurrente.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Francisco José Hernando Santiago.- Pedro Antonio Mateos García.- Juan Antonio Xiol Ríos.- Jesús Ernesto Peces Morate.- Francisco González Navarro.- José Manuel Sieira Míguez.- Enrique Lecumberri Martí.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia dictada por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, en audiencia pública celebrada en el mismo día de la fecha. Certifico. Rubricado.