

# EDJ 2003/152886

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 16-10-2003, rec. 323/1999  
Pte: Sieira Míguez, José Manuel

## Resumen

*El TS estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento contra la sentencia del TSJ que anulaba el acuerdo del Ayuntamiento por el que se acuerda el desistimiento de la expropiación del bien de interés cultural. La Sala anula la sentencia impugnada y declara que no ha desaparecido la causa expropiandi que justificó el acuerdo expropiatorio ni la necesidad de ocupación, sino que lo que se pretende lograr es eludir el pago del justiprecio.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común  
apa.54 , art.89.3

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

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	2
FALLO .....	4

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PATRIMONIO

Cuestiones generales

EXPROPIACIÓN FORZOSA

CAUSA

Utilidad pública

PROCEDIMIENTO

Reversión

En general

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

#### Legislación

Aplica apa.54, art.89apa.3 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

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

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

#### Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido sobre RECURSO DE CASACIÓN -HASTA 1992 DENOMINADO APELACIÓN- - INADMISIBILIDAD - Defectuosa preparación por ATS Sala 3ª de 28 octubre 2004 (J2004/222012)

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 - CAUSA - Utilidad pública por STS Sala 3ª de 27 abril 2005 (J2005/157640)

Citada en el mismo sentido por SAN Sala de lo Contencioso-Administrativo de 25 mayo 2005 (J2005/329314)

Citada en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - REVISION DE OFICIO - Revocación por STS Sala 3ª de 19 abril 2005 (J2005/55232)

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - CAUSA - Utilidad pública, EXPROPIACIÓN FORZOSA - OTRAS CUESTIONES por STS Sala 3ª de 26 abril 2005 (J2005/62692)

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - CAUSA - Utilidad pública por STS Sala 3ª de 14 abril 2005 (J2005/68395)

Citada en el mismo sentido sobre EXPROPIACIÓN FORZOSA - OTRAS CUESTIONES por STS Sala 3ª de 27 junio 2006 (J2006/103044)

Citada en el mismo sentido por STS Sala 3ª de 12 septiembre 2007 (J2007/152470)

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)

## 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 dieciséis de octubre de dos mil tres.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los Señores reseñados al margen, el recurso de casación, que con el número 323/99, ante la misma pende de resolución, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dª Isabel Julia Corujo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Oviedo, contra la Sentencia de fecha 23 de noviembre de 1998, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, con sede en Oviedo, en el recurso contencioso-administrativo número 323/99, sobre desistimiento de expropiación iniciada de bienes de interés cultural, habiendo comparecido en calidad de recurrido el Procurador de los Tribunales D. Antonio de Palma Villalón, en nombre y representación de Cerobri S.L.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 23 de noviembre de 1998, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, ha dictado Sentencia en el recurso contencioso-administrativo número 323/99, cuya parte dispositiva literalmente dice: "Fallo.- Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Procurador D. Teodoro Errasti Rojo, en nombre y representación de Cerobri S.L., contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Oviedo de fecha 19 de julio de 1996 por el que se desiste de la Expropiación del Bien Cultural "Conjunto Histórico de Olloniego", representado por el Procurador D. Luis Miguel García Bueres resolución que anulamos por ser contraria a Derecho, debiendo continuarse por el Ayuntamiento demandado el expediente expropiatorio a partir de la fijación del justiprecio, sin hacer pronunciamiento expreso de las costas procesales".

SEGUNDO.- Notificada la anterior resolución la representación procesal del Ayuntamiento de Oviedo, presenta escrito preparando recurso de casación contra la referida Sentencia, solicitando de la Sala de instancia tenga por preparado el recurso y en su virtud remita a la Sala Tercera del Tribunal Supremo las actuaciones y el expediente administrativo, previo emplazamiento de las partes para comparecer, en el plazo de treinta días, ante dicho Tribunal. Lo que así acuerda la Sala de instancia mediante providencia de fecha 14 de diciembre de 1998.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y el expediente administrativo procedentes de la Sala de instancia, la representación procesal del Ayuntamiento de Oviedo presenta escrito formalizando el recurso de casación preparado en la instancia, contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, suplicando a la Sala tenga por interpuesto en tiempo y forma el recurso de casación, y previo los trámites legales, dicte sentencia estimando íntegramente el recurso por los motivos que dejan expuestos en el escrito y case y anule la recurrida, confirmando el acuerdo municipal impugnado y declarando ser de cada parte el pago de sus costas.

CUARTO.- Admitido el recurso a trámite, se concede a la representación procesal de Cerobri S.L., personado en el presente recurso en concepto de recurrido en virtud de su escrito de personación presentado el día 30 de diciembre de 1998, el plazo de treinta días a fin de que formalice su escrito de oposición, lo que verifica con fecha 30 de marzo de 2000, en el que tras exponer los motivos de oposición que considera oportunos, suplica a la Sala tenga por formulada la oposición al recurso y mediante otrosí solicita se declare la inadmisibilidad del recurso, confirmando la recurrida.

QUINTO.- Concluidas las actuaciones, quedan pendientes de señalamiento para votación y fallo, cuando por su turno corresponda, fijándose posteriormente, a tal fin el día 14 de octubre de 2003, fecha en la que ha tenido lugar el acto.

# FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Articula el Ayuntamiento tres motivos de casación de los que el formulado en tercer lugar ha de ser resuelto el primero ya que de estimarse éste los otros dos resultan innecesarios.

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 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 solo 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 aquella 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. Solo 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 este 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.

La cuestión que ahora se plantea se refiere a la suficiencia o insuficiencia de la justificación jurídica del acuerdo del Ayuntamiento de Oviedo desistiendo de la expropiación que ha sido objeto del recurso contencioso, cuestión esta que es preciso resolver para decidir la existencia o no de desviación de poder en la resolución impugnada, conforme a lo que ya se adelantó en relación con el control del desistimiento expropiatorio y que coincide con el contenido del segundo motivo de casación articulado que examinamos.

En el caso que nos ocupa el Ayuntamiento recurrido en vía contenciosa fundamenta el desistimiento de la expropiación en la "confusión competencial existente hasta la fecha en materia de patrimonio cultural". Esta Sala no puede por menos que considerar insuficiente jurídicamente la motivación del acuerdo ya que ningún razonamiento jurídico se contiene en el mismo en orden a fundamentar la afirmación que se efectúa. Por otra parte, y esto resulta esencial, la competencia que ahora se autocuestiona el Ayuntamiento de Oviedo en ningún momento ha sido puesta en tela de juicio ni por la expropiada ni por la Comunidad Autónoma cuando el citado Ayuntamiento afirmó su competencia y en base a ella acordó la expropiación argumentando jurídicamente sobre aquella (acuerdo de 22 de septiembre de 1995 de la Comisión de Gobierno, folios 298 a 305 del expediente).

La competencia del Ayuntamiento recurrente en casación no ha sido discutida por nadie a lo largo de todo el procedimiento, por tanto tampoco por el Principado de Asturias, que tenía conocimiento del tema, y con respecto a cuya Administración parecen surgir al Ayuntamiento de Oviedo las dudas competenciales que ahora afirma.

La fundamentación jurídica en que pretende el Ayuntamiento de Oviedo basar su decisión de desistir de la expropiación carece de base suficiente por cuanto, por una parte, nada se razona en el acuerdo recurrido, y por otra, si se lee con detenimiento el motivo tercero de casación, vemos que más que dudar de la competencia lo que hace el Ayuntamiento de Oviedo es afirmar que "no parece claro en el expediente la causa justificativa de la expropiación" en relación con los terrenos del entorno a los edificios objeto de expropiación, es decir, cuestiona la concurrencia de la causa expropiandi, que es algo distinto de la competencia, pero olvida que la causa expropiandi está en la declaración de Conjunto Histórico de Olloniego efectuada por Decreto de la Presidencia del Principado de Asturias 54/91, siendo el Principado quien autoriza al Ayuntamiento para llevar a cabo la expropiación conforme al artículo 37.3 de la Ley de Patrimonio Histórico y por tanto no sólo de los bienes afectados por la declaración si no también de los que dificulten o perturben su contemplación.

En nada han variado, ni siquiera se alega, las razones que justifican la declaración de bien de interés cultural con categoría de Conjunto Histórico de la Capilla, Palacio, Torre de Muñiz y Puente Viejo de Olloniego y su entorno. Nada ha variado en cuanto a las circunstancias que constituyeron en su día la causa expropiandi y las dudas competenciales que le surgen al Ayuntamiento de Oviedo una vez se produce el acuerdo del Jurado de Expropiación fijando el justiprecio en modo alguno, ni siquiera se atreve a sostenerlo el Ayuntamiento en cuestión, pueden justificar una nulidad del procedimiento.

Lo hasta aquí dicho hace que esta Sala deba llegar a la conclusión de que no puede estimarse que haya desaparecido la causa expropiandi que justificó el acuerdo expropiatorio ni la necesidad de ocupación de los terrenos afectados, la argumentación municipal más parece un intento de eludir el pago de un justiprecio, que puede parecer excesivo, que una razón jurídicamente fundada en la preservación de interés público y el bien común; por tanto estamos ante el supuesto del artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción de 1956, aplicable por razón de fechas, por lo que el motivo debe ser estimado y el acto administrativo recurrido anulado.

SEGUNDO.- Estimado el motivo segundo de casación cada parte debe soportar las costas por ella causadas en la instancia al no concurrir las causas del artículo 131 de la Ley Jurisdiccional en orden a una condena en las mismas debiendo cada parte soportar las por ella causadas en este recurso.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.

## FALLO

Haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> Isabel Julia Corujo, en nombre y representación del Ayuntamiento de Oviedo, contra la Sentencia de fecha 23 de noviembre de 1998, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, con sede en Oviedo, en el recurso contencioso-administrativo número 323/99, que casamos por no ajustarse a Derecho y debemos estimar y estimamos el recurso contencioso interpuesto por Cerobri S.L., contra acuerdo del Ayuntamiento de Oviedo de 19 de julio de 1996 por el que se acuerda el desistimiento de la expropiación del bien de interés cultural "Conjunto Histórico de Olloniego que anulamos por no ser conforme a Derecho declarando que:

a). Dentro del procedimiento expropiatorio se ha fijado el justiprecio por la Comisión Pericial designada al efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 78 de la Ley de Expropiación Forzosa y los artículos 94 y 95 de su Reglamento, cuyo acuerdo es el que consta unido al expediente y dado en fecha de quince de julio de mil novecientos noventa y seis.

b). La nulidad de la resolución de la Comisión de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Oviedo de fecha 19 de julio de 1996, por la que se desiste del procedimiento expropiatorio objeto del presente recurso contencioso administrativo.

c). Consecuencia de lo anterior el derecho de la recurrente a que se continúe con el expediente expropiatorio a partir del trámite de la fijación del justiprecio establecido por la Comisión Pericial anteriormente indicada, condenando al Excmo. Ayuntamiento de Oviedo a estar y pasar por la citada declaración.

Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, firme, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. José Manuel Sieira Míguez.

Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. José Manuel Sieira Míguez, estando la Sala celebrando audiencia pública el día de la fecha, de todo lo cual, yo, el Secretario, certifico.

**Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130062003100782**