

# EDJ 2014/16455

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 6ª, S 5-2-2014, rec. 2202/2011  
Pte: Córdoba Castroverde, Diego

## Resumen

*Expropiación forzosa. Revocación de acuerdo de necesidad de ocupación. No ha lugar el TS al recurso de casación. Establece que la iniciación de un procedimiento de expropiación forzosa, en cuanto implica la privación o limitación singular de bienes y derechos de titularidad privada, es un acto objetivamente desfavorable para el expropiado, salvo en los casos excepcionales en los que la ley reconozca un derecho del interesado a ser expropiado, de modo que el acuerdo de necesidad de ocupación, en cuanto establece la especial vinculación de un bien al fin de utilidad pública que la expropiación forzosa persigue, puede ser revocado conforme al art. 105 Ley 30/1992 (FJ 6). Y la revocación del acto que declaró la necesidad de ocupación implica el desistimiento del procedimiento expropiatorio, pues la actuación expropiatoria carece de objeto cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente que se tramitaba y, a su vez, el desistimiento del expediente implica dejar sin efecto la necesidad de ocupación acordada para ese caso concreto (FJ 8).*

### NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa  
art.33

Ley 6/1997 de 14 abril 1997. Organización de la Administración Central del Estado  
art.12.2 , art.23.7

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común  
art.102 , art.103 , art.105

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
art.9.3

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	3
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	3
FALLO .....	14

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

#### ACTO ADMINISTRATIVO

##### DESVIACIÓN DE PODER

Inexistencia  
Expropiación forzosa

##### REVISION DE OFICIO

Revocación

#### ADMINISTRACIÓN LOCAL

##### URBANISMO

Ejecución de los planes  
Sistemas de actuación  
Sistema de expropiación  
Necesidad de ocupación

#### EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

##### TERMINACIÓN

Desistimiento

#### INCONGRUENCIA

##### INCONGRUENCIA

Supuestos diversos

## PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### SENTENCIA

#### Motivación

#### FICHA TÉCNICA

Favorable a: Administración estatal (funciones ejecutivas); Desfavorable a: Expropiado

Procedimiento: Recurso de casación

#### Legislación

Aplica art.33 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.12.2, art.23.7 de Ley 6/1997 de 14 abril 1997. Organización de la Administración Central del Estado

Aplica art.102, art.103, art.105 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Aplica art.9.3 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.55.2 de Ley 33/2003 de 3 noviembre 2003. Patrimonio de las Administraciones Públicas

Cita art.218, art.319 de Ley 1/2000 de 7 enero 2000. Ley de Enjuiciamiento Civil LEC

Cita art.81.1 de Ley 50/1998 de 30 diciembre 1998. Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Cita Ley 6/1997 de 14 abril 1997. Organización de la Administración Central del Estado

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

Cita dtr.1 de Ley 22/1988 de 28 julio 1988. Ley de Costas

Cita art.24, art.33.3, art.106.1, art.120.3, art.132 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.6.2 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

#### Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - DESVIACIÓN DE PODER - Expropiación forzosa STS Sala 3ª de 5 diciembre 2012 (J2012/284053)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación STS Sala 3ª de 16 marzo 2011 (J2011/60841)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación, INCONGRUENCIA - INCONGRUENCIA - Supuestos diversos STS Sala 3ª de 29 junio 2010 (J2010/133540)

Cita en el mismo sentido sobre ACTO ADMINISTRATIVO - DESVIACIÓN DE PODER - Expropiación forzosa STS Sala 3ª de 27 junio 2006 (J2006/103044)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación STS Sala 3ª de 26 abril 2005 (J2005/157642)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación STS Sala 3ª de 16 octubre 2003 (J2003/152886)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación STS Sala 3ª de 23 marzo 1993 (J1993/2864)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación STS Sala 3ª de 2 junio 1989 (J1989/5636)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación STS Sala 3ª de 18 octubre 1986 (J1986/6515)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 6 febrero 1985 (J1985/775)

Cita sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - URBANISMO - Ejecución de los planes - Sistemas de actuación - Sistema de expropiación - Necesidad de ocupación, INCONGRUENCIA - INCONGRUENCIA - Supuestos diversos STC Pleno de 3 marzo 2005 (J2005/11362)

Cita STS Sala 3ª de 21 febrero 1997 (J1997/2484)

Cita STS Sala 3ª de 28 marzo 1995 (J1995/1503)

Cita STS Sala 3ª de 18 febrero 1993 (J1993/1515)

Cita STS Sala 3ª de 21 diciembre 1990 (J1990/11884)

Cita STS Sala 3ª de 28 septiembre 1985 (J1985/4876)

#### SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a cinco de febrero de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso de casación con el número 2202/2011, que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal de DON Paulino y DOÑA Elsa, contra sentencia de fecha 21 de febrero de 2011, dictada en el recurso 16/2009, por la Sección Primera de la Sala de lo

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor: "FALLAMOS.- Que debemos desestimar y desestimamos el recurso presentado por el Procurador D. GERMÁN ORS SIMÓN en nombre y representación de D. Paulino y D<sup>a</sup> Elsa contra la desestimación presunta de las solicitudes que en su momento presentaron los demandantes para que se fijase el justiprecio de las fincas a expropiar, solicitudes dirigidas tanto al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Guipúzcoa como al Ministerio de Medio Ambiente (expediente num. NUM000), y la resolución dictada en el recurso administrativo formulado contra el desistimiento del procedimiento expropiatorio acordado por la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco el 3 de marzo de 2009. Cada parte abonará las costas procesales devengadas a su instancia".

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal D. Paulino y otra, presentó escrito ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, preparando el recurso de casación contra la misma. Por Diligencia de Ordenación se tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la parte recurrente, se personó ante esta Sala e interpuso el anunciado recurso de casación, expresando los motivos en que se funda y suplicando a la Sala: "...la case y en su lugar dicte otra por la que estime íntegramente las peticiones contenidas en el escrito de demanda formulado por esta parte en el recurso contencioso administrativo y que estime, igualmente, las peticiones formuladas en el segundo escrito de demanda interpuesta con ocasión de la ampliación del recurso contencioso administrativo".

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días, formalizara escrito de oposición, lo que realizó, oponiéndose al recurso de casación y suplicando a la Sala: "...dicte sentencia por la que se inadmita el recurso o, en su defecto, declare no haber lugar al mismo y se impongan las costas a los recurrentes".

QUINTO.- Por escrito de 11 de octubre de 2013, la parte recurrente, D. Paulino y otra, suplica a la Sala: " Teniendo por presentado este escrito junto con el documento que lo acompaña lo tenga por aportado y que tras dar traslado a la parte demandada por plazo de cinco días, lo tome en consideración para resolver el recurso de casación interpuesto por esta parte".

Por providencia de 17 de octubre de 2013, se da traslado al Abogado del Estado por el plazo de diez días, a fin de que alegue lo que a su derecho convenga. Por el Abogado del Estado no se formuló alegación alguna.

SEXTO.- Se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 22 de enero de 2014, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Diego Cordoba Castroverde,.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso de casación, interpuesto por la representación legal de D. Paulino y Doña Elsa, se impugna la sentencia de la Sección 1<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de febrero de 2011 (rec. 16/2009) por la que se desestimó el recurso interpuesto por los hoy recurrentes en casación contra la desestimación presunta de las solicitudes dirigidas al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Guipúzcoa y al Ministerio de Medio Ambiente para que se fijase el justiprecio de las fincas de su propiedad, posteriormente ampliado para impugnar también la resolución dictada por el Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 3 de marzo de 2009 por el que se revoca el acto de necesidad de ocupación de las fincas expropiadas.

SEGUNDO.-. Motivos de casación y oposición del Abogado del Estado.

A) Motivos de casación:

1º Al amparo del art. 88.1.c) de la LJ se alega la infracción de los artículos 33.1 y 2 de la LJ, art. 218 de la LEC EDL 2000/77463 y art. 24 CE EDL 1978/3879 , con generación de indefensión. Considera que la sentencia infringió el deber de congruencia, establecido en el art. 218 de la LEC EDL 2000/77463 , apartándose de la causa de pedir, porque sin hacer uso de la posibilidad prevista en los artículos 33.2 y 65.2 de la LJ y, por lo tanto, sin dar la oportunidad a las partes para formular alegaciones, alteró los términos del debate infringiendo el art. 33.1 de la LJ.

La sentencia impugnada entiende que la revocación del acto de necesidad de ocupación de las fincas no se ampara en los artículos 105 y 106 de la LRJPAC EDL 1992/17271 sino en el propio procedimiento expropiatorio, concluyendo que la competencia orgánica para dictar la revocación no es la prevista para la revisión de actos en el art. 12.2 de la LOFAGE EDL 1997/22953 , al no tratarse de un revisión de actos, considerando inaplicables los artículos 105 y 106 de la LRJPAC. EDL 1992/17271 Sin embargo, el propio acto administrativo pone de manifiesto en su fundamentación jurídica que fue dictado al amparo de los artículos 105 y 106 de la LRJPAC. EDL 1992/17271

2º Al amparo del art. 88.1.c) de la LJ se alega la infracción del deber de motivación establecido en los artículos 120.3 CE EDL 1978/3879 y 218.2 de la LEC. EDL 2000/77463 La sentencia impugnada centra su razonamiento en la validez del acto de revocación de la necesidad de ocupación pero no motiva la denegación de las pretensiones planteadas contra la desestimación por silencio de sus peticiones para que se fijase el justiprecio solicitado en la hoja de aprecio. Considera que aunque el acto de revocación del acuerdo de necesidad de ocupación se considerase válido ello no dispensaría al tribunal de la obligación de motivar la desestimación por silencio de su petición de fijación de justiprecio.

3º Al amparo del art. 88.1. d) de la LJ por infracción de los artículos 12.2 apartado i) y 23.7 de la LOFAGE. EDL 1997/22953 El acto de revocación de la necesidad de ocupación fue dictado por el Delegado del Gobierno en el País Vasco, el mismo órgano que dictó el acto revocado. La sentencia justifica la competencia para dictar este acto en el art. 27.3 de la LOFAGE EDL 1997/22953 pero el recurrente considera que se infringe el art. 12.2 de la LOFAGE EDL 1997/22953 (en la redacción vigente en ese momento dada por el art. 81.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre EDL 1998/46308 ) que atribuye expresamente a los Ministros la competencia en todo lo relativo a la revisión de oficio de los actos administrativos. La competencia para revocar actos se refiere a todos los actos con independencia de la materia a la que se refieran.

4º Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción de los artículos 62 y 67 de la LRJPAC EDL 1992/17271 en relación con lo dispuesto en los artículos 43 y 107 de la LRJPAC. EDL 1992/17271 La sentencia refuerza su razonamiento relativo a la competencia orgánica del Delegado del Gobierno para dictar el acto de revocación argumentando que incluso si dicho Delegado estuviese ejerciendo una función encomendada al Ministro, éste último habría convalidado el acto por silencio en alzada. Razonamiento que, a juicio de la parte recurrente, infringe los artículos 62 y 67 de la LRJPAC EDL 1992/17271 relativos a la nulidad de actos administrativos dictados por órganos manifiestamente incompetentes y las previsiones sobre el régimen de convalidación de actos. Y ello por entender que la revisión de actos administrativos es una competencia indelegable de los Ministros por lo que cualquier infracción de la misma implica incompetencia manifiesta y un supuesto de nulidad de pleno derecho, y añade que en este caso existe un incompetencia territorial y no podría convalidarse un acto anulable por el superior jerárquico mediante la desestimación por silencio de un recurso de alzada.

5º Al amparo del artículo 88.1.d) de la LJ por infracción de los artículos 1,2, 105 y 106 de la LRJPAC. EDL 1992/17271 Considera la parte recurrente que la sentencia consideró inaplicables los artículos 105 y 106 de la LRJPAC EDL 1992/17271 argumentado que la revocación del acto que acuerda la necesidad de ocupación no está sometido al régimen de revisión de actos previsto en el Título VII de la LRJPAC EDL 1992/17271 infringiendo así la normativa general en materia de revisión de actos contenida en la LRJ y la jurisprudencia que sostiene que la revisión de oficio de actos administrativos debe ajustarse a las modalidades previstas en los artículos 102 y ss de la LRJPAC. EDL 1992/17271 A juicio de la parte recurrente "el procedimiento de revocación es tasado y - con independencia de que el acto revocado se califique como favorable o desfavorables, nulo o válido los actos administrativos solo pueden eliminarse por los procedimientos previstos en los artículos 102 a 106 de la LRJ-PAC ". El propio acto administrativo de revocación invocó como fundamento del mismo los artículos 105 y 106 de la LRJPAC EDL 1992/17271 y acepta que la revocación está sujeta a los límites que dichos preceptos imponen.

6º Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción de los artículos 57.3 de la LRJPAC EDL 1992/17271 y 9.3 de la Constitución Española EDL 1978/3879 , por entender que la Sala de instancia al considerar que no hay una revisión de los actos administrativos previos implica una infracción añadida a tales preceptos, concediendo a la revocación un efecto retroactivo que se proyecta hacia actos dictados en el pasado que estaban "sub iudice" destinados a cuestionar la necesidad de fijar un justiprecio de los bienes expropiados.

7º Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción del artículo 84 de la LRJPAC. EDL 1992/17271 La sentencia considera que la omisión del trámite de audiencia en el procedimiento de revocación del acto que acuerda la necesidad de ocupación no es una infracción invalidante que le haya generado indefensión, pero el recurrente entiende que esta omisión le ha generado indefensión máxime cuando existía una pretensión previa del particular que estaba "sub iudice" destinada a poner fin al silencio administrativo en la fijación del justiprecio de los bienes sometidos al procedimiento expropiatorio.

8º Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción del art. 105.1 de la LRJPAC EDL 1992/17271 en relación con el artículo 33.3 de la CE EDL 1978/3879 y de la doctrina del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia que los interpreta. Considera que el acuerdo que acordó la necesidad de ocupación no es necesariamente un acto desfavorable. A su juicio el procedimiento expropiatorio es una garantía constitucional del ciudadano y la necesidad de ocupación no es un acto desfavorable, y, en cambio, su revocación sí crea un perjuicio al particular.

9º Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción del artículo 105 LRJPAC EDL 1992/17271 y de la jurisprudencia que impide la revocación si persiste la causa expropiandi. El artículo 105.1 no solo exige que el acto administrativo cuya revocación se pretende sea desfavorable sino, además, que esta revocación se lleve a cabo si ello es contrario al interés público. Existe una jurisprudencia que sostiene que no cabe revocar los actos expropiatorios si persiste la causa expropiandi, esto es, el interés público que motivo la apertura del expediente expropiatorio, citando al efecto las SSTs de 26 de abril de 2005 EDJ 2005/157642 , 27 de junio de 2006.

10º Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción de la jurisprudencia sobre desviación de poder ( artículos 103 y 106.1 CE EDL 1978/3879 , art. 63.1 de la LRJPAC EDL 1992/17271 y 70.2 de la LJ) e infracción del derecho a la tutela judicial efectiva ( art. 24 CE EDL 1978/3879 ). En íntima conexión con el motivo anterior la parte considera que si la revocación se aparta del interés público incurre en un vicio de desviación de poder que lo invalida.

11º Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por realizar una valoración de prueba carente de lógica y contraria a las reglas de la sana crítica (infracción de los artículos 24 C.E EDL 1978/3879 y art. 319 de la LEC EDL 2000/77463 ), en realidad se trata de errores manifiestos

que contradicen el tenor literal de los documentos aportados, referida a la justificación de la inexistencia de desviación de poder por la existencia de otras fincas cuya posesión podría recuperar fácilmente, sin embargo no se trata de otras fincas sino de parte de la misma que estaba sujeta a expropiación.

12° Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción del artículo 106 de la LRJPAC EDL 1992/17271 que prohíbe, a juicio de la parte recurrente, la revocación si han nacido derechos de particulares e infracción de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene que la Administración no puede verse beneficiada de sus propios incumplimientos legales ( arts. 24, 103.1 y 106.1 CE EDL 1978/3879 ). Dado que el acto en el que se declaraba inicialmente la necesidad de ocupación y la apertura de la fase de justiprecio que llegó hasta el punto de que los expropiados presentaran hoja de aprecio y se diese traslado de la misma a la Administración que tenía un plazo de veinte días para pronunciarse sobre ella. La Administración que, tenía consignada, incluso, una partida presupuestaria no puede desconocer los derechos que habían surgido a su favor en ese momento, mediante la posterior revocación del acto que declaró la necesidad de ocupación.

13° Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción de los artículos 33.3 y 24 CE EDL 1978/3879 y de la doctrina constitucional y jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que el particular puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para la determinación del justiprecio. La sentencia no resolvió el primer recurso contencioso interpuesto por los recurrentes en el que se solicitaba la anulación de la desestimación por silencio de sus solicitudes de fijación del justiprecio de sus fincas y la condena a la Administración al pago.

14° Al amparo del art. 88.1.d) de la LJ por infracción del artículo 103 de la LRJPAC EDL 1992/17271 , pues el Tribunal de instancia ha obviado dar explicación alguna sobre porqué motivó la anulación del acto de necesidad de ocupación implica la desestimación del recurso de mis presentado en relación con la desestimación por silencio de las peticiones dirigidas a la Administración y al Jurado para la determinación del justiprecio. La desestimación de este recurso infringe, a su juicio, una infracción del artículo 103 de la LRJPAC EDL 1992/17271 , pues al haber llegado el procedimiento expropiatorio a la fase de Jurado de Expropiación, a instancias de los representado, y al no haber dado respuesta el Jurado a la fijación del justiprecio, la determinación de este, reclamada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se encontraba "sub iudice", dicho acto solo podría eliminarse mediante el correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros y con un proceso de lesividad y no mediante la revocación de una acto previo como es la necesidad de ocupación realizada por un Delegado del Gobierno.

#### B) Oposición del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado se opone al recurso invocando, con carácter previo, la inadmisión del recurso por entender que el recurso casación trata de reproducir el debate de instancia como si de una segunda instancia se tratase en el intento de que se altere la convicción obtenida por el Tribunal de instancia.

Por lo que respecta al fondo considera que una de las cuestiones sometidas al enjuiciamiento del tribunal de instancia fue la competencia de la Delegación del Gobierno para dictar el acuerdo que revocaba la previa declaración de necesidad de ocupación y se desistía de continuar con el procedimiento expropiatorio ya iniciado y para ello se exigía la calificación del acto enjuiciado - como una revisión de oficio de un acto nulo o anulable al amparo que la D.F de la Ley 6/1997 (LOFAGE EDL 1997/22953 ) asignaba al titular del Departamento Ministerial o si por el contrario se trataba de una de las facultades de la potestad expropiatoria que el art. 23.7 de la citada norma atribuía al Delegado del Gobierno- por lo que el Tribunal de instancia para resolver esta pretensión pudo basarse en preceptos jurídicos diferentes de los utilizados en la resolución administrativa, basándose en el principio "iura novit curia", sin alterar el objeto del recurso, por lo ni se aprecia incongruencia ni indefensión. Tampoco existe, a juicio, la infracción del deber de motivación, pues si se declaraba conforme a derecho el acto expreso consistente en revocar la declaración de necesidad de ocupación y desistir del procedimiento expropiatorio carecía de sentido pronunciarse sobre la determinación del justiprecio.

Por lo que respecta a los restantes motivos de casación considera que dentro de las figuras reguladas en el capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 ("Revisión de oficio") existen figuras heterogéneas que no responden a la misma finalidad ni están sujetas a los mismos presupuestos, requisitos y competencia. Así junto con la revisión por infracción del ordenamiento jurídico (por ser nula o anulable) se regula también la revocación por razones de oportunidad o la rectificación por errores materiales o aritméticos. Y así mientras en la revisión de oficio de actos favorables nulos o anulables se reserva la competencia para dictarlos a favor del titular del Departamento Ministerial, la revocación afecta a los actos desfavorables por motivos de oportunidad o por cambio de las circunstancias que motivaron su otorgamiento (art. 16 del RSCL) por lo que dada la distinta naturaleza y finalidad de la revisión de oficio y del desistimiento procesal, esta última corresponde a quien lo ha iniciado, y, en este caso, es el Delegado del Gobierno el competente para iniciar el procedimiento expropiatorio por lo que lo debería de ser para desistir del mismo. Y finalmente entiende que la naturaleza de lo actuado no hace necesaria la audiencia del interesado, ni le produjo indefensión ni hubo desviación de poder por ser el desistimiento una facultad procesal y discrecional la revocación.

Por todo ello entiende que no existe infracción de precepto alguno y el recurso ha de ser desestimado.

#### TERCERO.- Causa de inadmisión.

El Abogado del Estado plantea la inadmisibilidad del recurso de casación por entender que trata de reproducir el debate, como si de una segunda instancia se tratase, intentando que se altere la convicción obtenida por el Tribunal de instancia.

No concurre la causa de inadmisión planteada. El recurso articula, en diferentes motivos de casación, su discrepancia con la solución jurídica alcanzada en la sentencia de instancia. Tales motivos imputan a la sentencia la infracción de diferentes normas de nuestro

ordenamiento jurídico por la indebida interpretación y aplicación de determinados preceptos utilizados para resolver el objeto del debate. Ello determina, como es obvio, abordar las cuestiones que constituyeron el debate en la instancia, lo contrario determinaría el planteamiento de una cuestión nueva en casación, para intentar acreditar la incorrecta interpretación o aplicación de las normas relevantes para resolver la controversia, sin que ello suponga reproducir el debate en la instancia, por lo que no puede rechazarse "ad limine" el examen de las diferentes infracciones cuando han sido correctamente planteadas y no se aprecia su carencia manifiesta de fundamento. Todo ello con independencia de su viabilidad una vez analizadas.

Se desestima la causa de inadmisión.

CUARTO.- Incongruencia por alteración de los términos del debate sin hacer uso de la posibilidad prevista en el art. 33 de la LJ.

Varias son las infracciones procesales que se imputan a la sentencia impugnada y que se concretan en la incongruencia y alteración de los términos del debate y la falta de motivación respecto de una de las pretensiones planteadas, infracciones que se incluyen en los dos primeros de motivos de casación.

Por lo que respecta a la incongruencia, la parte sostiene que la sentencia de instancia resolvió su pretensión, referida a la impugnación del acuerdo que revocaba el acuerdo de necesidad de ocupación, alterando los términos en los que se había planteado el debate en la instancia e incluso los pronunciamientos a los que se había circunscrito la resolución administrativa y todo ello sin conceder en trámite de audiencia previsto en el art. 33 de la LJ, lo cual le ha generado indefensión. Esta alteración se habría producido por cuanto la resolución administrativa fundó la revocación del acuerdo de necesidad de ocupación en el art. 105 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y, sin embargo, la sentencia se apartó de esta "causa petendi" justificando la legalidad del acto administrativo impugnado en la facultad de desistimiento que asiste a la Administración para apartarse del procedimiento expropiatorio antes de haya surgido un derecho subjetivo para el particular.

El recurso en la instancia tenía por objeto pronunciarse sobre dos actuaciones administrativas diferentes, aunque íntimamente relacionadas entre sí: por un lado sobre la legalidad de la resolución administrativa expresa dictada por el Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 3 de marzo de 2009, por el que se revoca el acto de necesidad de ocupación de las fincas expropiadas; por otro, sobre la desestimación presunta de las solicitudes dirigidas al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Guipúzcoa y al Ministerio de Medio Ambiente para que se fijase el justiprecio de las fincas en cuestión.

Los recurrentes en la instancia cuestionaban, desde diferentes perspectivas, la legalidad de la resolución del Delegado del Gobierno que revocó el acuerdo de necesidad de ocupación, que implicaba el desistimiento del procedimiento expropiatorio ya iniciado. La resolución administrativa impugnada consideró que la Administración podía revocar el acto de necesidad de ocupación y, por ende, apartarse de un procedimiento expropiatorio ya iniciado, haciendo uso de la facultad prevista en el art. 105 de dicha norma, por tratarse de un acto favorable, y aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo que reconocía la posibilidad de que la Administración desistiese del procedimiento expropiatorio antes de haberse producido la ocupación material del bien expropiado o haberse fijado el justiprecio. El debate procesal en la instancia versó sobre el uso de esta facultad de revocación y el desistimiento del procedimiento expropiatorio, y así el Abogado del Estado, en su contestación a la demanda, defendió la competencia del órgano administrativo para dictar esta resolución argumentando sobre la procedencia de un desistimiento expropiatorio en virtud de la Ley de Contratos y de la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo que invocaba.

No se aprecia que la sentencia alterase los términos en los que se había planteado el debate por el hecho de que, para justificar la competencia del órgano, se amparase en la diferencia entre revisión de oficio de un acto favorable y la revocación de un acto favorable, y el diferente régimen competencial atribuido en uno y en otro caso. Antes al contrario, ese era uno de los puntos objeto del debate que la sala resolvió interpretando y aplicando el derecho que estimó procedente, sin introducir cuestión nueva alguna.

Idéntica conclusión se alcanza respecto a la argumentación utilizada por la sentencia cuando afirma que "Es el propio procedimiento expropiatorio y no los artículos 105 y 106 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 el que esencialmente ampara el desistimiento, por lo tanto, los argumentos que la actora dedica a razonar que no puede encontrarse en ellos fundamento a la resolución expresa impugnada no son estimados. No se trata...de purgar una resolución inicial que sea nula o anulable sino de, manteniendo que esta era correcta en su momento, poner fin al procedimiento, acordar la improcedencia de su continuación. Cabe añadir que, incluso, si tales preceptos se interpretasen como elementos a valorar en el desistimiento, la propia jurisprudencia ya hemos visto que no los considera esenciales ya que califica a la expropiación como procedimiento perjudicial para los interesados y reconoce el desistimiento anterior al justiprecio y ocupación material". Y ello porque, con independencia del mayor o menor acierto de esta argumentación, cuestión que abordaremos más adelante, la sentencia estaba dando respuesta a la cuestión esencial debatida: "la ausencia de las facultades administrativas para aplicar los artículos 105 y 106 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 ". Y su razonamiento viene precedido de una extensa reseña de diferentes párrafos de sentencias del Tribunal Supremo en las que se recogía la jurisprudencia referida a la revocación en el procedimiento expropiatorio y la facultad de desistir del mismo, por lo que el Tribunal concluye que "antes de que se haya establecido el justiprecio y ocupado el inmueble los propios fundamentos de la expropiación forzosa justifican que la Administración desista de tal procedimiento para satisfacer el interés o la utilidad pública con otros medios o soluciones".

En definitiva, el Tribunal consideró que la facultad de revocar el acuerdo de necesidad de ocupación estaba íntimamente conectada con la facultad de desistir del procedimiento expropiatorio abordando la competencia para acordarla y los límites de esta decisión.

De modo que la argumentación de la Sala, analizando la conformidad a derecho del acto revocatorio de la necesidad de ocupación y vinculándolo con las facultades de la Administración de desistir del procedimiento, no supone una alteración de los términos del debate ni introdujo nuevos motivos ajenos a los ya planteados que exigiesen la concesión del trámite previsto en el art. 33 de la LJ.

Se desestiman el primer motivo de casación.

QUINTO.- Falta de motivación.

El segundo motivo plantea la falta de motivación de la sentencia impugnada, al no haber dado repuesta a su otra pretensión, la desestimación por silencio de la petición de que se fije un justiprecio en el procedimiento expropiatorio.

En el proceso de instancia se acumularon dos pretensiones diferentes: la destinada a anular el acto revocatorio del acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes sujetos al procedimiento expropiatorio, y la de que se fijase el justiprecio de tales bienes.

La fijación del justiprecio viene condicionada y es consecuencia de la subsistencia de un procedimiento expropiatorio, pues como ha señalado la jurisprudencia, STS, Sala Tercera, Sección 6ª, de 27 de junio del 2006 (Recurso: 2516/2003) EDJ 2006/103044 una actuación expropiatoria carece de objeto cuando por medio de la revocación del acto principal (el acuerdo de necesidad de ocupación) se deja sin contenido el expediente. Es por ello, que si el Tribunal de instancia, llegó al convencimiento de que la resolución que acordó la revocación de la necesidad de ocupación de los bienes era conforme a derecho y, consecuentemente, que la Administración podía desistir y apartarse legítimamente del procedimiento expropiatorio, sin que hubiese nacido un derecho del expropiado a la continuación del procedimiento ni a la fijación del justiprecio, estaba desestimando, como es obvio, su pretensión destinada a fijar un justiprecio de los bienes expropiados sin necesidad de mayor motivación. Esta Sala ha afirmado, entre otras en STS, Sala Tercera, Sección 6ª, de 5 de diciembre del 2012 (Recurso: 864/2010) EDJ 2012/284053, que "Sobre la actuación llevada a cabo por la Administración de desistimiento y, en definitiva, archivo del expediente expropiatorio inicial, recordar que sobre la procedencia o improcedencia de la revocación o desistimiento de la expropiación 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 EDJ 1985/4876, 21 de diciembre de 1990 EDJ 1990/11884, 18 de febrero de 1993 EDJ 1993/1515, 28 de marzo de 1995 EDJ 1995/1503 y 21 de febrero de 1997 EDJ 1997/2484 ), ello sólo tiene lugar cuando no concurren los presupuestos para el desistimiento, pues como declara la citada Sentencia de 21 de febrero de 1997 EDJ 1997/2484, 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".

Se desestima el motivo segundo.

SEXTO.- La expropiación forzosa como acto desfavorable o restrictivo de derechos. Diferente régimen jurídico de la revisión de oficio y la revocación.

El análisis de los restantes motivos de casación exige hacer algunas consideraciones previas sobre la naturaleza de la declaración de necesidad de ocupación en un expediente expropiatorio y el régimen jurídico aplicable para su revocación.

El Capítulo I del Título VII de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico y Procedimiento administrativo común EDL 1992/17271, bajo el título genérico "revisión de oficio", regula figuras heterogéneas sujetas a un diferente régimen jurídico, dependiendo de si los actos cuya revisión se pretende son favorables o de gravamen. Así, mientras los actos declarativos de derechos, los 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 tan solo pueden ser revisados por motivos de legalidad en los supuestos y de acuerdo al procedimiento previsto en los artículos 102 y 103 de dicha norma. Por el contrario, el art. 105 de dicha norma permite la revocación de los actos desfavorables o restrictivos de derechos por razones de oportunidad o conveniencia para el interés público, estableciéndose tan solo a unos límites generales -inspirados en el intento de evitar una dispensación singular del ordenamiento jurídico, el diferente trato ante situaciones iguales, el perjuicio al interés público o una forma encubierta de infringir el ordenamiento jurídico ("siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico")-, no está sujeta a plazo ("en cualquier momento") ni a un determinado procedimiento. En definitiva, nuestro ordenamiento jurídico permite la supresión de un acto restrictivo de derechos con menos cautelas, competenciales y de fondo, que las previstas para la revisión de actos favorables.

La aplicación de uno u otro régimen jurídico -revisión de oficio o revocación- depende pues de la incidencia objetiva -positiva o negativa- que el acto administrativo tenga en la esfera de los derechos y bienes de los destinatarios. Pero su consideración como acto favorable o restrictivo, a los efectos de la aplicación del diferente régimen jurídico diseñado para su revisión, no puede depender de la apreciación subjetiva del destinatario sino del contenido objetivo del acto mismo, pues, en caso contrario el régimen competencial, procedimental y de fondo, estaría condicionado por el puntual interés subjetivo del destinatario, que incluso podría ser cambiante y diverso por la concurrencia de voluntades subjetivas contrapuestas cuando el acto afecta a diferentes interesados, lo cual resultaría contrario al principio de seguridad jurídica.

La iniciación de un procedimiento de expropiación forzosa, en cuanto implica la privación o limitación singular de bienes y derechos de titularidad privada, es un acto objetivamente desfavorable para el expropiado, salvo en los casos excepcionales en los que la ley reconozca un derecho del interesado a ser expropiado. Ciertamente puede ocurrir que, en determinados supuestos, el titular del bien prefiera ser expropiado, ante la expectativa de un obtener un justiprecio que le reporte una mayor ventaja que seguir ostentando la titularidad del mismo, pero esta percepción subjetiva no modifica la consideración de la expropiación forzosa, y consiguiente de la



necesidad de ocupación, como un acto desfavorable o de gravamen, en la medida en que incide de forma coactiva en la capacidad de disposición de su titular y conlleva una minoración de la esfera jurídica de las facultades de uso y disposición. De modo que el acuerdo de necesidad de ocupación, en cuanto establece la especial vinculación de un bien al fin de utilidad pública que la expropiación forzosa persigue, puede ser revocado de conformidad lo dispuesto en el art. 105 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 . Y así lo han afirmado las SSTs, de 16 de octubre de 2003 (Rec. cas. 323/99) EDJ 2003/152886 y de 26 de abril del 2005 (Rec. cas. 5536/2001) EDJ 2005/157642 en las que se afirma que "la revocación de la necesidad de ocupación no tiene que someterse al trámite de los actos declarativos de derechos, así como que una actuación expropiatoria carece de objeto, cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente".

El hecho de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional haya sostenido que el procedimiento expropiatorio constituye también una garantía consustancial del derecho a la propiedad privada, no altera esta conclusión, pues dicha jurisprudencia está destinada a destacar que la regulación constitucional y legal de la expropiación forzosa, está sometida a determinadas garantías, entre ellas, a que se respete el procedimiento legalmente establecido y se fije una justa compensación por la privación sufrida, pero ello no convierte la expropiación en un acto favorable.

Tales consideraciones determinan la desestimación del motivo octavo del recurso de casación y permiten que podamos entrar a resolver los restantes motivos de casación.

#### SÉPTIMO. Competencia para revocar un acto administrativo desfavorable.

Los recurrentes sostienen que la competencia para dictar la revocación del acuerdo de necesidad de ocupación correspondería al Ministro y dicha competencia sería indelegable, por cuanto el art. 12.2 de la LOFAGE EDL 1997/22953 (en la redacción vigente en ese momento dada por el art. 81.1 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre EDL 1998/46308 ) le atribuye a dicho órgano la competencia para "revisar de oficio los actos administrativos", entendiéndose que dicha previsión legal se refiere a la revisión de todos los actos administrativos, con independencia de la materia a la que se refieran, y, por lo tanto, a todos los supuestos contemplados en los artículos 102 a 106 que se comprenden bajo el título genérico "revisión de oficio".

Ya hemos destacado el diferente régimen jurídico existente al que quedan sometidos los actos favorables respecto a los desfavorables, que se plasma también en un distinto régimen competencial para dictarlos. Así, mientras que en el caso de la revisión de oficio en sentido estricto, contemplada en el art. 102 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , se establece una reserva competencial en favor del Ministro, esta exigencia no se contiene cuando de la revocación de un acto desfavorable se trata. Es cierto que la agrupación de figuras tan heterogéneas en el mismo capítulo de la Ley, bajo el enunciado "revisión de oficio", puede inducir a confusión. Pero, basta analizar el contenido y alcance de los supuestos de revisión contemplados en los artículos 102 a 106 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y ponerlo en relación con la previsión contenida en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado para diferenciar el régimen competencial al que quedan sometidos tales potestades EDL 1997/22953 . Así, mientras que el art. 12 de la Ley 6/1997 establece que "Corresponde a los Ministros, en todo caso, ejercer las siguientes competencias: i) Revisar de oficio los actos administrativos...", la propia norma se ha encargado de diferenciar la posibilidad de delegación entre los supuestos de revisión de oficio y la declaración de lesividad (artículo 12.2 apartado i) en relación con el art. 13). Con mayor motivo, es preciso diferenciar entre el régimen competencial existente para dictar un acto de revisión de oficio de un acto favorable, que se consideren nulo de pleno derecho, y la mera revocación de actos desfavorables o de gravamen por motivos de oportunidad, pues esta última no queda sometida a una reserva competencial específica lo que permite entender que el órgano competente para revocar un acto es el mismo que ostentaba la competencia para dictarlo. Esta conclusión se impone con mayor claridad si se contempla la rectificación de los errores materiales, de hecho o aritméticos, posibilidad que también aparece contemplada en este mismo capítulo ( art. 105.2 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 ), pues llevando a sus últimas consecuencias la tesis del recurrente también la rectificación de los errores materiales y aritméticos quedaría reservada, sin posibilidad de delegación, al Ministro correspondiente, conclusión que aparece de todo punto rechazable.

Por todo ello, se considera acertada la conclusión alcanzada en la sentencia de instancia cuando residencia la competencia para acordar la revocación del acuerdo que declaraba la necesidad de ocupación en el mismo órgano administrativo que la tenía para dictarlo, en este caso al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, que ostentaba competencias para "ejercer las potestades sancionadoras, expropiatorias y cualesquiera otras que les confieran las normas o que les sean desconcentradas o delegadas" ( art. 23.7 de la LOFAGE EDL 1997/22953 ).

Ello determina la desestimación del tercer motivo de casación, y por añadidura del cuarto, pues una vez afirmada la competencia del Delegado del Gobierno para dictar este acto, ninguna trascendencia tiene la argumentación que, a mayor abundamiento, se contiene en la sentencia respecto a la posibilidad de convalidación del mismo en alzada.

#### OCTAVO. Régimen general aplicable para la revocación de un acto administrativo dictado en un procedimiento expropiatorio.

El recurrente sostiene que la sentencia impugnada consideró inaplicables los artículos 105 y 106 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y el régimen jurídico común previsto en dicha norma para la revisión de los actos administrativos dictados en un procedimiento expropiatorio. Y esta conclusión la extrae de dos párrafos aislados de dicha sentencia en los que el tribunal de instancia afirma lo siguiente:

- "La resolución que dicta la Delegación del Gobierno no revisa un acto administrativo previo que adolezca de vicios que los califiquen como nulo o anulable, sencillamente está desistiendo del procedimiento expropiatorio; el acto inicial no se cuestiona en su validez, sino que decaen sus efectos por haber encontrado otra solución más satisfactoria para el interés público. Desde esta óptica, al no revisarse un



acto previo por causa de nulidad o anulabilidad, sino sencillamente al acordarse motivadamente, el archivo del expediente expropiatorio, la Delegación del Gobierno no hace sino ejercitar una potestad de su titularidad, la expropiatoria, en una de sus facetas".

- "Es el propio procedimiento expropiatorio y no los artículos 105 y 106 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 el que esencialmente ampara el desistimiento, por lo tanto, los argumentos que la actora dedica a razonar que no puede encontrarse en ellos fundamento a la resolución expresa impugnada no son estimados. No se trata, como ya antes se adelantó, de purgar una resolución inicial que sea nula o anulable sino de, manteniendo que esta era correcta en su momento, poner fin al procedimiento, acordar la improcedencia de su continuación".

En el análisis de este motivo, conviene empezar por afirmar que tiene razón la parte recurrente cuando sostiene que las normas de procedimiento administrativo común rigen también para la revisión o revocación de los actos dictados en un procedimiento expropiatorio y, por lo tanto, no es posible sostener que, los artículos 105 y 106 de la Ley 30/1992 no resulten aplicables cuando de la revocación de un acto desfavorable, como es el caso que nos ocupa, se trata. Ahora bien, esta inicial precisión no determina que la sentencia de instancia infringiese tales preceptos, con independencia de lo afortunado de ciertas aseveraciones realizadas, pues estas no condicionan el acierto de la conclusión alcanzada.

La sentencia afirma que la resolución dictada por la Delegación del Gobierno "no revisa un acto administrativo previo que adolezca de vicios que lo califiquen como nulo o anulable..." y lo hizo para establecer la diferencia entre revisión de oficio y revocación, asimilando el régimen competencial de ambas, llegando a la conclusión de que la competencia del Ministro se circunscribe a los supuestos de revisión de un acto nulo o anulable, frente al desistimiento por haber encontrado una solución más satisfactoria para el interés público. Conclusión que resulta acertada, tal y como hemos tenido ocasión de razonar anteriormente.

Mucho más cuestionable resulta la afirmación de la sentencia en la que sostiene que "Es el propio procedimiento expropiatorio y no los artículos 105 y 106 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 el que esencialmente ampara el desistimiento, por lo tanto, los argumentos que la actora dedica a razonar que no puede encontrarse en ellos fundamento a la resolución expresa impugnada no son estimados", pues al tratarse de la revocación de un acto administrativo fue la propia resolución administrativa la que tuvo en consideración la posibilidad de su revocación al amparo del art. 105 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y al hacer uso de la misma estaba sujeta a los límites que dicho precepto establece. Ahora bien, esta afirmación se inserta en un contexto mucho más amplio en el que el tribunal aborda la legalidad de la resolución de la Delegación del Gobierno por la que se acuerda la revocación del acuerdo de necesidad de ocupación y se pone fin al procedimiento expropiatorio. Su razonamiento se basa en diferentes sentencias del Tribunal Supremo referidas a la revocación de los acuerdos de la necesidad de ocupación y la facultad de desistir en un procedimiento expropiatorio, por lo que el Tribunal concluye que la Administración puede desistir de la expropiación "como procedimiento perjudicial para los interesados y reconoce el desistimiento anterior al justiprecio y ocupación material".

Sin desconocer las diferencias existentes entre la revocación de un acto favorable, acordada al amparo del art. 105 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , y el desistimiento de un procedimiento administrativo, no debe olvidarse que ambas facultades se encuentran estrechamente vinculadas cuando se trata de enjuiciar la no continuación de un procedimiento expropiatorio ya iniciado. En efecto, la revocación del acto que declara la necesidad de ocupación implica el desistimiento del procedimiento expropiatorio, pues la actuación expropiatoria carece de objeto cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente que se tramitaba y, a su vez, el desistimiento del expediente implica dejar sin efecto la necesidad de ocupación acordada para ese caso concreto. De hecho ya una temprana jurisprudencia del Tribunal Supremo ( STS de 18 de octubre del 1986 (Recurso 216/1986) EDJ 1986/6515 afirmaba "Constituye doctrina reiterada de esta Sala, de la que es ejemplo la sentencia de 6 de febrero de 1985 EDJ 1985/775 , referida a un supuesto de desistimiento de una expropiación no urbanística, la de que «al no haberse consumado la expropiación por la ocupación efectiva de los terrenos inicialmente afectados, entra en juego la doctrina de esta Sala sobre la válida posibilidad de desistir de una expropiación ya comenzada - sentencias de 26 de enero y 14 de junio de 1983 -, sin que esta revocación de la necesidad de ocupación haya de ser sometida al trámite previsto para los actos declarativos de derechos, de la revisión de oficio, regulada en los artículos 109 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 , extinguiendo así una actuación expropiatoria ya carente de objeto". Y esta vinculación sigue destacándose en la más reciente jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (entre ellas cabe citar STS, Sala tercera, sección 6ª, de 16 de marzo del 2011 (Recurso: 149/2007) EDJ 2011/60841 en la se vuelve a vincular la revocación o desistimiento de la expropiación para someterla a ciertos límites, fundamentalmente vinculados, como luego analizaremos, a la existencia de un justiprecio o a la ocupación de los bienes expropiados.

Es por ello que no puede considerarse que la sentencia apreciada en su conjunto, y al margen del mayor o menor acierto de algunas de sus afirmaciones, infringiese ni los preceptos invocados ni la jurisprudencia que los interpreta y aplica.

Se desestima este motivo.

El recurrente en íntima conexión con este motivo último motivo denuncia, la infracción de los artículos 57.3 de la LRJPAC EDL 1992/17271 y 9.3 de la Constitución Española EDL 1978/3879 , por entender que la Sala de instancia al considerar que no hay una revisión de los actos administrativos previos implica una infracción añadida, concediendo a la revocación un efecto retroactivo que se proyecta hacia actos dictados en el pasado que estaban "sub iudice" destinados a cuestionar la necesidad de fijar un justiprecio de los bienes expropiados.

Dado que la revocación pretende la supresión de un acto desfavorable o de gravamen su proyección hacia el pasado, produciendo efectos "ex tunc", dejando sin efecto un acto previo no puede considerarse contraria al art. 9.3 de la Constitución EDL 1978/3879 , que tan solo prohíbe la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, ni del art. 57.3 de la Ley

30/1992 EDL 1992/17271 en el que se permite que "excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, asimismo cuando produzcan efectos favorables al interesado". Los actos que revocan otros previos desfavorables o de gravamen no quedan afectados por tal limitación y la propia naturaleza de toda revocación implica que esté llamado a incidir sobre un acto anterior, que anula, y sobre las consecuencias posteriores que éste haya causado, salvo que se considere que sea contraria a derecho por incumplir los límites previstos en el propio art. 105 30/1992 o lesione los derechos o intereses legítimos de otras personas.

Se desestima este motivo.

NOVENO. Nulidad del procedimiento por haber prescindido del trámite de audiencia.

Ya hemos destacado que la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 no establece un trámite procedimental específico para la revocación ni, por lo que ahora nos afecta, la necesidad de dar un trámite de audiencia previa al interesado, aunque este resulte conveniente, siempre que la actuación administrativa no sitúe a la parte en una situación de indefensión material. La sentencia de instancia razona, de forma profusa y acertada, las razones por las que la omisión de un trámite de audiencia previo no le generó indefensión. Sin embargo, la parte recurrente afirma haberla sufrido y la conecta con la imposibilidad de haber alegado sobre la incidencia que esta revocación tendría en relación con una petición previa dirigida a obtener el justiprecio de los bienes expropiados. Tal argumentación no aporta nada diferente a lo ya afirmado en la sentencia de instancia, pues lo que la parte califica de "espurios fines del acto" pudo invocarlos al tiempo de recurrir en vía administrativa y jurisdiccional. Por otra parte, y por lo que respecta a la incidencia que dicha revocación tuvo en relación con su pretensión de que se fijase el justiprecio de las fincas de su propiedad, hemos de remitirnos a lo ya afirmando anteriormente, en el sentido de que la revocación del acto que declaraba la necesidad de ocupación conlleva, de forma lógica y consecuente, la no necesidad de continuar el procedimiento expropiatorio ni, por lo tanto, de fijar justiprecio alguno por haber desaparecido la necesidad de expropiar tales bienes, y así lo ha destacado la jurisprudencia de este Tribunal -SSTS, de 16 de octubre de 2.003 (Rec. cas. 323/99) EDJ 2003/152886 y de 26 de abril del 2005 (Rec. cas. 5536/2001 EDJ 2005/157642 - afirmando que "... una actuación expropiatoria carece de objeto, cuando por medio de la revocación del acto principal se deja sin contenido el expediente".

Se desestima este motivo.

DÉCIMO. Posibilidad de desistir de un procedimiento expropiatorio ya iniciado y de revocar el acto que declaraba la necesidad de ocupación.

En el motivo noveno los recurrentes cuestionan la posibilidad de revocar el acuerdo de necesidad de ocupación cuando persiste la utilidad pública que justificó el procedimiento expropiatorio. Invoca, a tal efecto, una jurisprudencia que sostiene que no cabe revocar los actos expropiatorios si persiste la causa expropiandi, esto es, el interés público que motivo la apertura del expediente expropiatorio, citando al efecto las SSTS de 26 de abril de 2005 EDJ 2005/157642 , 27 de junio de 2006 EDJ 2006/103044 .

Sostiene que, en este caso, el interés público que justificó la declaración de utilidad pública y posterior necesidad de ocupación persiste y que el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 2007 que declaró la utilidad pública sigue vigente y no ha sido revocado. Es más, después de interpuesto el recurso de casación aporta una resolución administrativa que acredita que el principal motivo que justificó la revocación de la necesidad de ocupación (la posibilidad de obtener acceso al mar ejerciendo la recuperación posesorio sobre parte del terreno del dominio público ocupado sin título), no puede considerarse subsistente, dado que le ha sido reconocida una concesión administrativa sobre dicha porción de terreno cuya recuperación posesoria se pretendía.

Conviene empezar por destacar que el administrado no ostenta, como regla general, un derecho a que la Administración le expropie sus bienes lo que determina que ni puede exigir que inicie un procedimiento expropiatorio, salvo en los casos excepcionales en los que una ley así lo dispone, ni a que continúe el procedimiento ya iniciado salvo que haya surgido un derecho subjetivo. Ya una temprana jurisprudencia del Tribunal Supremo (representada entre otras por las sentencias de 6 de febrero de 1985 EDJ 1985/775 y 18 de octubre del 1986 EDJ 1986/6515 ) sostuvo la posibilidad de que la Administración desistiese de una expropiación ya comenzada, siempre que no se hubiese consumado por la ocupación efectiva de los terrenos inicialmente afectados o por una resolución del Jurado fijando el justiprecio. Como tuvo ocasión de declarar este Alto Tribunal en la sentencia de 16 de julio de 1982, "para que la Administración no pueda volver sobre sus propios actos, es preciso que los mismos hayan originado, no una mera expectativa de derecho, sino un auténtico derecho...".

Esta misma doctrina ha sido reiterada en la jurisprudencia posterior, entre otra muchas en la STS, Sala Tercera, Sección 6ª, de 16 de marzo del 2011 (Recurso: 149/2007) EDJ 2011/60841 y 5 de diciembre del 2012 (Recurso: 864/2010) EDJ 2012/284053 , en las que se ha afirmado: "Sobre la procedencia o improcedencia de la revocación o desistimiento de la expropiación 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 EDJ 1985/4876 , 21 de diciembre de 1990 EDJ 1990/11884 , 18 de febrero de 1993 EDJ 1993/1515 , 28 de marzo de 1995 EDJ 1995/1503 y 21 de febrero de 1997 EDJ 1997/2484 ), ello sólo tiene lugar cuando no concurren los presupuestos para el desistimiento, pues como declara la Sentencia de 21 de febrero de 1997 EDJ 1997/2484 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 1989/5636 y 23 de marzo de 1993 EDJ 1993/2864 , 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".

En el supuesto que nos ocupa, la Administración revocó el acuerdo que declaraba la necesidad de ocupación antes de que se hubiese producido la ocupación material de los bienes y de que se hubiese fijado justiprecio por lo que, conforme a la citada jurisprudencia, no había surgido un derecho subjetivo del expropiado a continuar el procedimiento expropiatorio, y, por tanto, la revocación acordada ha de reputarse válida salvo que contrarie el interés general o una norma legal que lo impida o se acredite una desviación de poder. La Administración puede volver sobre sus propios actos porque solo está impedida para hacerlo cuando el interesado tenga un auténtico derecho adquirido por reunir los requisitos para ello, pero no cuando tiene una mera expectativa de derechos, y el expropiado no pierde su propiedad hasta el momento en el que se fija el justiprecio o su ocupa el bien.

Es cierto que la revocación del acuerdo de necesidad de ocupación no ha modificado la declaración de utilidad pública en su día acordada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de marzo de 2007, pero ello no impide que la Administración desista de continuar el procedimiento expropiatorio ya iniciado en relación con unos bienes concretos, incluso por motivos de oportunidad, con tal que se respeten los límites anteriormente señalados, aun subsistiendo la utilidad pública inicialmente declarada.

La declaración de utilidad pública es el presupuesto o causa legitimadora de la expropiación, pero es con el acuerdo que declara la necesidad de ocupación de determinados bienes cuando se inicia el procedimiento expropiatorio ( art. 20.1 de la LEF). Es preciso destacar el distinto contenido y alcance que tienen la declaración de utilidad pública y la resolución acordando la necesidad de ocupación, pues mientras que la primera se configura como una actuación previa a la expropiación, que se limita a valorar la utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, cuya identificación sólo tiene ese alcance de utilidad para el fin perseguido, mediante el acuerdo de necesidad de ocupación se concretan y precisan los bienes que se afectan al fin de la expropiación, que han de ser los estrictamente indispensables para tal fin con el mínimo de sacrificio posible para la propiedad.

El distinto alcance e incidencia que tienen la declaración de utilidad pública y el acuerdo de necesidad de ocupación sobre en las titularidades dominicales afectadas por la expropiación, se refleja en el procedimiento establecido para su adopción.

Esta Sala, en diferentes sentencias -(Sentencia de 16 de octubre de 2.003 (rec. 323/99) EDJ 2003/152886 , 26 de abril del 2005 (rec. 5536/2001) EDJ 2005/157642 27 de junio del 2006 (rec. 2516/2003) EDJ 2006/103044 - ha sostenido 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..".

Interesa ahora destacar que la posibilidad de desistir del procedimiento expropiatorio no solo se produce, conforme a dicha jurisprudencia, cuando desaparece la utilidad pública o el interés social que justificaban la expropiación, sino también cuando desaparece la necesidad de ocupar determinados bienes concretos, pues, tal y como ha señalado la STS de 29 de junio de 2010 (RC 4276/2006) EDJ 2010/133540 "(...) el ejercicio de la potestad expropiatoria ha de efectuarse de manera proporcionada y en la forma que produzca el mínimo sacrificio en la situación patrimonial del afectado; así la propia Ley de Expropiación Forzosa, a propósito de la necesidad de ocupación, señala en su art. 15 que se concretará a los bienes o adquisición de derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación...". Por ello, el juicio de proporcionalidad, inmanente al acuerdo de necesidad de ocupación, abarca la valoración de la necesidad de ocupar determinados bienes concretos "en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia" ( STC 48/2005, de 3 de marzo, f.j 4º EDJ 2005/11362 ).

Ello determina que la Administración puede entender, también por motivos de oportunidad y no solo de mera legalidad, que la continuación del procedimiento expropiatorio ya no es necesaria, sin que por ello se destruya la causa de utilidad pública, que puede subsistir y permitir la reiniciación del procedimiento en circunstancias más oportunas respecto a otros bienes diferentes o limitando la extensión de los bienes afectados por la expropiación, y todo ello sin perjuicio de indemnizar al particular de los daños y perjuicios que, caso de existir y acreditarse, se pudieran haber causado por la actuación expropiatoria ya iniciada.

En el supuesto que nos ocupa la iniciativa expropiatoria se enmarcaba, según consta en las actuaciones, en un "Programa de Adquisición de Fincas" del Ministerio de Medio Ambiente con el fin de incorporar terrenos al dominio público marítimo terrestre. Y en el caso concreto de las fincas propiedad de los recurrentes tenía como objetivo fundamental resolver el problema existente de acceso desde la playa de Santurran a las Siete Playas contiguas y del promontorio situado en la playa que se encuentra ocupado por la edificación particular (casería Santurran). Por ello la Dirección General de Costas, mediante resolución de fecha 16 de noviembre de 2006 propuso la declaración de utilidad pública de dos fincas propiedad de D. Paulino y Doña Elsa con los siguientes objetivos: resolver el problema de acceso desde la playa de Santurran a las Siete playas contiguas; asegurar y garantizar el tránsito público peatonal por la franja contigua a la coronación de los acantilado; demoler, en su caso, las construcciones existentes situadas en la zona de servidumbre de protección; proteger los terrenos de gran interés paisajístico y medio ambiental preservándolos frente a futuros procesos de ocupación y urbanización y posibilitar la realización de una senda litoral a lo largo de este tramo de costa. Ello determinó el Acuerdo del Consejo

de Ministros, de 9 de marzo de 2007, por el que se declaró la utilidad pública y la posterior resolución del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco de fecha 7 de septiembre de 2007 que declaró la necesidad de ocupación de dichas fincas.

Pero el 12 de noviembre de 2008 la Dirección General de Sostenibilidad-Servicio Provincial de Costas en Guipúzcoa se dirigió al Ministerio de Medio Ambiente solicitando la revocación del Acuerdo de necesidad de ocupación con el fin de no proseguir el expediente expropiatorio o subsidiariamente ceñir únicamente la expropiación al promontorio existente en la playa por tratarse de un enclave privado en terrenos demaniales. Y el 19 de febrero de 2009 la Dirección General de Sostenibilidad del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se dirigió a la Delegación del Gobierno en el País Vasco solicitando que realizase los trámites oportunos conducentes a la revocación del Acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes objeto de expropiación forzosa argumentando que: "el objeto principal del procedimiento expropiatorio había sido resolver el problema existente de acceso desde la playa de Saturraran a las Siete Playas contiguas así como en la necesidad de garantizar el tránsito público peatonal por la franja contigua a la coronación de los acantilados que actualmente es difícil y peligroso, y continuaba afirmando que "Esta finalidad inmediata y urgentes puede ser satisfecha mediante, únicamente, la recuperación posesoria de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre ocupados por D. Paulino con el jardín del caserío aturan colindantes con los terrenos objeto de la expropiación forzosa referida... Iicialmente se había considerado, por parte de esta Dirección general, que la adquisición de estos terrenos colindantes podría suponer una oportunidad para ampliar la zona de dominio público marítimo-terrestre y así consolidar la protección pues, en un primer momento, parecía que existía la posibilidad de obtener la colaboración de los interesados y alcanzar, de este modo, un acuerdo en el procedimiento de expropiación. No obstante, posteriormente se demostró que dicho acuerdo no era posible, a la vista de la valoración presentada por los mismos, superior en más de 6 veces a las valoraciones realizadas a instancia de este Ministerio, siendo esa valoración desproporcionada en relación con el interés público a satisfacer mediante la adquisición de una superficie de terreno muy superior a la prevista inicialmente por esta Dirección General, máxime en la situación económica actual que obliga a buscar soluciones de mayor eficiencia presupuestaria...

En efecto, para proteger y conserva el dominio público marítimo-terrestre de la zona no es imprescindible la expropiación, pudiendo cumplir la Administración esa finalidad mediante la recuperación posesoria de los terrenos de dominio público marítimo terrestre ocupados por D. Paulino sin título administrativo que le ampare..

La adquisición de los terrenos incluir en el acuerdo de necesidad e ocupación podrá ser realizada en un momento posterior, en el que la situación económica permitiera una mayor disponibilidad económica por parte de este Centro Directivo.

Por otro lado existen grandes dificultades a la hora de realizar un levantamiento topográfico de la zona con el fin de determinar la superficie real de las fincas. La diferencia entra la superficie registral (101.362,15 m2) y la catastral (54.762) más que sustancial ".

Por todo ello se consideraba que había dejado de ser necesaria la ocupación de tales fincas y se solicitaba la revocación del acuerdo de necesidad de ocupación, al amparo de lo establecido en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , que se materializó en la resolución de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 6 de marzo de 2009, en el que se acordó la revocación del Acuerdo de necesidad de ocupación de las dos fincas situadas en Mutriku (Guipúzcoa).

De lo actuado se desprende que la necesidad de ocupación de la totalidad de la superficie de las fincas había desaparecido, por entender que el objetivo primordial inicialmente perseguido -comunicar y permitir el acceso desde la playa de Saturraran a las Siete Playas - podía conseguirse de una forma menos gravosa para el erario público y con menor incidencia sobre los terrenos de titularidad privada, sin perjuicio de que la conveniencia de adquirir tales fincas para el dominio público marítimo terrestre pudiera ser abordado en un futuro. En el acuerdo de revocación se mezclaban, por tanto, razones de oportunidad y conveniencia para el interés general con la innecesidad de tener que expropiar tales fincas, al existir otras alternativas menos gravosas para alcanzar el objetivo principal pretendido, fines que se consideran legítimos y que se conectan con la oportunidad de la Administración en desistir de un procedimiento expropiatorio basándose en el principio de eficacia del actuar de la Administración pública y de proporcionalidad que ha de presidir toda actuación expropiatoria.

No debe dejar de apuntarse que, con posterioridad a la adopción de este acuerdo de revocación, la parte ha aportado en casación la resolución del Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de fecha 14 de junio de 2012, en la que se reconoce a D. Paulino el derecho al otorgamiento de una concesión para ocupación y aprovechamiento del dominio público, en aplicación de la disposición transitoria primera de la ley de Costas EDL 1988/12636 , sobre unos 321,85 m2 de la finca registral num. NUM001, coincidentes según el recurrente, con el terreno sobre el que la Administración pretendía ejercer la recuperación posesoria de los terrenos de dominio público marítimo-terrestre para comunicar las citadas playas. Pero, al margen de que dicha coincidencia no ha quedado demostrada, y aún admitiendo que tales terrenos sobre los que se otorga la concesión administrativa sobre el dominio público sean exactamente los mismos que los que la Administración pretendía recuperar, se trata de un hecho jurídico posterior a la resolución que acordó la revocación que, en todo caso, obligará, si subsiste el interés público en comunicar dichas playas, a iniciar un nuevo procedimiento expropiatorio sobre unos derechos y con una extensión muy diferente a la inicialmente prevista en el acuerdo de necesidad de ocupación que se revocó.

Por todo ello se desestima el motivo noveno.

UNDÉCIMO. Desviación de poder.

El décimo motivo de casación aparece referido a la desviación de poder ( artículos 103 y 106.1 CE EDL 1978/3879 , art. 63.1 de la LRJPAC EDL 1992/17271 y 70.2 de la LJ) e infracción del derecho a la tutela judicial efectiva ( art. 24 CE EDL 1978/3879 ). En íntima conexión con el motivo anterior, la parte considera que si la revocación se aparta del interés público incurre en un vicio de desviación de poder que lo invalida y, en este caso, entiende que la Administración desistió de la expropiación para obtener parte de estos terrenos

por vía de la recuperación posesoria del dominio público marítimo terrestre, sin título administrativo que le ampare. Se trataría, a su juicio, de conseguir el mismo fin -obtener parte de la finca por recuperación posesoria- privando al recurrente de obtener el justiprecio expropiatorio que había solicitado del Jurado.

En primer lugar, procede señalar que el hecho de que la Administración recupere los que considera bienes de dominio público ocupados por los particulares sin título alguno no solo no implica una actuación que incurra en desviación de poder sino que es una exigencia impuesta por en el art. 55.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y que deriva del carácter imprescriptible e inalienable de los bienes de dominio público EDL 2003/108869 , en los términos establecidos en el art. 132 de la Constitución EDL 1978/3879 .

En todo caso, la desviación de poder se produce cuando la potestad administrativa se ejerce para fines distintos de los que contempla el ordenamiento jurídico. Y en el supuesto que nos ocupa, ya hemos razonado anteriormente, que cuando la Administración se aparta de un procedimiento expropiatorio ya iniciado por motivos de oportunidad al considerar que ha desaparecido la necesidad de ocupar determinados bienes, la revocación del acuerdo de necesidad de ocupación viene impuesta por los principios de eficiencia y buena administración que deben presidir el actuar de la Administración en general y por el de proporcionalidad y mínima afectación que ha de presidir el ejercicio de la potestad expropiatoria en particular.

No se aprecia, por tanto, desviación de poder en este caso lo que conlleva desestimar también este motivo de casación.

#### DUODÉCIMO. Arbitraria valoración de la prueba

El motivo décimo primero plantea la arbitraria e ilógica valoración de la prueba realizada por la sentencia impugnada, al afirmar que "el razonamiento material para el desistimiento -la existencia de otras fincas cuya posesión se podía recuperar fácilmente-, apenas cuestiona, justifica la decisión tomada en grado suficiente", cuando de la documental se desprende que no se trataba de " otras fincas " sino una parte de la misma finca sujeta al procedimiento expropiatorio.

El error apreciado carece de relevancia alguna para la decisión adoptada, por lo que con independencia de si la recuperación posesoria afectaba a una pequeña parte de la misma finca y no a otra diferente, no es posible entender que se produjo una valoración arbitraria de la prueba con incidencia en el resultado del procedimiento.

#### DECIMOTERCERO. La Administración no puede verse beneficiada de sus propios incumplimientos legales.

El motivo décimo segundo denuncia la infracción del artículo 106 de la LRJPAC EDL 1992/17271 que prohíbe, a juicio de la parte recurrente, la revocación si han nacido derechos de particulares, e infracción de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene que la Administración no puede verse beneficiada de sus propios incumplimientos legales ( arts. 24, 103.1 y 106.1 CE EDL 1978/3879 ). A su juicio, con la apertura de la fase de justiprecio, que llegó hasta el punto de que los expropiados presentaron hoja de aprecio y se dio traslado de la misma a la Administración, obligada a ésta última a pronunciarse sobre la fijación de justiprecio. La Administración no podía, a su juicio, desconocer los derechos que habían surgido a su favor en ese momento, mediante la posterior revocación del acto que declaró la necesidad de ocupación.

No es preciso volver a incidir sobre la posibilidad que tiene la Administración de desistir del procedimiento administrativo antes de que se haya producido la ocupación material de los bienes o se hubiese fijado el justiprecio expropiatorio, al no haber surgido hasta ese momento derecho subjetivo del expropiado a que finalice el procedimiento expropiatorio.

Es cierto que desde que el expropiado presentó su hoja de aprecio (21 de noviembre de 2007) se aprecia una cierta inactividad de la Administración para emitir y dar traslado de su hoja de aprecio a los expropiados, lo que motivo que en junio de 2008 el expropiado se dirigiese a la Dirección General para que remitiese su hoja de aprecio al Jurado Provincial de Expropiación y paralelamente al Jurado Provincial de Expropiación de Guipúzcoa recordando que no había recibido la hoja de aprecio de la Administración pese al tiempo transcurrido, solicitando de este la iniciación del trámite de fijación de justiprecio. Pero esta inactividad no trae como consecuencia el nacimiento de un derecho subjetivo que impida el desistimiento, pues como se ha encargado de destacar la jurisprudencia de esta sala el desistimiento de un procedimiento expropiatorio puede ser expreso o tácito, y en este caso la Administración ya manifestó por sus actos previos y por la posterior comunicación que la Dirección General de Sostenibilidad-Servicio Provincial de Costas en Guipúzcoa dirigió, el 12 de noviembre de 2008 al Ministerio de Medio Ambiente, su voluntad de que se revocase el acuerdo de necesidad de ocupación con el fin de no proseguir el expediente expropiatorio o subsidiariamente ceñir únicamente la expropiación al promontorio existente en la playa por tratarse de un enclave privado en terrenos demaniales.

De modo que el retraso administrativo en dar traslado de su hoja de aprecio y su posterior decisión de no continuar con el procedimiento expropiatorio no impide, salvo en los casos en los que ya haya nacido un derecho subjetivo, el desistimiento de la Administración.

Se desestima este motivo.

DECIMOCUARTO. Los motivos décimo tercero y décimo cuarto se encuentran íntimamente relacionados entre sí y, a su vez, conectados con la infracción planteada en el segundo motivo de casación, pues la parte plantea la falta de respuesta a la pretensión de fijación del justiprecio y la falta de explicación del porqué la anulación del acto de necesidad de ocupación implica la desestimación de su pretensión dirigida a la determinación del justiprecio. Insiste en afirmar que, al haber llegado el procedimiento expropiatorio a la fase de Jurado de Expropiación sin haberse fijado el justiprecio, la determinación de este, reclamada ante la jurisdicción contencioso-

administrativa, se encontraba "sub iudice", y dicho "acto" solo podría eliminarse mediante el correspondiente acuerdo del Consejo de Ministros y con un proceso de lesividad y no mediante la revocación de un acto previo como es la necesidad de ocupación.

La revocación del acuerdo de necesidad de ocupación, como ya hemos tenido ocasión de razonar anteriormente, impedía la continuación del procedimiento expropiatorio y hacía innecesario todo pronunciamiento sobre su pretensión de que se fijase el justiprecio de las fincas objeto de dicho procedimiento. El hecho de que ya se hubiese solicitado del Jurado la fijación del justiprecio y que, ante su falta de respuesta se hubiese acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa ni había generado un acto administrativo, pues la desestimación por silencio negativo no tiene tal consideración, ni obligaba a dictar un acuerdo declarando la lesividad de actuación alguna.

Se desestima este motivo.

DECIMOQUINTO. Costas

Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso de casación con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional. A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de cuatro mil euros la cantidad que, por todos los conceptos, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a la parte recurrida

## FALLO

Que, por lo expuesto, declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de D. Paulino y Doña Elsa contra la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 21 de febrero de 2011 (rec. 16/2009) con imposición de las costas del presente recurso a la parte recurrente, en los términos fijados en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Octavio Juan Herrero Pina Dª Margarita Robles Fernandez D. Juan Carlos Trillo Alonso D. José María del Riego Valledor D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo D. Diego Cordoba Castroverde

**Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130062014100104**