

**JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA**  
*Letrado del Tribunal Supremo*

### ***ENUNCIADO***

El día 15 de julio el Consejo de Ministros declara la urgente ocupación de los bienes a expropiar a fin de la realización de obras consistentes en la construcción de un nuevo Hospital en la zona Norte de la ciudad de Madrid pese a que, según diversos informes de expertos sobre la materia, se puso de manifiesto que dicha zona, respecto al problema de la asistencia sanitaria a la población de la misma, se encontraba resuelto con la existencia en la actualidad de dos grandes centros hospitalarios, resaltando, por el contrario los citados informes, que existía un grave problema al respecto en la Zona Sur, como consecuencia del aumento de la población y la escasez de Centros de esta naturaleza.

Dicho acuerdo se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) del día siguiente, sin que llegara a notificarse a los afectados por aquella expropiación, que estaban perfectamente identificados.

El día 4 de octubre del mismo año, diversos afectados, por separado, interpusieron recursos administrativos contra el mismo, basados en idénticos motivos, ordenando la Administración que todos ellos se tramitaran a la vez. Uno de los recurrentes se manifiesta en contra de dicha medida porque entiende que le va a causar indefensión, por ello, recurre la misma a la vía contencioso-administrativa.

Dictado acuerdo de necesidad de ocupación por el Delegado de Gobierno respecto a uno de los expropiados, no es notificado al mismo. Pese a ello, interpone recurso de reposición que es resuelto en el sentido de que resulta improcedente tal recurso. Contra esta resolución, a los tres meses, interpone recurso contencioso. El mismo es declarado extemporáneo. El afectado considera que esta declaración es contraria a derecho toda vez que, como, en su momento, no interpuso el recurso precedente, no se había producido la subsanación de la falta de notificación del acuerdo de necesidad de ocupación y que, por lo tanto, no se había iniciado el cómputo del plazo para recurrir.

Entre las fincas a expropiar se encuentra una respecto a la que existían discusiones entre sus presuntos titulares en cuanto a la propiedad de la misma. Pese a ello, la Administración entiende como titular al señor XXX que es considerado como interesado principal en el procedimiento de expropiación incoado al efecto. El otro presunto propietario, disconforme con esta decisión admi-

nistrativa, acude a la vía contencioso-administrativa. La representación de la Administración solicita la no admisión de este recurso, por falta de jurisdicción, al tratarse de una cuestión de naturaleza civil que debe ser resuelta ante los órganos jurisdiccionales de esta naturaleza.

De este proceso no tuvo conocimiento alguno el señor XXX.

Iniciado el expediente de justiprecio, la Administración, a la hora de valorar las diversas fincas afectadas tiene en cuenta los criterios de valoración establecidos al respecto por la normativa de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la Administración y uno de los expropiados, a quien tan sólo se le había expropiado parte de su finca, llegan a un mutuo acuerdo en la determinación del justiprecio. Con posterioridad y, ante diversos informes que había solicitado el interesado en el sentido de que el resto de la finca no expropiada resulta antieconómica como consecuencia de la expropiación parcial, acude al Juzgado de Primera Instancia solicitando la nulidad del convenio en el que constaba el mutuo acuerdo y, que se le expropie la totalidad de su finca.

Respecto a otro expropiado, resulta que era titular de un derecho de arrendamiento sobre una finca, catalogada en el Inventario de Bienes, como patrimonial. Pese a que se había estipulado el pago anual de una renta en tal concepto, es lo cierto que nunca había llegado a pagar nada a la Administración, sin que ésta, por otra parte hubiera tomado decisión alguna contra él por ello. Se da, además, la circunstancia de que como consecuencia de otra expropiación anterior ya se le había expropiado aquel derecho, aunque nunca se había llegado a hacer efectivo su desalojo habiendo seguido hasta la actualidad en el uso y disfrute de la mencionada finca. Pues bien, ante todo esto, la Administración pretende, ahora, incluir como justiprecio todas las cantidades adeudadas en concepto del contrato de arrendamiento celebrado.

Adjudicado el contrato de obras para la construcción del Hospital, el contratista solicita la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), con carácter previo a la solicitud de la oportuna licencia municipal de obras, obteniendo resultado negativo. Contra esta declaración interpone el recurso procedente.

En otro orden de cosas, un vecino de Madrid inicia, con las correspondientes licencias al respecto, obras en un inmueble de su propiedad consistentes en la construcción de un garaje en la planta inferior de aquél. En un momento dado, se encuentran restos arqueológicos. Tras el conocimiento oportuno por parte de las diversas Administraciones Públicas, se acaba imponiendo limitaciones a tal construcción. Por ello, este vecino dirige escrito solicitando la oportuna indemnización de daños y perjuicios, al amparo de lo previsto en el artículo 87.3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLS) de 9 de abril de 1976, según el cual «Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de una distribución equitativa entre los interesados conferirá derecho a la indemnización». En concreto, solicita una indemnización de 70.000 euros y la efectúa el día 8 de enero, teniendo entrada en el Registro del órgano administrativo competente en igual fecha. El día 22 de diciembre del mismo año, al no haber recibido notificación alguna al respecto, decide acudir al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo reiterando dicha solicitud.

## CUESTIONES PLANTEADAS:

1. ¿Es ajustado a derecho el Acuerdo de urgente ocupación? ¿Qué efectos tendría sobre la expropiación si aquél es declarado ilegal?
2. ¿Resultan extemporáneos los recursos interpuestos el día 4 de octubre? ¿En qué sentido deberán ser resueltos los mismos?
3. ¿Cómo se resolverá el recurso interpuesto por uno de los afectados contra la medida adoptada por la Administración en el sentido de que todos los recursos administrativos se tramiten conjuntamente?
4. ¿Tiene razón el expropiado en el argumento que esgrime frente a la declaración de extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto?
5. ¿Tiene razón la representación de la Administración al solicitar que no se admita el anterior recurso?
6. ¿Qué consecuencias puede acarrear el hecho de que el Sr. XXX no tuviera conocimiento alguno del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el que le discutía la titularidad de la finca expropiada?
7. ¿Resulta ajustado a derecho el modo en que la Administración ha determinado el justiprecio respecto a los que no ha llegado a acuerdo alguno?
8. ¿En qué sentido se resolverá la demanda interpuesta ante el Juzgado de Primera Instancia en solicitud de la anulación del convenio y de expropiación total de la finca del demandante?
9. ¿Resulta ajustado a derecho lo que pretende hacer la Administración, respecto a la determinación del justiprecio del arrendatario de una finca de su propiedad?
10. ¿Resulta procedente el recurso interpuesto por el contratista contra la declaración negativa de impacto ambiental?
11. ¿Resulta ajustada a derecho la solicitud del vecino para que se le abone una indemnización con el fundamento que expone?

---

**SOLUCIÓN**

1. Ajuste a derecho de la declaración de urgente ocupación de los bienes. Efectos de una presunta declaración de ilegalidad de aquél.

Se trata de un tema recurrente en la doctrina del Tribunal Supremo (TS) que en los últimos años ha venido exigiendo con rigor la motivación de la urgencia en materia expropiatoria y reclamando la excepcionalidad de esta vía frente a la práctica administrativa –ciertamente abusiva– de convertir en normal el uso de un supuesto excepcional, subvirtiendo el verdadero sentido originario del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 16 de diciembre de 1954. Existiendo,

por ello, una constante jurisprudencia que ha tenido ocasión de examinar el presupuesto legitimador de esta modalidad expropiatoria como es el caso de urgencia.

Esta corriente jurisprudencial es resultado de la toma de conciencia de las consecuencias radicalmente injustas, e incluso, aberrantes, que ha provocado la desnaturalización de la técnica de la expropiación de urgencia, en la que la Administración puede rechazar por mucho tiempo el pago del justo precio, abonando una cantidad que es puramente simbólica en muchos casos, a cambio de tomar, sin más, los bienes expropiados, con lo cual el que financia las obras como prestamista forzoso viene a ser el expropiado.

Es preciso pues analizar, en el caso que comentamos, si existía el presupuesto habilitante o legitimador de esta modalidad expropiatoria. En otras palabras, si existía o no la urgencia.

Pues bien, la respuesta, analizado lo que afirma el relato de hechos debe ser negativa.

Ya sabemos que el término «urgencia» es un concepto jurídico indeterminado, que no admite una pluralidad de soluciones justas, sino una sola, a diferencia de las potestades discrecionales de la Administración donde es posible una pluralidad de soluciones justas y donde, por ello, el control de la legalidad en la decisión administrativa es más difícil. Pero en el caso que analizamos, el relato de hechos ya dice que en la zona donde se iba a ubicar ese Centro Hospitalario -Zona Norte de Madrid- no existía desatención sanitaria del personal que residía allí; que existían Centros suficientes para atender a esta necesidad; así lo acreditaban diversos informes sobre la materia. Por el contrario, era en la Zona Sur donde existía este problema. Por tanto, ¿dónde está la urgencia que legitimara esta modalidad expropiatoria?, ¿qué problemas, que no pudieran esperar, se planteaban si se siguiera el procedimiento normal de expropiación? En suma, no concurría el presupuesto habilitante para poner en marcha este procedimiento de urgencia. Su utilización por parte de la Administración, supone un ejercicio con desviación de poder de las potestades administrativas, prohibido por el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC).

En relación con los efectos de este desajuste a derecho de la expropiación urgente, debemos señalar que la invalidez de la declaración de la urgencia no implica la anulación de todo lo actuado. El principio de conservación de los actos administrativos, con variadas manifestaciones en la Ley 30/1992, LRJAP y PAC, impide esta conclusión extrema. La anulación de la declaración de urgencia supone la conversión del procedimiento de urgencia en procedimiento ordinario.

Por ello, la ocupación efectuada debe mantenerse, pues es un trámite que, en cualquier caso, tendría que tener lugar –aunque sea en otro momento posterior– en el procedimiento ordinario. Esto no supone, en modo alguno, que la ocupación que ha tenido lugar de forma extemporánea -por anticipación-, no vaya a tener consecuencia alguna. Las tiene, aunque por vía de sustitución, ya que esa ocupación «ex ante», carente ahora de legitimidad, debe dar lugar a una indemnización sustitutoria, pues, en suma, hay que entender que la Administración ha actuado con vía de hecho, produciéndose una indiscutible responsabilidad patrimonial que arroja consecuencias indemnizatorias a favor de los expropiados.

## 2. Recursos interpuestos contra el acuerdo.

Evidentemente, de acuerdo con lo que hemos afirmado en la cuestión anterior, respecto al fondo del asunto, no cabe duda de que el recurso debe ser estimado ya que el acuerdo que declaró la urgente ocupación de los bienes no fue ajustado a derecho.

Con independencia de ello, debemos afirmar que aunque los recursos se interponen a los tres meses de la publicación del mencionado Acuerdo en el BOE, el mismo, pese a ello, no es extemporáneo.

Existía la obligación por parte de la Administración de notificar dicho Acuerdo a los expropiados.

Es un problema este que abordó la STS de 31 de mayo de 2003, afirmando que existía la obligación de notificar el acto administrativo de la declaración de urgencia en los términos que establecen los artículos 58 y siguientes de la Ley 30/1992, LRJAP y PAC.

La publicación sustitutiva de los actos administrativos prevista en el artículo 59.5 de la LRJAP y PAC queda limitada a los casos en que el acto tenga por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas –lo que no ocurre en el caso que analizamos, en que los destinatarios están perfectamente determinados–, o cuando se trate de lo que suele denominarse «actos administrativos en masa», a los que el artículo 59.5 se refiere con la expresión menos genérica de «procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo». Este mismo precepto prevé (letra b, inciso segundo) un supuesto de publicación adicional, es decir, complementaria y no necesariamente sustitutoria «cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es improcedente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la notificación efectuada».

En el caso de las declaraciones de urgente ocupación estamos –podría decirse– ante un supuesto de publicación concurrente con la notificación individualizada a los interesados, lo que se explica por la posibilidad –perfectamente constatada por la práctica expropiatoria– de que, además de los propietarios cuyos datos personales y domicilio son conocidos, haya otros cuya existencia o paradero se ignore, o que, siendo conocida su existencia, no se disponga de los datos necesarios para que la notificación pueda ser practicada en forma. Sin embargo, en el caso que analizamos, la publicación del acto de urgente ocupación no fue complementaria a la notificación personal de los expropiados, como era procedente, si estaban perfectamente identificados, sino que pretendió ser sustitutiva de dicha notificación. En consecuencia el recurso no es extemporáneo, porque al no notificarse el acto administrativo, no se había iniciado el cómputo para interponer recurso alguno, subsanándose esta falta de notificación cuando ellos interponen los recursos procedentes.

En conclusión, los recursos serán admitidos y estimados.

## 3. Recurso contra la decisión administrativa de que los recursos se tramiten conjuntamente.

El recurso debe ser el de alzada ante el Ministro correspondiente, pues quien debió tomar esta decisión debió ser el Delegado del Gobierno que es el competente para tramitar y resolver el procedi-

miento de expropiación, y cuyos actos no ponen fin a la vía administrativa (disp. adic. 15.<sup>a</sup> de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

Este recurso no debe ser admitido. En este sentido, el artículo 73 de la Ley 30/1992, LRJAP y PAC, señala que «El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Contra el acuerdo de acumulación no cabrá recurso alguno».

Es evidente la conexión entre todos los recursos interpuestos, pues se interponen contra la misma decisión administrativa, es el mismo tipo de recursos y el fundamento de los mismos es idéntico. Ninguna indefensión puede producir a los recurrentes el acuerdo de acumulación, sino más bien al contrario es una norma que se encuentra entre los principios de ordenación del procedimiento que lo que pretende es una más eficaz y rápida tramitación y consiguiente resolución de los recursos interpuestos.

Aunque contra el acuerdo de acumulación no cabe recurso alguno, esto no impide que en el recurso que se pudiera interponer, en su momento, contra el acto resolutorio del procedimiento, pudiera tener por base esta acumulación si la misma no hubiese sido ajustada a derecho.

**4. Declaración de extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por otro expropiado al que no se le notificó el acuerdo de necesidad de ocupación.**

El artículo 21.3 de la LEF obliga a la Administración a notificar individualmente, además de publicarse, el acuerdo de necesidad de ocupación a los interesados identificados. Por tanto, este expropiado debería haber sido notificado. Mientras no se realizara la misma, no se iniciaba cómputo alguno para los posibles recursos contra el acuerdo de necesidad de ocupación. Ahora bien, el artículo 58.3 señala la forma de subsanar una notificación defectuosa (que a los efectos que comentamos debe asimilarse el supuesto de inexistencia de notificación), contemplando dos formas, o bien, se realizan por parte del interesado actuaciones que supongan el conocimiento del acto, o bien, interpone el recurso que proceda. En este caso, este expropiado interpone recurso de reposición contra el acuerdo de necesidad de ocupación, lo cual no es ajustado a derecho, porque de acuerdo con el artículo 22 de la LEF el recurso precedente era el de alzada ante el Ministro correspondiente. En este sentido, es claro que no subsanó la falta de notificación, porque el órgano administrativo, en lugar de aplicar el artículo 110.2 en cuya virtud el error en la calificación del recurso no será obstáculo para su tramitación si de su contenido se deduce su verdadero carácter, optó por tramitarlo y resolverlo como tal recurso de reposición, de manera que, en lugar de elevarlo al Ministro competente, lo resuelve él mismo. Por tanto, es claro que por la interposición del recurso no quedó subsanada la falta de notificación.

Pero, otra cosa es cuando este recurso se resuelve y se le notifica la improcedencia del mismo, debiéndole señalar cuál era el recurso administrativo precedente, pues constituye el fundamento único de la resolución. A partir de este momento, es claro que el interesado, por un lado, conoce ya el recurso que debe interponer y, por otro, ha realizado actuaciones que ponen de manifiesto que conoce el contenido del acto que no le había sido notificado. Por tanto, el cómputo del plazo para poder recurrir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se inicia a partir de la notificación de la resolución del recurso de reposición, en la que se le indicó que éste no era el precedente.

Finalmente, debemos insistir en que el recurso procedente era el de alzada y no el contencioso-administrativo. Ahora bien, como realmente se le resolvió el recurso de reposición, aunque fuera de forma indebida, de acuerdo con el artículo 117 de la LRJAP y PAC, sólo cabía ya el recurso contencioso-administrativo.

5. Oposición de la Administración a que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conozca sobre la cuestión de la titularidad de la finca.

Resulta patente que una cuestión sobre la titularidad o propiedad de una finca es un asunto de Derecho Civil que debe ser resuelta por este orden jurisdiccional de forma definitiva.

Ahora bien, no cabe duda de que en un procedimiento expropiatorio debe existir una decisión administrativa que, tan sólo, respecto a ese procedimiento expropiatorio resuelva esta cuestión cuando surja contienda o discusión sobre ello. Prueba de esto es que la misma LEF dicta norma, en concreto, el artículo 3.º, para que la Administración pueda decidir con quién se entenderán las actuaciones y a quién considerará titular de un bien, para el caso de que exista discusión sobre ello. De hecho, en el caso que comentamos, la Administración decidió quién era el titular de la finca. Entenderlo de otra manera, en el sentido de que cuando surgiera contienda sobre la propiedad de un bien hubiera que acudir a la Jurisdicción Civil para que, con carácter previo, tuviera que decidir quién era el propietario en cada caso concreto, y hasta ese momento la Administración no pudiera continuar la tramitación del expediente expropiatorio, sería tanto como condenar a la institución de la expropiación forzosa a su inutilidad más absoluta, pues los procedimientos se acumularían en espera de decisiones judiciales firmes que desvirtuarían la *causa expropriandi* que no es otra que la utilidad pública o el interés social.

Sentado lo anterior, es evidente que si admitimos una decisión administrativa en este sentido, habrá que admitir la posibilidad de recurso contra la misma ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que es la encargada de fiscalizar el ejercicio de las potestades administrativas.

El ejercicio de la potestad expropiatoria constituye un supuesto típico de potencial existencia de cuestiones prejudiciales de carácter civil. En el supuesto en que se discute la titularidad de los bienes afectados por un proceso expropiatorio, la Jurisprudencia del TS, al amparo del artículo 4.º de la anterior Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 1956, viene afirmando que tal controversia jurídica debe ser decidida a priori por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues a ella le corresponde conocer de la impugnación de un acto de la Administración sujeto al Derecho Administrativo.

Ahora bien, debemos señalar que la decisión prejudicial que pronuncien los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no producirá efectos fuera del proceso donde se dicte y podrá ser revisada por la Jurisdicción Ordinaria, toda vez que cuando la Administración ejercita la potestad expropiatoria no estamos en el caso de solucionar un estricto problema civil de propiedad sobre una finca, sino que nos hallamos ante una cuestión civil, directamente relacionada con el recurso contencioso-administrativo, es decir, con la pretensión procesal administrativa que constituye el objeto del proceso.

En conclusión, el argumento de la representación de la Administración en ese proceso contencioso-administrativo debe ser rechazado.

6. Consecuencias de que el señor XXX no tuviera conocimiento del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

El señor XXX fue considerado por la Administración como titular de la finca expropiada. Por lo tanto, si la persona a quien le fue negada esta titularidad recurre la decisión administrativa en este sentido, no cabe duda de que era parte demandada necesaria en el proceso contencioso-administrativo puesto en marcha.

En este sentido, el artículo 21.1 g) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa considerada como parte demandada «las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de la pretensión del demandante». Por su parte, el art. 48.1 del citado Texto Legal, ordena a la Administración efectuar el emplazamiento de los demandados. Y los artículos 49.2 y 3 obligan al Tribunal a controlar que esos emplazamientos son realizados por la Administración, al señalar que «hechas las notificaciones, se remitirá el expediente al Juez o Tribunal, incorporando la justificación del emplazamiento o de los emplazamientos efectuados». También, «... el Juzgado o Tribunal comprobará que se han efectuado... los emplazamientos... y si son incompletos ordenará que se practique lo necesario para asegurar la defensa de los interesados que sean identificables».

De manera que el Sr. XXX debió ser emplazado como demandado en ese proceso contencioso-administrativo. Al no hacerse así, no cabe ninguna duda de que se le causó indefensión, pudiendo, con independencia de su comparecencia en momento posterior, interponer los recursos pertinentes y, llegado el caso, hasta acudir al Tribunal Constitucional (TC) en recurso de amparo por vulneración del derecho fundamental de la tutela judicial efectiva recogido en el art. 24 de nuestra Carta Magna.

7. Justo precio determinado con arreglo a la normativa autonómica.

No resulta ajustado a derecho este criterio para fijar el justo precio de las fincas expropiadas.

La STS, de 12 de junio de 2003, se inserta en la línea jurisprudencial que viene interpretando el sistema de fuentes en materia urbanística a la luz de la Sentencia 61/1997 del TC y de la normativa estatal y autonómica subsiguiente. Así, entre otras, SSTs de 21 de enero de 2001 y 16 de diciembre de 2002.

Para hallar el justiprecio de los bienes y derechos expropiados no cabe aplicar normas autonómicas debido a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18.<sup>a</sup> Constitución).

Así, en lo que a la determinación del justiprecio se refiere el TC ha declarado en sus Sentencias 37/1987, de 26 de marzo, y 319/1993, de 27 de octubre, que «la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento establecido por la ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado

reserva el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio».

La repercusión de esta ya consolidada doctrina es innegable debido a la frecuencia con que los legisladores autonómicos han establecido criterios de valoración de terrenos a efectos expropiatorios, sobre todo en los últimos años en el ámbito urbanístico.

**8.** Demanda presentada ante el Juzgado de Primera Instancia solicitando la nulidad del convenio donde constaba el mutuo acuerdo entre la Administración y uno de los expropiados.

Ni es ajustada a derecho la presentación de la demanda en sí, ni tiene razón en cuanto a lo que alega y pretende en la misma.

En primer lugar, es preciso señalar que la Jurisdicción competente para conocer, en su caso, de la impugnación de un convenio celebrado entre la Administración y el expropiado, es la Contencioso-Administrativa y no la Civil. El convenio se inserta en un procedimiento administrativo, como es el de expropiación forzosa, se le aplican normas de Derecho Administrativo y subyace, en todo caso, una utilidad pública o un interés social en toda esta materia, que hace incompetente a la Jurisdicción civil para conocer de su posible impugnación.

Por otra parte, aun suponiendo que fuera competente la Jurisdicción Civil, antes de irse a los Tribunales, debió plantear la reclamación previa a la vía judicial civil regulada en los artículos 120 y siguientes de la Ley 30/1992, LRJAP y PAC.

Respecto al fondo de la cuestión, es de todo improcedente lo que solicita este expropiado. Si existió mutuo acuerdo en el justiprecio de la finca expropiada entre la Administración y el expropiado concluye el expediente iniciado, y vincula a ambas partes. So lo la ilegalidad del mismo, respecto a la forma o al fondo, pueden fundamentar algún recurso contra el mismo. Solicitar, como hace el expropiado, la expropiación total de su finca después de que ha llegado a un acuerdo respecto al justiprecio, es ignorar el deber que existe de respetar lo estipulado en dicho convenio, sin que, consiguientemente, pueda ir contra sus propios actos. Por lo tanto, desde que este mutuo acuerdo se ha producido se perfecciona el acuerdo a que se refiere el art. 24 LEF. Viene a ser un negocio jurídico de Derecho Administrativo con el que finaliza el expediente. Los sujetos intervinientes no pueden desligarse de lo libremente convenido contraviniendo el principio *venire contra factum proprium non valet*.

En conclusión, la pretensión del expropiado debe ser desestimada.

**9.** Justiprecio fijado para el arrendatario.

Su determinación no fue ajustada a derecho.

Lo que ha realizado la Administración es una compensación de deudas, pero la misma no podía realizarse por las siguientes razones.

- a) Porque la Administración no podía cobrar una renta a una arrendataria que no lo era ya porque el arrendamiento se había extinguido por ministerio de la Ley (en virtud de la primera expropiación).
- b) En este caso, hay un único deudor: la Administración que ha dejado pasar el tiempo sin iniciar el correspondiente procedimiento para pagar a la arrendataria el derecho de arrendamiento extinguido en virtud de una expropiación anterior no ejecutada. Es cierto que toleró la ocupación de la finca, pero en sus manos estaba, desde el primer día, proceder al desalojo utilizando el procedimiento administrativo de desahucio. Por tanto, la Administración no tenía crédito alguno contra ese expropiado por lo que no había posibilidad de aplicar una extinción –total o parcial– de obligaciones, porque, únicamente, una de las partes era deudora frente a la otra.

#### 10. Recurso contra la declaración negativa de impacto ambiental.

Con independencia de que el proyecto de obras tuviera que ser o no sometido a la DIA con arreglo a los Anexos del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (parece que sí dada la envergadura de las obras a realizar y la implantación de máquinas y accesorios especiales), es lo cierto que el TS (Sentencia de 17 de junio de 2003) ha considerado la DIA como un acto de trámite.

En la Sentencia indicada señala literalmente:

«... Resultan así que de aquel conjunto normativo (Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas 85/337/CEE, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, transpuesta por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre), dos conclusiones que en buena lógica parecen imponerse (...) una de ellas que la DIA no se configura propiamente como un acto autorizatorio más (...) y otra, que el contenido de la DIA no constituye, por tanto, la decisión última de la Administración, ni acerca de la conveniencia de ejecutar el proyecto, ni acerca tampoco de las condiciones medioambientales a que haya de sujetarse (...). Lo expuesto conduce a entender que nuestro Legislador optó por configurar la DIA como un acto administrativo que, no obstante, su esencialidad, participa de la naturaleza jurídica propia de los actos de trámites, o no definitivos, pues su funcionalidad es la de integrarse en el procedimiento sustantivo, como parte de él, para que sea tomado en consideración en el acto que ponga fin, el cual sin embargo no queda necesariamente determinado –ni en el sentido de la decisión autorizatoria o denegatoria, ni en el del contenido de las condiciones de protección medioambiental– por la conclusión o juicio que en aquélla se ha alcanzado. Su carácter instrumental o medial con respecto a la decisión final, y su eficacia jurídica, no permiten conceptualarla como una resolución definitiva, directamente imputable en sede jurisdiccional. Ni tampoco conduce a ello el que la DIA sea el precipitado de unos trámites precedentes (iniciación, consultas, información al titular del proyecto, estudio de impacto ambiental, información pública, informes) ordenados procedimentalmente, pues todo ello constituyen meras secuencias, lógicamente necesarias o convenientes para la formación del juicio en que la DIA consiste, que no transforma su naturaleza jurídica. Ni su enorme trascendencia, también predicables de otros dictámenes, como es obvio. Ni la especialización del órga-

no que la emite, por la misma razón. Ni su carácter de órgano no consultivo, pues esta nota o elemento no determina por sí sola la naturaleza jurídica de la totalidad de los actos que de él puedan emanar...»

Siguiendo este criterio no parece, por tanto, que una DIA sea impugnabile ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De cualquier forma, no deja de ser sorprendente, sin discutir su naturaleza de acto de trámite que se inserta en un procedimiento administrativo más amplio, su consideración como no cualificado que impide todo recurso contra la misma. En este sentido, el artículo 107 de la Ley 30/1992, LRJAP y PAC, permite la posibilidad de recurso para los actos de trámite que originan indefensión o producen la terminación del procedimiento. Si una licencia de obras exige para ser concedida, necesariamente, el informe favorable de la DIA, y ésta no se produce ¿qué sentido tiene proseguir con el procedimiento administrativo de concesión de esa licencia si ya se conoce que será denegatoria?, ¿no viene a significar aquella declaración negativa, con independencia de indefensión, la finalización del procedimiento?

#### 11. Reclamación de daños y perjuicios por un vecino.

No será atendida esta reclamación por los siguientes motivos:

##### A) El recurso es extemporáneo.

El silencio administrativo negativo se produce en esta materia a los seis meses de que la solicitud tiene entrada en el registro del órgano competente sin que se notifique resolución alguna al respecto. En este caso, la solicitud entró en el registro el día 8 de enero.

El plazo para acudir a la vía contencioso-administrativa, en caso de resolución presunta es de seis meses a partir del día siguiente a que se produzca el efecto del silencio (art. 48 LJCA).

El interesado no acude a esta vía hasta el 12 de enero del año siguiente, luego el recurso es extemporáneo.

B) El órgano jurisdiccional competente no era el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, sino la Audiencia Nacional, pues el competente para resolver este procedimiento sería el Ministro, y la reclamación es de 70.000 euros, luego excede de los 30.050 para la que sí sería competente el Juzgado Central (art. 11 LJCA).

Si suponemos que su reclamación a la vía administrativa la dirigió contra el Alcalde, la competencia es del Tribunal Superior de Justicia, al superar la cuantía de lo reclamado la cantidad de 30.050 euros.

C) La fundamentación de su solicitud no parece ajustada a derecho. Ésta reside, según el reclamante, en razones urbanísticas, en concreto, las vinculaciones o limitaciones singulares que llevan consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no puede ser objeto de dis-

tribución equitativa entre los interesados. Sin embargo, en este caso, la disminución del aprovechamiento tiene su razón de ser en la normativa sobre conservación y protección del Patrimonio Histórico (restos que se encontraron). Por tanto, cuando como en el caso, no son razones urbanísticas las culpables de las limitaciones del aprovechamiento, habrá de estarse a la normativa general contenida en el art. 139 de la Ley 30/1992, LRJAP y PAC.

Tres datos permiten la anterior conclusión:

- a) La inserción misma del art. 87.3 del TRLS de 1976 (y su correlativo art. 43 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones) en la propia normativa urbanística, lo que indica que se refiere a las restricciones derivadas de la ordenación y régimen jurídico del suelo.
- b) Del hecho de que la imputación de responsabilidad, en el caso del artículo 43 Ley del Suelo u 87.3 del TRLS de 1976, vaya dirigida a la Administración autora de la norma urbanística que ha creado la vinculación, la cual de ordinario será distinta de aquellas otras señaladas por normas sectoriales.
- c) Los propios preceptos urbanísticos establecen como requisito de la indemnización, en esos casos, que la restricción no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados. Esta equidistribución es figura típica del ordenamiento urbanístico y es un mecanismo desconocido en la reparación de otras restricciones del derecho de propiedad.

#### SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, arts. 24 y 149.1.18.<sup>a</sup>.
- Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), arts. 58, 59.5, 63, 73, 107, 110.2, 117, 120 y 139.
- Ley 6/1998 (Ley del Suelo), art. 43.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 21.1 g), 48 y 49.1 y 2.
- RD 1346/1976 (TRLS76), art. 87.3.
- RDLeg. 1302/1986 (Evaluación de Impacto Ambiental).
- SSTC 37/1987, 61/1987 y 319/1993.
- SSTS de 21 de enero de 2001, 16 de diciembre de 2002, 31 de mayo y 12 y 17 de junio de 2003.