

# **Un paso adelante en el control de la inactividad administrativa: la no resolución en plazo de los Jurados Provinciales de Expropiación y sus consecuencias (La STC 136/1995, de 25 de septiembre)**

**Eduardo Míguez Ben**  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

Motiva este comentario una muy reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, Sentencia 136/1995, de 25 de septiembre (BOE de 14 de octubre), por la que el Alto Tribunal otorga amparo frente a una Sentencia del Tribunal Supremo que, en apelación, había declarado inadmisibile un recurso contencioso contra el silencio producido, tras denuncia de mora, por un Jurado Provincial de Expropiación.

## **I**

Los hechos que están en la base de esta Sentencia del Tribunal Constitucional son los siguientes:

A) Un particular es expropiado de una determinada superficie de terreno para la realización de una concreta obra pública (parece, por quien resulta codemandada, que a ejecutar por Autopistas del Mare Nostrum), e interpone recurso contencioso-administrativo contra denegación presunta del justiprecio de expropiación por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia.

B) La Sala de primera instancia —Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana— señala que

«la cuestión a dilucidar en primer lugar se centra en la determinación de si es posible la impugnación, en cuanto acto tácito o presunto, por medio de los mecanismos del silencio administrativo que prevén los artículos 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el 94.1 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, la ausencia, en plazo, de fijación por el

Jurado Provincial de Expropiación Forzosa del justiprecio pedido por la parte demandante —como pretende ésta— o bien, por el contrario —como pretenden las partes demandadas— no cabe tal impugnación por cuanto no existe acto administrativo objeto de impugnación» (del Fundamento de Derecho 1°); y a continuación establece «La tesis sostenida por las partes demandadas consiste en que no existe acto administrativo impugnabile por cuanto no se ha agotado la vía administrativa al no haberse producido la fijación del justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación y en consecuencia que procede la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por aplicación del artículo 82.c) de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa; tal tesis no es admisible por cuanto el instituto del silencio administrativo, previsto precisamente en el artículo 38, que forma parte del capítulo primero del título tercero de dicho texto legal, permite la impugnación en vía de recurso contencioso-administrativo del silencio de la Administración...

No cabe estimar, frente a la afirmación de las contestaciones a la demanda, que el acto de fijación del justiprecio por el Jurado Provincial de expropiación ha de ser expreso ope legis por aplicación del artículo 31 de la Ley de Expropiación Forzosa por cuanto ni cabe tal interpretación de su dicción literal, ni excluye la regla general del silencio administrativo... (fundamento 2°).

La posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo contra el silencio de la Administración es una figura que nuestro ordenamiento jurídico establece como innovación legislativa en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que poco tiempo después confirma y amplía la Ley de Procedimiento Administrativo y que resume en esencia la decisión legislativa de que en ningún caso se obste la vía de los recursos jurisdiccionales por la ausencia de acto expreso de la Administración.

En el presente caso nos encontramos ante una situación en la que, si bien no se trata de una petición típica en el sentido en que se ha venido entendiendo la literalidad de la Ley en los preceptos citados, la Administración ha dispuesto, antes de que se produjera el mecanismo conducente al silencio administrativo y después de ello (parece presuponer que hubo denuncia de mora) de tiempo sobrado para dictar el acto administrativo expreso correspondiente, de cuya ausencia pretenden los demandados obtener la desestimación del presente recurso (fundamento 3°).

*No cabe pues la inadmisión del recurso por este motivo...por cuanto ella resulta contrario al tenor literal de los preceptos aducidos por las partes, quiebra la esencial ratio iuris de la figura del*

*silencio administrativo, que es precisamente impedir que la ausencia de resolución expresa impida al administrado el acceso a la presente vía jurisdiccional y por ende porque excluye el acceso del demandante a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución Española de 1978» (fundamento 4°).*

La Sala de instancia, tras desestimar así la causa de inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado y por el representante de la codemandada —beneficiaria de la expropiación—, procede a determinar en vía jurisdiccional la cuantía del justiprecio «para dar cumplimiento al mandato del artículo 33.3 de la Constitución de que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes» (fundamento sexto); y habida cuenta que el proceso se había recibido a prueba estima como justiprecio el fijado en la pericial, puesto que en conclusiones las partes demandadas no se opusieron a dichas valoraciones <sup>1</sup>.

C) Apelada la anterior Sentencia por el Abogado del Estado, basándose exclusivamente (así se deduce de lo que señala posteriormente el Tribunal Constitucional al resolver el recurso de amparo) en la no aplicación por la Sala de instancia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 82.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Tribunal Supremo por Sentencia de 22-II-93 (Ar. 843) estimando el recurso, revoca la Sentencia apelada, dejándola sin ningún valor ni efecto y declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

El Tribunal Supremo señala

«Tercero— El artículo 38 de la Ley Reguladora de nuestra Jurisdicción consagra ciertamente la doctrina del silencio administrativo, al objeto de que los interesados puedan formular frente a la presunta denegación el correspondiente recurso, aunque también pueden esperar la resolución expresa, pero no cabe en modo alguno desconocer que la ficción del silencio exige la previa petición, en el sentido propio de este término, ante la Administración, la falta de notificación de la decisión en el plazo de tres meses, la denuncia de mora y el transcurso de tres meses desde la misma, y sin embargo *en la materia de justiprecio no se formula en realidad una*

<sup>1</sup> Sentencia n° 862, de 25 de junio de 1990, recaída en el recurso contencioso-administrativo n° 616/87, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

*concreta petición al Jurado para que acceda a ella o la deniegue, sino que la pieza separada es pasada a aquel órgano con el fin de que defina el justo precio de los bienes o derechos expropiados, «decida ejecutoriamente sobre el justo precio...» en los términos del artículo 34 de la Ley Expropiatoria, esto es, para que en su función arbitral fije los valores correspondientes resolviendo el conflicto o las discrepancias de las partes intervinientes en el procedimiento expropiatorio, debiendo además advertir que los Jurados de Expropiación Forzosa no están incardinados en la organización jerárquica de la Administración y en mérito de ello tampoco les resulta de aplicación la doctrina del silencio administrativo enunciada con anterioridad».* (La cursiva es mía).

Obsérvese ya que el Tribunal Supremo basa su razonamiento en que en materia de justiprecio no se formula en realidad una concreta «petición» al Jurado para que acceda a ella o la deniegue, por lo que —se sigue argumentando— no puede aplicarse la doctrina del silencio administrativo que exige la previa petición —implícitamente se está también rechazando que la hoja de aprecio constituya una petición de justiprecio—. En segundo lugar, el Tribunal Supremo se basa en que los Jurados Provinciales de Expropiación no están incardinados en la organización jerárquica de la Administración —lo cual es cierto—, para concluir de ello que no le resulta de aplicación la doctrina del silencio administrativo, lo cual ciertamente no se entiende. Porque ¿acaso la doctrina tradicional del silencio administrativo no es aplicable a la no resolución de órganos que no tienen superior jerárquico? En absoluto. El silencio administrativo era, y creemos que lo sigue siendo, una ficción legal por la que «transcurrido cierto plazo puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea, a la jurisdicción contencioso-administrativa» (Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa).

Más adelante el Tribunal Supremo invocando la doctrina de una anterior Sentencia de 29-IV-91 <sup>2</sup> de la que ahora sólo dice «contemplando igualmente un supuesto en que no existía acuerdo expreso sobre el justiprecio y examinando en concreto si operaba el principio de la denegación presunta de que habla el artículo 38 cuando un Jurado no dicta resolución formula también una solución negativa razonando que «habida cuenta la naturaleza y función que los Jurados tienen, encaminada a la

<sup>2</sup> Publicada en la Colección Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Sala Tercera. 1991. Segundo Trimestre IEd.CGPI y BOE págs. 954 y ss. No aparecida en el repertorio Aranzadi.

determinación del justiprecio, ante la no conformidad de las partes intervinientes, actúan, en tal sentido, en forma arbitral, debiendo afirmarse, por otra parte, como destaca la Sentencia de la antigua Sala 5ª de este Alto Tribunal 10-2-89 (Art. 1.004) que «*los Jurados aparecen en cierto modo desvinculados de la ordinaria organización jerárquica de la Administración, de manera que a pesar de que su naturaleza es con toda evidencia administrativa, sin embargo los recursos de que conocen se salen del cauce jerárquico normal y frente a sus acuerdos tampoco se sigue la línea de la jerarquía administrativa*»<sup>3</sup>, y que «dicha posición de los Jurados de Expropiación, en cierto modo externa al conjunto organizativo ordinario de la Administración del Estado, determina que en los procedimientos que se siguen ante los mismos la situación de aquélla no sea sustancialmente diferente a la que pudiera corresponder a cualquier corporación local expropiante...»; destacando también, añade la sentencia, «la función arbitral que desempeñan estos Jurados, al actuar sobre el debate que previamente se ha seguido mediante la formulación de las respectivas hojas de aprecio para finalmente llegar a la conclusión de que el recurso contencioso interpuesto por la actora se formuló contra un acto administrativo inexistente».

D) Frente a la anterior Sentencia del Tribunal Supremo de inadmisibilidad se interpone recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Se basa la demanda de amparo en «la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva *ex* artículo 24 CE, puesto que al estimar el Tribunal Supremo la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por no existir acto administrativo previo susceptible de impugnación, se le privó del acceso a la jurisdicción para reparar la conducta omisiva del Jurado de Expropiación Forzosa y el incumplimiento, en plazo, de sus obligaciones legales...»

El Abogado del Estado se opuso, pues, a su juicio, el régimen del silencio administrativo previsto en los artículos 38 LJCA y 94.1 LPA no puede aplicarse a la fijación del justiprecio por los Jurados de Expropiación. Para él, la doctrina avalada por la Sentencia impugnada descansa en: 1) El Jurado no resuelve sobre peticiones de los administrados «en el sentido propio de estos términos», sino que la pieza separada es remitida con el fin de que defina el Justiprecio, y 2) Los Jurados no

<sup>3</sup> Y añadía la Sentencia de 10-2-89 «*sino que lo que procede es acudir directamente a su revisión jurisdiccional*». Y este añadido, que resulta trascendental para entender en sus justos términos la afirmación de la desvinculación de los Jurados de la ordinaria organización jerárquica de la Administración, es sorprendentemente mutilado ahora en esta Sentencia del Tribunal Supremo.

están encuadrados en la «organización jerárquica de la Administración» y ejercen una suerte de función arbitral fijando el justiprecio en atención a lo expuesto en la hojas de aprecio. Para el Abogado del Estado «la desestimación por silencio tiene como premisa necesaria, desde el punto de vista de su ulterior recurribilidad jurisdiccional, que la petición o solicitud formulada a la Administración sea tal, es decir, que se base en un derecho subjetivo o interés legítimo especialmente protegido<sup>4</sup> e idónea para la iniciación de un procedimiento administrativo de acuerdo con el Derecho aplicable»; llegando a las siguientes conclusiones: a) «La petición dirigida a un Jurado a fin de que cesen las dilaciones en la fijación del justiprecio no es una petición en sentido propio capaz de fundamentar el inicio de un procedimiento administrativo en que deba recaer una resolución. Dado que el procedimiento de fijación del justiprecio se inicia de oficio y se mueve mediante actos de impulso oficial, no puede hablarse técnicamente de petición o solicitud del administrado»; b) «La petición de que el Jurado resuelva un expediente debe ser considerada como una queja por su paralización y regulada en el artículo 77 LPA con el efecto previsto en el apartado 4º de dicho artículo. Nunca como una petición con virtualidad para iniciar un procedimiento independiente y para permitir la aplicación de la doctrina del silencio administrativo...»; c) «La absoluta corrección de la tesis razonada en la sentencia del Tribunal Supremo se evidencia en atención a las indeseables consecuencias a que conduciría la preconizada por el recurrente. En efecto, de mantenerse el criterio del demandante, los Jueces de lo contencioso administrativo no se limitarían a controlar o a revisar la actuación administrativa, sino que lisa y llanamente la sustituirían (abuso de jurisdicción): actuarían como Jurado de Expropiación, fijando originariamente el justiprecio, en vez de controlar la legalidad del fijado por el Jurado. La tardanza del Jurado serviría así de excusa para hacer caso omiso del sistema legal de determinación del justiprecio para pasar a otro sistema de fijación judicial por peritos con apariencia externa de proceso contencioso administrativo...».

<sup>4</sup> Cita aquí una Sentencia del Tribunal Constitucional, la 242/1993, de 14 de julio, en la que el demandante había instado al amparo de la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, y del artículo 29.1 de la CE el derecho de petición ante un Parlamento Autónomo no obteniendo respuesta. El TC señala que la petición «excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, «expresando súplicas o quejas», pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o gratificables... por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario».

Antes de seguir con el argumento del Abogado del Estado conviene llamar ya la atención sobre: 1) En ningún momento se combate dialécticamente la existencia del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, incluso frente a la inactividad de un órgano administrativo, cual es el Jurado provincial de expropiación, cualidad esta última que no se niega radicalmente, si bien pretende desdibujarse señalando «que no están encuadrados en la organización jerárquica de la Administración y ejercen una suerte de función arbitral»; como si una y otra cualidad tuviesen incidencia para anular el derecho fundamental consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución. Además, el hecho de que no estén encuadrados en la organización jerárquica de la Administración en absoluto significa negar su carácter administrativo, sino que, en su caso, los medios de reacción frente a su actuación serán distintos a los posibles frente a órganos jerarquizados, o los medios de control o tutela. Y por lo que se refiere a su pretendida función arbitral, debe señalarse que ello —desde el reconocimiento del pleno control jurisdiccional de su actuación plenamente reglada y por tanto sometida a Derecho en el hallazgo del concepto jurídico indeterminado justiprecio— en absoluto empece o desvirtúa su carácter de administrativo; más bien parece querer utilizarse el calificativo de arbitral para una función que en absoluto es la que en la Ley de Expropiación Forzosa se reserva a los Jurados de expropiación, plenamente sometidos a la Ley y su actuación totalmente controlable jurisdiccionalmente<sup>5</sup>; y 2) Se parte por el Abogado del Estado de que la petición del administrado al Jurado —en este caso parece que había habido denuncia de mora— «no resuelve sobre peticiones de los administrados en el sentido propio de este término», pero no nos dice cuál es el sentido propio de este término; término que en la doctrina del Tribunal Constitucional se ha deslindado nítidamente, lo que es el simple derecho de petición *ex art. 29.1* de la Constitución de lo que es cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido. Así, en su Sentencia 242/1993, de 14 de julio —BOE del 12 de agosto— ha señalado:

«La petición en que consiste el derecho en cuestión —el derecho *ex art. 29.1* de la Constitución, y hoy aun regulado por la Ley 92/1960, de 22 de diciembre— tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar. Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la

<sup>5</sup> Otro tema sería si hoy es ajustado a la Constitución el límite cuantitativo que establece el artículo 126.2 de la Ley de Expropiación Forzosa para acceder a la revisión jurisdiccional.

cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la Ley de Enjuiciamiento Criminal o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, «expresando súplicas o quejas», pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciables (STC 161/1988), sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales, como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las Leyes [arts. 54 y 161.1 a) CE], sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario».

Parece, pues, que aquí estamos ante una auténtica *pretensión* del expropiado que el Jurado provincial de expropiación tiene que resolver y, además, en el plazo que la Ley señala —art. 34—. Pero también debe resaltarse que en la fase de determinación del justiprecio es el particular expropiado el que presenta su hoja de aprecio, que posteriormente el expropiante —o beneficiario— aceptará o rechazará, y aun en este último caso tendrá que volver a manifestarse aceptando o rechazando lo propuesto por la Administración. El que en esta fase corresponda hoy a la Administración la adopción de actos de impulso oficial, obviamente no puede llevar a ignorar la participación activa del expropiado y, en consecuencia, a negar que su pretensión de que el Jurado resuelva, a través de la denuncia de mora, constituye una auténtica petición a los efectos del silencio administrativo.

Concluye el Abogado del Estado su oposición señalando que «ni aun aceptando la **errónea** doctrina del ATC 409/1988 podría concederse el amparo. En el caso particular que nos ocupa la parte expropiada no formuló ninguna petición al Jurado, no ya en sentido propio sino ni siquiera impropio. Se limitó a denunciar la mora, pero no hubo petición al Jurado. La STC 126/1984, fundamento jurídico 4.º, negó que existiera acto presunto cuando sólo hay denuncia de mora pero no petición en sentido propio».

También antes de proseguir debe señalarse que el Auto del Tribunal Constitucional 409/88, de 18 de abril, al que se refiere el Abogado del Estado calificándolo de *erróneo*, contemplaba una demanda de amparo presentada por unos accionistas expropiados que en su día habían presentado hoja de aprecio de sus acciones y posteriores alegaciones ante el Jurado Provincial de expropiación, y habiendo transcurrido con creces el plazo fijado específicamente por la Ley 7/1983 para la resolución, ésta no se había producido (Esta Ley es la de «Expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo «Rumasa Sociedad Anónima», y que en su art. 4.5 señalaba que el Jurado Provincial debía resolver en el plazo de 6 meses); y los accionistas expropiados plantearon directamente recurso de amparo frente a esta inactividad del Jurado. El Tribunal Constitucional, a la luz del art. 43.1 de la LOTC y el carácter estrictamente subsidiario del recurso de amparo como remedio judicial, lo inadmite, pero tras señalar:

«Unico. El art. 43.1 de la LOTC admite el recurso de amparo contra «disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho» de la Administración y, al contrario que el art. 44.1, no lo admite frente a «omisiones». Esto, sin embargo, no constituye una laguna de la Ley ni responde a una intención del legislador de reducir el objeto del amparo frente a la Administración en comparación con el amparo frente al Juez. Y ello por la razón de que, en caso de *inactividad u omisión administrativa, siempre cabe la posibilidad* (arts. 94 y 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo) *de provocar una respuesta, siquiera ficticia, de la Administración, mediante la técnica del silencio administrativo*. Sin duda alguna, esta posibilidad existía en el presente caso, pues *los recurrentes pudieron y pueden solicitar del Jurado Provincial de Expropiación la resolución inmediata del expediente que ahora interesan ordene este Tribunal, deduciendo los oportunos recursos frente al eventual silencio ante su solicitud*. En este sentido, y contra lo que se afirma en la demanda, no es cierto que, en virtud de una interpretación formalista, un recurso contencioso-administrativo dirigido contra la eventual denegación tácita de la petición, hubiere de ser admitido por inexistencia de acto previo. Si esto ocurriera, siempre se podría acudir de nuevo ante este Tribunal invocando el art.24.1 de la Constitución. Lo que no es posible, en términos legales, es acudir directamente al amparo constitucional, como los recurrentes hacen, sin intentar siquiera provocar una respuesta de la Administración, en su caso tácita, y sin aducir frente a ello las acciones procedentes en la vía judicial, porque lo impide el art.43.1 de la

LOTC y el carácter estrictamente subsidiario del recurso de amparo como remedio judicial. Por más flexible e informal que sea la interpretación de las normas procesales que este Tribunal viene realizando, es evidente que no puede desconocer lo que claramente se infiere de su Ley Orgánica, máxime cuando ello no supone privar de protección ante las instancias judiciales a los derechos e intereses legítimos de los demandantes de amparo.» (La cursiva es mía).

Y ésta es la muy correcta doctrina que al Abogado del Estado le parece «errónea»; porque: a) siempre cabe la posibilidad de provocar una respuesta, siquiera sea ficticia, de la Administración, mediante la técnica del silencio administrativo; y b) los recurrentes pudieron y pueden solicitar del Jurado Provincial de Expropiación la resolución inmediata del expediente deduciendo los oportunos recursos frente al eventual silencio ante su solicitud <sup>6</sup>.

De lo razonado por el Abogado del Estado, se puede concluir con que el suyo es un argumento aparentemente bien trenzado pero que conduce al absurdo: la determinación del justiprecio queda definitivamente al arbitrio de una parte: el Jurado Provincial de Expropiación; y, en todo caso, por ignorar el derecho a la tutela judicial efectiva, resultando por ello, al menos, preconstitucional...

Por su parte, el Ministerio Fiscal señala: a) En lo que se refiere a la naturaleza de los Jurados Provinciales de Expropiación «no cabe dudar del carácter administrativo de dicho organismo y, consiguientemente, de la aplicabilidad al mismo de la Ley de Procedimiento Administrativo entonces vigente. Es cierto que sus funciones propias consisten en la fijación del justiprecio, y que la falta de resolución expresa no es exactamente asimilable a la desestimación de un acto administrativo. Ahora bien, no lo es menos que no puede privarse al particular de la posibilidad de obtener la indemnización prevista en el art. 33.3. de la propia Norma Suprema por el mero hecho de que dicho organismo no emita su resolución... El ciudadano se vería así sometido a una situación de desamparo que no se ve paliada por la posibilidad de exigir responsabilidad a los miembros del Jurado de Expropiación o incluso por la vía señalada en el art. 121 C.E. (Permítaseme aquí preguntar ¿exigencia de

<sup>6</sup> Hoy habría que decir ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, transcurridos tres meses y los 20 días desde la petición de la certificación de acto presunto, arts. 42.2 y 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

responsabilidad a los miembros del Jurado de Expropiación ante quién? y ¿exigencia del art.121.C.E. por qué?) Sin perjuicio de tales acciones, el derecho a la indemnización *ex Constitutione* exige la posibilidad de que se acuda a la vía contencioso-administrativa para poder establecer su importe y obtenerla»; b) «El Tribunal Constitucional ha fijado en definitiva el criterio de que el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, si bien tal derecho se satisface cuando la resolución es de inadmisión si se dicta en aplicación razonada de una causa legal; razonamiento que ha de responder a una interpretación de las normas conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental». Y remacha diciendo que «independientemente de si la falta de resolución expresa del Jurado de Expropiación constituye o no una situación de silencio administrativo en sentido propio, lo cierto es que la Administración no puede verse favorecida por el incumplimiento de sus obligaciones legales... Así lo declaró la STC 245/1993 en la que expresamente se afirma... «es evidente que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver siempre expresamente, al no dar respuesta alguna a la solicitud del ciudadano»»; y concluía su razonamiento el Ministerio Fiscal señalando que «la estimación por el Tribunal Supremo de la causa de inadmisibilidad del recurso consistente en la falta de acto administrativo recurrible supone una interpretación en absoluto favorable al contenido normal del derecho a la tutela judicial, que exige ordinariamente una resolución sobre el fondo del asunto. Al no hacerlo así, se ha vulnerado el art. 24.1 C.E.».

Obsérvese que distinto planteamiento éste y la corrección constitucional de su enfoque.

## II

Los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional.

Tras centrar los términos del debate en:

a) Para el Tribunal Supremo el incumplimiento por el Jurado de Expropiación del plazo legalmente previsto para resolver no genera un acto administrativo, presunto como consecuencia de la técnica del silencio, porque tales Jurados operan *ex lege* de oficio, sin solicitud o petición del administrado, y porque, además, «no están incardinados en la organización jerárquica de la Administración y en mérito de ello tampoco les resulta de aplicación la doctrina del silencio». No existiendo,

pues, acto administrativo susceptible de impugnación jurisdiccional, el recurso contencioso-administrativo debió ser inadmitido por concurrir la causa prevista en el art. 82.c de la L.J.C.A.

b) Para el Abogado del Estado la doctrina de la STS es legal y constitucionalmente correcta, por lo que no existe vulneración alguna del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. El T.S. se limitó a aplicar una causa de inadmisión legalmente prevista. Además determinar la existencia o no de un acto administrativo es una cuestión de estricta legalidad ordinaria cuya competencia corresponde en exclusiva a los Jueces y tribunales. Se alega por último que tampoco la denuncia de la mora ante el Jurado de Expropiación produce un acto administrativo por silencio, sino otros efectos legalmente previstos como el devengo de interés o, en su caso, la responsabilidad disciplinaria del funcionario causante del retraso.

c) Para el recurrente y el Ministerio Fiscal la doctrina de la Sentencia impugnada es contraria al derecho a una tutela judicial efectiva, por cuanto la inactividad del Jurado y la correspondiente demora en la efectividad del derecho a la indemnización no puede verse favorecida y premiada mediante una interpretación de la legalidad que impide la defensa judicial del administrado ante la pasividad de la Administración, creándose un ámbito exento al control jurisdiccional que contraviene el derecho a una tutela judicial efectiva que consagra el art. 24.1 de la C.E.

El T.C. comienza señalando

«es claro desde un punto de vista material que no estamos ante un supuesto en el que el derecho pretendidamente vulnerado sea el de la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos. Antes bien, el resultado de la Sentencia que ahora se impugna fue el de denegar el acceso mismo del administrado a la jurisdicción, impidiéndosele obtener el amparo judicial frente a la inactividad reiterada del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y el incumplimiento de su obligación de resolver en el plazo legalmente establecido».

Tras recordar la doctrina del T.C. en la S.T.C. 37/95:

«en la que se manifiesta la distinta intensidad con que desde la perspectiva del art. 24 C.E. opera el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, en atención a si el acto o la norma que la conculca ocasiona un obstáculo pleno al acceso a la Jurisdicción

o si simplemente imposibilita el acceso a un ulterior recurso contra una sentencia previa... En el acceso funciona con toda su intensidad el principio *pro actione* que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente, puedan configurarse. El derecho de poder dirigirse a un juez en busca de protección para hacer valer el derecho tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la Ley Suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela es un derecho cuya configuración se defiende a las leyes»<sup>7</sup>.

Por lo tanto —y es lo que nos interesa resaltar ahora— el T.C. establece «en el acceso a la jurisdicción, el derecho a la tutela judicial *ex art. 24.2 C.E.* (sic) exige de los órganos jurisdiccionales que interpreten las normas procesales que condicionan ese acceso en el sentido más favorable a la eficacia del mencionado derecho fundamental (STC 159/1990, fundamento jurídico 1.º), siendo de obligada observancia el principio hermenéutico *pro actione*».

Y ya entrando en el caso enjuiciado establece:

«En el presente caso la declaración de inadmisión del recurso jurisdiccional del actor acordada por el Tribunal Supremo, aunque se realizó en aplicación de una causa legalmente establecida [art. 82 c) L.J.C.A.] y mediante una interpretación que no puede calificarse como arbitraria, sin embargo desconoció la obligada observancia del principio *pro actione* en el acceso a la jurisdicción, así como las exigencias que, con carácter general, se derivan del art. 24.1 C.E. en relación con el orden de lo contencioso-administrativo, que ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados»<sup>8</sup>. Por esta

<sup>7</sup> La Sentencia aquí invocada, la 37/1995, sienta, por otra parte, una doctrina muy discutible por cuanto —apartándose de la doctrina constitucional precedente, como ella misma reconoce— desestimó un recurso de amparo contra un Auto del Tribunal Supremo que consideró inadmisibles un recurso de casación preparado e interpuesto con anterioridad a la entrada en vigor de una Ley —la Ley 10/1992, de 30 de abril—, utilizando como fundamento un motivo creado *ex novo*, sin audiencia de la parte; parece que la indefensión era manifiesta.

<sup>8</sup> Ya en la Exposición de Motivos de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa se señala :

razón, en la STC 294/1994 se declaró que *«de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos»*, añadiéndose que *«La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), así como de la función de control de dicha actuación (art. 106.1 C.E.), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 C.E.) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública —positivos o negativos inmunes al control judicial»* (La cursiva es mía).

La Sentencia ahora citada por el T.C., la 294/1994, es por la que se resolvieron estimativamente varios recursos de amparo frente a la inadmisibilidad de varios recursos contencioso-administrativos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 82.c) de la L.J.C.A., por no concurrir el presupuesto objetivo necesario para conocer el fondo del asunto, por entender el órgano judicial que «no existe acto administrativo objeto del recurso, habiéndole reconocido la Administración al recurrente el derecho al percibo de las cantidades reclamadas, encontrándose en tramitación la habilitación de créditos al efecto de abonar las mencionadas cantidades, pretendiendo por ello el recurrente la ejecución de un derecho previamente reconocido por la propia Administración», resulta hoy de obligada cita para explicar el alcance del control jurisdiccional sobre la inactividad de las Administraciones Públicas; control jurisdiccional que constituía uno de los déficit de un Estado de Derecho, y que era un lastre más de la concepción de la Jurisdicción Contencioso-administrativa como revisora de una actuación administrativa previa. Pues bien, la Sentencia 294/1994 de 7 de noviembre, abre definitivamente e irreversiblemente, creemos, en nuestro Derecho, el pleno control jurisdiccional de la inactividad de las Administraciones Públicas al señalar «Por lo que se refiere a la segunda objeción, esto es, la inidoneidad de la inactividad administrativa como objeto del recurso contencioso-administrativo, hay que decir que *de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos*. La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.) así como de la función jurisdiccional de control de dicha actuación (106.1

---

«La existencia de un acto administrativo como presupuesto de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa no debe erigirse en obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

C.E.), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 C.E.) *impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública —positivos o negativos— inmunes al control judicial»* — fundamento jurídico 4º— (La cursiva es mía).

Tema éste de la inactividad administrativa y de la necesidad de control jurisdiccional que había sido denunciado ya entre nosotros, hace unos 33 años, por A. NIETO<sup>9</sup>, y sobre el que se llamaba la atención en un momento en que la doctrina española daba por supuesto que el recurso contencioso-administrativo se apoyaba exclusivamente sobre la base de los actos administrativos, y todo el esfuerzo se dedicaba a buscar el control jurisdiccional del mayor número de actos administrativos y al perfeccionamiento del proceso contencioso-administrativo<sup>10</sup>. Estaba aún muy reciente la entrada en vigor de la extraordinaria y aún vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sobre todo a nivel de doctrina jurisprudencial, para que la celebración de las espléndidas novedades que aportaba dejaran ver con nitidez alguno de sus defectos. Claro es que a esto coadyuvaba, sin duda, y como entonces señalaba el Prof. NIETO, la mentalidad jurídico-política «que concebía a la Administración como un instrumento de agresión, como un aparato peligroso, que cuando está inmóvil es inofensivo, y cuando actúa —y sólo cuando actúa— va ocasionando daños en las esferas privadas de los individuos». Pero que ni entonces resultaba correcto para el papel que correspondía a las Administraciones Públicas, ni lo es hoy vigente la Constitución, que consagra un Estado social y democrático de Derecho y en el que el ámbito de lo público, en sus vertientes de policía, fomento, servicio público se ha ampliado notoriamente y, en consecuencia, la actividad interventora y prestadora de las Administraciones Públicas<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> «La inactividad de la Administración y el recurso Contencioso-administrativo», en *Revista de Administración Pública*, n.º 37, 1962, págs. 75 y ss.

<sup>10</sup> La propia Exposición de Motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 señala:

«terminología como la de recurso contencioso-administrativo... que sirve para poner de manifiesto la necesidad de que antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso-administrativa exista un acto administrativo...»,

y añadía:

«Claro está que esto no significa que se haya querido concebir la Jurisdicción Contencioso-administrativa como una segunda instancia; ante ella, por el contrario, se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes cuya misión es examinar las pretensiones que deduzca la actora por razón de un acto administrativo».

<sup>11</sup> Sobre la inactividad administrativa —véase el número monográfico de *Documentación Administrativa*, 208, abril-diciembre 1986, y la bibliografía que sobre el tema allí se recoge, y en el que sobresale un nuevo trabajo del Prof. NIETO «La inactividad material de la Administración: veinticinco años después».

A continuación el Tribunal Constitucional tras señalar cuales son las premisas sobre las que descansa la Sentencia del Tribunal Supremo impugnada (Los Jurados por razón de su naturaleza arbitral están desvinculados de la organización jerárquica de la Administración; los Jurados actúan de oficio por lo que ante ellos los administrados no formulan verdaderas peticiones; y finalmente porque cuando se incumpla el plazo legal para resolver podrá denunciarse la mora, cuyo efecto es el devengo del interés legal del dinero), las rebate de esta manera:

«Sin embargo, estas premisas no pueden ser compartidas. Es indudable que las resoluciones por las que los Jurados de Expropiación fijan el justiprecio ultiman la vía administrativa y que contra las mismas «procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo» (art. 35.2 L.E.F.), por lo que merecen la consideración de «actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo» a los efectos del art. 1.1 L.J.C.A. Es claro, también, que en el presente asunto el Jurado Provincial dejó transcurrir con creces el plazo para resolver, sin justificar las causas del retraso, incumpliendo una obligación legalmente impuesta (art. 34 L.E.F.) y causando una demora en el efectivo reconocimiento del derecho subjetivo del hoy actor a percibir una indemnización como consecuencia de la expropiación de sus bienes.

Es igualmente cierto que ante la conducta omisiva del Jurado de Expropiación el hoy actor denunció debidamente la mora, sin que esta denuncia pueda ser restrictivamente considerada, como pretende el Abogado del Estado, a los solos efectos del devengo de intereses *ex art. 56 L.E.F.*, puesto que no cabe descartar su validez como manifestación reaccional del administrado por la que se interesa que la Administración ponga remedio a su inactividad. Es más, aunque se partiera de la premisa de que el procedimiento ante el Jurado de Expropiación es un procedimiento incoado de oficio, no puede desconocerse: que de él pueden derivarse efectos favorables para el expropiado, que éste ha sido parte en el referido procedimiento y en él *ha formulado una valoración de los bienes expropiados mediante la hoja de aprecio a la que no cabe negar características materiales de petición* y, en fin, que en este caso el procedimiento trae causa de una previa actuación de gravamen de la Administración —que conlleva nada menos que la ocupación de la finca sin consignación previa— que produce sin duda una minoración de la esfera jurídica del particular. Por esta razón, como se declaró en el ATC 409/1988 «no es cierto que, en virtud de una interpretación formalista, un recurso contencioso-administrativo dirigido contra la eventual

denegación tácita de la petición [en aquel supuesto como en el presente, a formular ante la pasividad de un Jurado de Expropiación Forzosa] hubiere de ser inadmitido por inexistencia de acto previo. Si esto ocurriera, siempre se podrá acudir de nuevo ante este Tribunal invocando el art. 24.1 de la Constitución».

Finalmente, tampoco la admisión del recurso supone necesariamente —como pretende el Abogado del Estado— que los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo tengan que sustituir al Jurado de Expropiación y fijar por sí el justiprecio, puesto que, *sin perjuicio de que la jurisdicción no tiene por qué tener siempre un carácter exclusivamente revisor*, es lo cierto que, para la satisfacción del derecho a la tutela del recurrente les puede bastar con ponderar, en cada supuesto, las circunstancias causantes de la inactividad administrativa en relación con los perjuicios que de aquélla se puedan derivar para los derechos e intereses legítimos del administrado, reconociendo, en su caso, su derecho a que el Jurado de Expropiación resuelva en plazo, y adoptando, en el trámite de ejecución de Sentencia, las medidas necesarias para reparar esta inactividad de la Administración» (Letra cursiva mía).

Sobra todo comentario: impecable. Simplemente señalar que la sustitución de los Jurados de Expropiación se produce, en su caso, siempre que los Tribunales de Justicia aprecian que la determinación del justiprecio realizada por los Jurados no se ajusta a Derecho y fijan ellos mismos uno distinto.

Y a continuación añade:

«Por el contrario, en la Sentencia del Tribunal Supremo, al partirse de la idea de que la única inactividad de la Administración susceptible de revisión jurisdiccional es aquella que se puede identificar mediante una aplicación formalizada y restrictiva de la técnica del silencio administrativo, se consideró que no existía jurídicamente un acto, siquiera ficticio o tácito, de acuerdo con la legislación aplicable en ese momento «que permite llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración (STC 6/1986) o, más simplemente, no consideró que el administrado estaba legalmente facultado para reaccionar frente a esa pasividad, con el inadmisibles efecto, desde la óptica del derecho que reconoce el art. 24.1 C.E., de convertir la inactividad de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, en punto a la cuantificación del justiprecio, en un ámbito inmune al control judicial. *Se trata*, pues, como queda dicho, de

*una inactividad consistente en la no realización de un acto administrativo al que la Administración venía legalmente obligada, del que dependía un derecho del administrado —al cobro del justiprecio— y que traía causa de una previa actuación de gravamen de la propia Administración —una expropiación con ocupación— que había producido una minoración de la esfera jurídica del particular. Esa interpretación de la legalidad ordinaria, notoriamente desfavorable a la efectividad del acceso a la jurisdicción, conduce a una ablación del derecho fundamental del actor a la tutela judicial efectiva, al impedirle reaccionar jurisdiccionalmente frente al comportamiento pasivo de la Administración en defensa de sus derechos e interés legítimos. La presente demanda de amparo ha de ser, en consecuencia, estimada» (letra cursiva mía).*

¡Chapeau!

Por último, se «Queda, no obstante, por determinar el alcance de nuestro fallo. A juicio del Ministerio Fiscal, bastará con anular la Sentencia impugnada y ordenar que se dicte otra por la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo entrando en el fondo del asunto, para reparar la lesión del derecho a la tutela del demandante. Sin embargo, como se desprende de las actuaciones obrantes ante este Tribunal, el recurso de apelación promovido por la Abogacía del Estado ante el Tribunal Supremo versaba, exclusivamente, al igual que había hecho en instancia, sobre la no aplicación por la Sala de instancia de la causa de inadmisión prevista en el art. 82 c) L.J.C.A., sin cuestionar los demás pronunciamientos contenidos en su Sentencia. Siendo este el *petitum* al que debemos ceñirnos, resulta en este caso improcedente la retroacción del proceso para que el Tribunal Supremo se pronuncie de nuevo».

¡Enhorabuena expropiado!

### III

Se encuentra actualmente en las Cortes el «Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», remitido por el Gobierno <sup>12</sup>. En su art. 24, incluido en el capítulo I «Actividad administrativa impugnada» del Título III «Objeto del recurso contencioso-administrativo», se señala «2 También es admisible el recurso contra la

<sup>12</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. V Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley n.º 133. 30 de septiembre de 1995.

*inactividad de la Administración* y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley». Y en la Exposición de Motivos se justifica así el objeto del recurso «Se trata nada menos que de superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso-administrativo como una revisión judicial de actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y de abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración... Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se cierra un importante agujero negro de nuestro Estado de Derecho y se otorga un arma efectiva al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones indebidas».

Evidentemente no es el momento ahora de enjuiciar si el paso dado aquí va a resultar suficiente o insuficiente, entre otras razones también porque se cierne una anunciada disolución anticipada de las Cortes que impedirá la discusión de este Proyecto de Ley, pero sí lo es para dejar constancia de que la doctrina jurisprudencial que, como la que comentamos, ha abierto brecha en el tema del control de la inactividad administrativa, no ha caído en saco roto.

Aunque sea con más de 33 años de retraso, Prof. NIETO, parece que la insensibilidad ha desaparecido y que ese *agujero negro* de nuestro Estado de Derecho (así se le llama en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley) está a punto de ser rellenado en nuestro Ordenamiento Jurídico.

## ADDENDA

Concluido ya este trabajo, se han publicado las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no apareciendo ninguna al art. 24.2 (BOCG.Congreso. Serie A. Proyectos de Ley n.º 133.5, de 28 de noviembre de 1995). También ha aparecido el Informe de la Ponencia (igual publicación n.º 133.7 de 3 de enero de 1996), y el texto del Proyecto de Ley, en su art. 24.2, permanece inalterable. Por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero de 1996

—BOE del 9— han sido disueltos el Congreso de los Diputados y el Senado, convocándose elecciones generales; en consecuencia, el Proyecto de Ley ha decaído.