
Capítulo 11

¿Puede renacer el plazo para la impugnación jurisdiccional de actos firmes y consentidos?

CARLES PAREJA LOZANO

Socio de Pareja & Associats, Abogados. Profesor Titular de Derecho Administrativo.

JORGE HERRERA CASTILLO

Socio de Pareja & Associats, Abogados.

Sumario:

- . Introducción
- 2. El novedoso criterio del tribunal supremo sobre la determinación del plazo para la impugnación jurisdiccional de las resoluciones administrativas cuando una de las partes hubiese interpuesto recurso de reposición
 - 2.1. La sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 2011
 - 2.2. Las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2014, 24 de enero de 2014 y 25 de febrero de 2014
- 3. La interpretación del cómputo de plazos efectuada por el Tribunal Supremo resulta contraria al principio de seguridad jurídica y puede generar una reformatio in peius prohibida por el ordenamiento jurídico
 - 3.1. Los efectos de la interpretación jurisprudencial
 - 3.2. Plena compatibilidad entre el régimen de plazos y el principio pro actione

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios básicos que rige nuestro sistema de control jurisdiccional de la actuación administrativa es el de la preclusión temporal, conforme al cual las resoluciones administrativas devienen invulnerables por el mero transcurso de los plazos, normalmente breves, establecidos para la interposición de los correspondientes recursos. Así, el mero transcurso de dichos plazos impide el control, por la Jurisdicción contencioso-administrativa, de las actuaciones administrativas que no hubieren sido impugnadas en dichos plazos, al menos a instancia de los interesados, sin perjuicio de los supuestos excepcionales de revisión de oficio previstos en los artículos 102 y 103 de la LRJPAC.

Si bien han sido frecuentes las críticas a este sistema de preclusión, especialmente en virtud del carácter sumamente perentorio de los plazos legalmente establecidos, lo cierto es que el mismo se ha visto ratificado por una numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la que se hará referencia más adelante, que hace prevalecer el principio de seguridad jurídica frente a las frecuentes invocaciones del principio *pro actione* como expresión de la tutela judicial efectiva.

En este sentido, el artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ, en lo que sigue) establece que el recurso contencioso es admisible en relación con los actos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, recurso que, conforme a lo establecido en el artículo 46.1 de la misma Ley, debe ser interpuesto en el plazo de dos meses a contar desde la notificación o publicación del acto, si fuera expreso. Por su parte, el artículo 69.e) del mismo texto legal establece taxativamente, como un supuesto de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, *que se hubiera*

presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

Tan contundente regulación, consolidada además por innumerables pronunciamientos de todos los órdenes jurisdiccionales se ha visto cuestionada por una reciente jurisprudencia ¹⁾, ciertamente sorprendente, que deja sin efecto el indicado régimen de inadmisibilidad en aquellos casos en que, ante una misma resolución administrativa, se produzcan recursos «cruzados»; esto es que defienden intereses contrapuestos. Dicho criterio jurisprudencial, como se verá a lo largo del presente comentario, tiene efectos ciertamente demoledores para el principio de seguridad jurídica y comporta, asimismo, la quiebra de la prohibición de la *reformatio in peius*.

2. EL NOVEDOSO CRITERIO DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL PLAZO PARA LA IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS CUANDO UNA DE LAS PARTES HUBIESE INTERPUESTO RECURSO DE REPOSICIÓN

Las sentencias del Tribunal Supremo que fueron dictadas en los meses de enero y febrero de 2014 invocan como precedente de los pronunciamientos que en las mismas se contienen la [sentencia del mismo Tribunal de 21 de julio de 2011](#) (RJ 2011, 6769).

2.1. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 21 DE JULIO DE 2011

Esta sentencia resuelve los recursos de casación que fueron interpuestos contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que, por un lado, declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la propietaria de unos terrenos contra el acuerdo del

Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo que fijó el justiprecio de dichos terrenos y, por otro, estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo que, contra el mismo acuerdo del Jurado, había interpuesto la entidad beneficiaria de dicha actuación expropiatoria.

De manera más concreta, y por lo que aquí interesa, en el proceso de instancia se tramitaron de forma acumulada los recursos contencioso-administrativos que tanto la expropiada como la beneficiaria interpusieron contra el acuerdo del Jurado de Expropiación Forzosa, si bien, como es obvio, las pretensiones que esgrimían una y otra eran de signo absolutamente opuesto: mientras la expropiada pretendía que se incrementara el justiprecio que había fijado el Jurado, la beneficiaria interesaba que el mismo fuera minorado. La expropiada optó por interponer recurso contencioso-administrativo directamente contra el acuerdo del Jurado, mientras que, por su parte, la beneficiaria interpuso recurso de reposición contra dicho acuerdo y, contra la desestimación expresa de este recurso, acudió a la vía jurisdiccional.

En el marco de este procedimiento judicial se debatió sobre si la expropiada había interpuesto de forma extemporánea el recurso contencioso-administrativo, teniendo en cuenta que el acuerdo del Jurado que fijó el justiprecio de los terrenos, adoptado en fecha 16 de enero de 2004, le fue notificado a aquélla el día 18 del mismo mes y año y que no interpuso el recurso contencioso-administrativo hasta el día 22 de abril de 2004. La expropiada argumentó que, en el momento en que interpuso el recurso contencioso-administrativo, aún no había sido resuelto el recurso de reposición que contra el acuerdo del Jurado había interpuesto la beneficiaria de la actuación expropiatoria.

Pues bien, como se ha dicho, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la expropiada, al constatar que la misma interpuso el recurso cuando ya había transcurrido el plazo de dos meses previsto al efecto en el artículo 46.1 de la Ley Jurisdiccional. Se afirma en la sentencia, además, que la extemporaneidad del recurso no

resultaba desvirtuada por la circunstancia de que la beneficiaria hubiese interpuesto recurso de reposición, puesto que la expropiada se había aquietado y, por tanto, el acuerdo del Jurado de Expropiación ya había devenido para ella un acto firme y consentido y, por tanto, no susceptible de impugnación.

El Tribunal Supremo, en la referida sentencia de 21 de julio de 2011, no compartió esta interpretación. Aún cuando desestimó el recurso de casación interpuesto por la expropiada –por considerar que el motivo del recurso en el que se esgrimía esta cuestión había sido formulado incorrectamente al amparo de la letra c) del artículo 88.1 de la LJ, cuando, según señala, debió haber sido formulado al amparo de la letra d) del mismo precepto–, en el fundamento de Derecho segundo de la sentencia establece lo siguiente:

«Conviene comenzar señalando que esta Sala no comparte el criterio de la sentencia impugnada acerca de la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo de la expropiada, por dos razones. En primer lugar, si bien es cierto que el recurso de reposición tiene carácter potestativo, su interposición por alguno de los interesados determina que la vía administrativa no pueda considerarse definitivamente terminada ni quepa, por consiguiente, interponer el recurso contencioso-administrativo. El artículo 116.2 LRJ-PAC es claro y terminante a este respecto. Dado que el acto administrativo recurrido podría aún ser modificado por la Administración, la voluntad de ésta no queda definitivamente formada hasta que se resuelve, si algún interesado libremente decide interponerlo, el recurso de reposición. De aquí que no sea exigible a un interesado distinto del que interpone dicho recurso que acuda inmediatamente a la vía jurisdiccional. Ello no sólo conduciría a la difícilmente justificable conclusión de que la vía administrativa termina en momentos distintos para las diferentes personas afectadas por un mismo acto administrativo, sino que –llevando las cosas hasta sus últimas posibles consecuencias– quien así actuara se expondría a que su recurso contencioso-administrativo fuese declarado inadmisibile por prematuro. Y en segundo lugar, no hay que olvidar que, con arreglo a una

constante y muy bien conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 24 CE consagra el principio pro actione, en virtud del cual los jueces y tribunales deben adoptar la interpretación de la legalidad que mejor facilite el acceso en primera instancia a la jurisdicción. Véanse en este sentido, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Constitucional 154/2004 y 64/2005».

2.2. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 22 DE ENERO DE 2014, 24 DE ENERO DE 2014 Y 25 DE FEBRERO DE 2014

Las sentencias a la que ahora nos referimos estimaron los recursos de casación que fueron interpuestos contra sendas sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que, por una parte, habían declarado inadmisibles los recursos contencioso-administrativos interpuestos por los propietarios de unos terrenos contra los acuerdos del Jurado de Expropiación de Cataluña que establecieron el justiprecio de dichos terrenos y que, por otra parte, estimaron parcialmente los recursos contencioso-administrativos que la Administración expropiante y la entidad beneficiaria interpusieron, dentro de plazo, contra los acuerdos del Jurado que fijaron el justiprecio de los terrenos y contra los acuerdos del mismo órgano que desestimaron los recursos de reposición que aquéllas habían interpuesto.

Para la mejor comprensión de los pronunciamientos contenidos en estas sentencias, resulta obligado realizar algunos apuntes sobre el contexto en el que fueron dictadas y sobre los términos en los que se planteó el debate ante el mencionado Tribunal Superior de Justicia.

En este sentido, debe indicarse que tanto la Administración expropiante como la beneficiaria de la actuación interpusieron recursos de reposición contra los diferentes acuerdos del Jurado (adoptados en fecha 19 de diciembre de 2006) y, contra la desestimación expresa de dichos recursos,

interpusieron los correspondientes recursos contencioso-administrativos.

Por su parte, los expropiados no interpusieron recurso de reposición contra los aludidos acuerdos. Y tampoco interpusieron recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de dichos acuerdos (notificación que tuvo lugar en fecha 18 de enero de 2007). No fue hasta el día 31 de julio de 2007, que los expropiados interpusieron los recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos del Jurado de Expropiación adoptados en fecha 19 de diciembre de 2006.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó acumular los recursos contencioso-administrativos que, por un lado, la Administración expropiante y la beneficiaria y, por otro, los expropiados, interpusieron contra los acuerdos del Jurado de Expropiación referidos a cada uno de los terrenos afectados por el proyecto expropiatorio objeto de la litis, si bien, como no podía ser de otra manera, las pretensiones que ejercían las primeras eran de todo punto contrapuestas con las esgrimidas por los últimos, como suele ser habitual en los procedimientos judiciales en los que se discute sobre el justiprecio de unos terrenos. Así, mientras que los expropiados impugnaban los acuerdos del Jurado en lo que atañe a los criterios de valoración que habían sido tenidos en cuenta (concretamente, consideraban improcedente que se hubiere calculado el valor residual del suelo a partir del valor en venta de las viviendas sujetas a algún régimen de protección, defendiendo la consideración de los valores en venta de las viviendas de renta «libre») y pretendían que se fijaran unos justiprecios de los terrenos diez veces superiores a los fijados por dicho órgano, tanto la Administración expropiante como la beneficiaria sólo cuestionaban algunos de los parámetros que había considerado el Jurado en sus cálculos, sin poner en cuestión la procedencia en Derecho de ninguno de los criterios de valoración (y, en particular, que se hubiere tenido en cuenta el valor en venta de las viviendas de protección oficial para calcular el valor residual del suelo, en la medida en que el planeamiento urbanístico del ámbito expropiable había destinado la totalidad de la edificabilidad

residencial a la construcción de viviendas protegidas), interesando que los justiprecios de los terrenos fueran minorados.

En este contexto, ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, se suscitó el debate, entre otras cuestiones, sobre la admisibilidad de los recursos interpuestos por los expropiados y, en particular, sobre si dichos recursos habían sido interpuestos de forma extemporánea. El Tribunal llegó a la conclusión de que los recursos debían ser inadmitidos, al constatar que los expropiados interpusieron los mismos cuando ya había transcurrido el plazo de dos meses a contar desde la notificación de los acuerdos impugnados, establecido en el artículo 46 de la Ley Jurisdiccional, y que la circunstancia de que tanto la Administración expropiante como la beneficiaria hubieran interpuesto recurso de reposición, contra los acuerdos del Jurado de Expropiación, no modificaba el plazo de que disponían aquéllos para acudir a la vía jurisdiccional.

Por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña estimó parcialmente los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Administración expropiante y por la beneficiaria, al apreciar que en el cálculo del valor residual del suelo el Jurado había tenido en cuenta un erróneo valor de repercusión del suelo urbanizado, anulando consiguientemente los acuerdos del Jurado y estableciendo un justiprecio de los terrenos expropiados inferior al que había determinado dicho órgano.

El Tribunal Supremo, sin embargo, en las sentencias antes mencionadas, como ya se ha dicho, estimó los recursos de casación que interpusieron los expropiados, revocó las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al considerar que las mismas eran improcedentes por haber inadmitido los recursos contencioso-administrativos interpuestos por aquéllos, y, entrando a resolver sobre el fondo de lo que había sido planteado en todos los procedimientos, anuló en parte los acuerdos del Jurado de Expropiación (en cuanto establecen que en la determinación de los justiprecios, y más concretamente, en el cálculo del

valor residual del suelo, no se debe tener en cuenta el valor en venta de las viviendas de protección, sino el de las viviendas de renta «libre»), difiriendo a ejecución de sentencia la determinación de los justiprecios de acuerdo con este criterio.

Las sentencias del Tribunal Supremo a las que ahora nos referimos contienen prácticamente los mismos pronunciamientos.

Así, en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia de fecha 22 de enero de 2014, el Alto Tribunal comienza por delimitar en los siguientes términos la cuestión que debía dilucidar, esto es:

*«Si los recurrentes pueden sostener que su recurso es presentado en plazo con apoyo en el de reposición formulado contra la resolución inicial del Jurado por el Ayuntamiento expropiante y por la beneficiaria de la expropiación, esto es, **si los recurrentes y expropiados se pueden aprovechar, a efectos de cómputo del plazo para el ejercicio de la acción en vía jurisdiccional, del recurso administrativo deducido por dicho Ayuntamiento y beneficiaria**»* (el texto en negrita es nuestro).

Pues bien, en la sentencia –con invocación de la antes referida sentencia del mismo Tribunal de fecha 21 de julio de 2011– se concluye que la respuesta a esta cuestión debía ser conforme a las tesis que sostenían los expropiados por las siguientes razones:

1) *«En primer lugar, si bien es cierto que el recurso de reposición tiene carácter potestativo, su interposición por alguno de los interesados determina que la vía administrativa no pueda considerarse definitivamente terminada ni quepa, por consiguiente, interponer el recurso contencioso administrativo. El artículo 116.2 LRJ-PAC es claro y terminante a este respecto. Dado que el acto administrativo recurrido podría aún ser modificado por la Administración, la voluntad de ésta no queda definitivamente formada hasta que se resuelve, si algún interesado libremente decide*

interponerlo, el recurso de reposición. De aquí que no sea exigible a un interesado distinto del que interpone dicho recurso que acuda inmediatamente a la vía jurisdiccional», puesto que, en caso contrario, «ello no sólo conduciría a la difícilmente justificable conclusión de que la vía administrativa termina en momentos distintos para las diferentes personas afectadas por un acto administrativo, sino que –llevando las cosas hasta sus últimas posibles consecuencias– quien así actuara se expondría a que su recurso contencioso administrativo fuese declarado inadmisibile por prematuro».

2) *«(...) en segundo lugar, no hay que olvidar que, con arreglo a una constante y muy bien conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 24 CE consagra el principio pro actione, en virtud del cual los jueces y tribunales deben adoptar la interpretación de la legalidad que mejor facilite el acceso en primera instancia a la jurisdicción. Véanse en este sentido, entre otras muchas, las sentencias del Tribunal Constitucional 154/2004 y 64/2005».*

3) *«Aún podríamos añadir una tercera razón, ya latente en las sentencias precedentes, y es la de que en el ámbito de recursos contencioso administrativos en los que se cuestiona el justiprecio se requiere su definitiva determinación por los Jurados, lo que no se alcanza hasta la solución de los recursos pertinentes».*

Como ya se ha dicho, estos mismos pronunciamientos se contienen en las sentencias del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2014 y 25 de febrero de 2014 antes citadas.

3. LA INTERPRETACIÓN DEL CÓMPUTO DE PLAZOS EFECTUADA POR EL TRIBUNAL SUPREMO RESULTA CONTRARIA AL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y PUEDE GENERAR UNA REFORMATIO IN PEIUS PROHIBIDA POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

3.1. LOS EFECTOS DE LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

Tal y como ha venido declarando una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional, el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, comprende el derecho a obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes. En este sentido se pronuncian, entre otras muchas, las [sentencias de dicho Tribunal de 27 de marzo de 2000](#) (RTC 2000, 86), de [10 de octubre de 2005](#) (RTC 2005, 243), de [24 de abril de 2006](#) (RTC 2006, 117) y de [15 de enero de 2007](#) (RTC 2007, 1).

Asimismo, ha establecido el Tribunal Constitucional que vulneran el derecho a la tutela judicial efectiva aquellas resoluciones judiciales que se funden en una interpretación arbitraria o manifiestamente irrazonable de la legalidad ordinaria ([sentencia de 16 de mayo de 2000](#) [RTC 2000, 133]) o sean el resultado de un error patente ([sentencias de 11 de diciembre de 2000](#) [RTC 2000, 295] y de [13 de junio de 2001](#) [RTC 2001, 134]).

Pues bien, las sentencias del Tribunal Supremo objeto del presente estudio contienen una interpretación arbitraria y absolutamente irrazonable de la legalidad ordinaria, que en nada se compadece con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al principio *pro actione* y cuestiona seriamente el principio de seguridad jurídica y, con ello, el derecho a la tutela judicial efectiva.

Hay que señalar al respecto, en primer lugar, que de la previsión establecida por el artículo 116.2 de la LRJPAC no se deriva, como ha entendido el Tribunal Supremo en las sentencias objeto de análisis, que la interposición de un recurso de reposición impide acudir a la vía jurisdiccional no sólo al interesado que ha interpuesto dicho recurso sino también al resto de los interesados en el mismo expediente.

En este precepto, como ya se ha dicho, se establece que no se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición que ha sido formalizado; prohibición ésta que opera sólo para quien ha interpuesto el recurso de reposición como una exigencia de coherencia con su propia actuación, esto es: quien, pudiendo haber acudido directamente a la vía jurisdiccional, ha optado (huelga recordar que el recurso es potestativo) por interponer recurso de reposición es lógico que espere a que dicho recurso sea resuelto por la Administración o a que puede entenderse que el mismo ha sido desestimado por silencio.

Ahora bien, la circunstancia de que un interesado haya interpuesto recurso de reposición no condiciona las vías impugnatorias que puedan emplear el resto de los interesados en el mismo expediente.

En este sentido, se alude en las sentencias a que la interposición de un recurso de reposición «*determina que la vía administrativa no pueda considerarse definitivamente terminada*», puesto que el acto en cuestión «*podría aún ser modificado por la Administración*».

Sin embargo, ni el artículo 116.1 de la LRJPAC ni tampoco el artículo 25.1 de la LJ exigen, como presupuesto procesal para acudir a la vía jurisdiccional, que se trate de un acto que no pueda ser modificado por la Administración sino de un «*acto que ponga fin a la vía administrativa*», que no es lo mismo.

Tal como afirma el profesor Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR²⁾, el concepto de «*acto que ponga fin a la vía administrativa*» es equívoco puesto que no se refiere al acto que pone fin al procedimiento administrativo ni tampoco se trata siempre de actos dictados por órganos que carecen de superior jerárquico. Tal consideración es predicable de todos los actos administrativos que se relacionan en el artículo 109 de la LRJPAC y de todos aquellos otros a los que se les atribuya este carácter en virtud de una disposición legal o

reglamentaria que así lo establezca [inciso d) del referido precepto legal] ³⁾.

En los supuestos en los que fueron dictadas las sentencias objeto del presente comentario, los actos administrativos enjuiciados (en todos los casos, se trataba de acuerdos adoptados por Jurados de Expropiación) ponían fin a la vía administrativa ⁴⁾, por lo que, de conformidad con lo establecido en el artículo 25.1 de la LJ, nada impedía que contra los mismos fuera interpuesto recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de dichos acuerdos (de conformidad con lo previsto en el artículo 46.1 de la misma Ley Jurisdiccional).

La afirmación que se contiene en las sentencias en el sentido de que no es exigible a un interesado distinto de aquél que interpone el recurso de reposición «*que acuda inmediatamente a la vía jurisdiccional*» choca frontalmente con lo dispuesto en este último precepto legal, en el que, como venimos señalando, se establece un plazo de dos meses para el ejercicio de la acción.

No por ser evidente deja de ser menos significativo recordar, en este sentido, que la previsión de un plazo para el ejercicio de acciones y, por tanto, también para la interposición de un recurso contencioso-administrativo, atiende al principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, toda vez que resultaría francamente incompatible con el mismo mantener abierta en todo momento la posibilidad de modificar los actos administrativos mediante la estimación de los recursos que contra los mismos pudieran ser interpuestos sin sujeción a plazo alguno. Así pues, una vez que transcurre el referido plazo de dos meses, se produce la caducidad de la acción y el acto administrativo en cuestión deviene firme y consentido. Al respecto, en la [sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 26 de septiembre de 2011](#) (RTC 2011, 141), se establece que «*El instituto de la caducidad de la acción constituye una de las causas legales impositivas de un pronunciamiento sobre el fondo y, como tal presupuesto procesal establecido*

legalmente en aras del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE)».

En cambio, ante la tesis que se sostiene en las sentencias objeto del presente comentario, nos encontraríamos con que los plazos de impugnación de los actos administrativos no se contarían, como establece el mencionado artículo 46.1 de la LJ, a partir del momento de la notificación de los mismos a los administrados, sino que se produciría una situación de absoluta incertidumbre, puesto que tal momento quedaría supeditado a la eventualidad de que otros interesados en el expediente (aun cuando mantengan posturas de todo punto contrapuestas, tal y como sucede en los supuestos que fueron enjuiciados por las sentencias a las que nos venimos refiriendo) interpongan o no recurso de reposición contra el acto de que se trate, lo que, como se comprende sin ninguna dificultad, no sólo resulta palmariamente irrazonable e ilógico sino que, además, supone una flagrante vulneración del principio de seguridad jurídica, contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución.

En este punto, la interpretación que se contiene en las sentencias es más que cuestionable y rayana en lo absurdo. Veamos: si no se interpone recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses a contar desde la notificación del acto, de acuerdo con el artículo 46.1 de la LJ, y ninguno de los otros interesados en el expediente interpone recurso de reposición, es evidente que se produciría la caducidad de la acción. Pero resulta que, si dentro del referido plazo legal de dos meses, se interpusiera el recurso contencioso-administrativo y después se tuviera conocimiento de que otro interesado ha interpuesto recurso de reposición, nos encontraríamos con que, según las sentencias que venimos comentando, *«quien así actuara se expondría a que su recurso contencioso administrativo fuese declarado inadmisibile por prematuro»* (sic).

Desde luego, una interpretación como esta pugna con la lógica más elemental y carece de todo fundamento legal y constitucional, puesto que es insostenible afirmar que quien ejercita una acción en el plazo que le confiere el

ordenamiento jurídico, pueda ver como dicha acción se ve frustrada por la simple voluntad de un tercero que ha decidido potestativamente interponer recurso de reposición en lugar de acudir directamente a la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Aún más sorprendentes, si caben, son los pronunciamientos de las sentencias relativos a que, si se interpretase que el artículo 116.2 de la LRJPAC sólo impide acudir a la vía jurisdiccional al que ha interpuesto recurso de reposición (hasta que dicho recurso sea resuelto) ello «*conduciría a la difícilmente justificable conclusión de que la vía administrativa termina en momentos distintos para las diferentes personas afectadas por un acto administrativo*»

Lo que verdaderamente resulta «*difícilmente justificable*» es considerar, como subyace en el razonamiento que se contiene en las sentencias que venimos analizando, que la vía administrativa puede finalizar en un momento u otro en función de que se opte por interponer recurso de reposición o recurso contencioso-administrativo. Es más, este razonamiento, en sí mismo, es contradictorio en tanto que se sugiere que si se interpone recurso de reposición la vía administrativa aún no habría finalizado, con injustificado olvido de que el recurso de reposición sólo puede ser interpuesto contra los actos que ponen fin a la vía administrativa.

Por tanto, es evidente que en ningún caso la vía administrativa finalizará en momentos distintos en función de las vías impugnatorias que pueden ejercitar los afectados por un acto concreto.

Y la circunstancia de que unos interesados opten por interponer recurso de reposición y otros recurso contencioso-administrativo contra un mismo acto tampoco acarrea ninguna situación «*inadmisible*», como se afirma en las sentencias objeto de análisis, por el hecho de que el acto originario pueda ser modificado por la Administración.

En efecto, quien interpone recurso contencioso-administrativo y después tiene conocimiento de que la Administración ha dictado otro acto que modifica el originariamente impugnado ante la jurisdicción, mediante la estimación total o parcial de un recurso de reposición interpuesto por otro interesado en el mismo expediente, no tiene inconveniente alguno para ampliar el recurso contencioso-administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 36 de la LJ.

Y quien ha consentido un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa (en la medida en que no ha interpuesto contra el mismo ni recurso de reposición ni recurso contencioso administrativo en los plazos legalmente previstos al efecto) y, posteriormente, tiene conocimiento de que dicho acto ha sido modificado con ocasión de la estimación (parcial o total) de un recurso de reposición que ha sido interpuesto por otro interesado en el mismo expediente, indudablemente podrá interponer recurso contencioso-administrativo contra el acto que estima el recurso de reposición –en cuanto éste pueda serle perjudicial–, pero en modo alguno podrá impugnar el acto originario por haber devenido ya un acto administrativo firme y consentido y, por tanto, no susceptible de impugnación.

Conforme ya se ha indicado, en los supuestos enjuiciados por las sentencias del Tribunal Supremo, los expropiados no interpusieron contra los acuerdos del Jurado de Expropiación que establecieron los justiprecios de los terrenos, ni recurso de reposición, en el plazo de un mes a contar desde la notificación de dichos acuerdos (conforme prevé el artículo 117.1 de la LRJPAC) ni tampoco recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de los referidos acuerdos (tal y como prevé el artículo 46.1 de la LJ). Por tanto, los expropiados consintieron los acuerdos del Jurado y no podían ejercitar ya contra los mismos ninguna acción impugnatoria.

Por su parte, tanto la Administración expropiante como la beneficiaria interpusieron recursos de reposición contra los diferentes acuerdos del Jurado, esgrimiendo la pretensión de los que justiprecios de los terrenos fueran minorados.

Si el Jurado de Expropiación hubiese estimado (total o parcialmente) los recursos de reposición y hubiese establecido unos justiprecios de los terrenos inferiores a los que había fijado, resulta incuestionable que los expropiados habrían podido impugnar ante la Jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones de los recursos de reposición, pero sólo a los efectos de cuestionar los extremos de las resoluciones en los que hubiesen sido modificados los acuerdos originarios del Jurado, en la medida en que ello, como es natural, afectaría a sus derechos e intereses legítimos.

Es decir, en el marco de los hipotéticos recursos contencioso-administrativos que los expropiados hubiesen podido interponer contra las resoluciones del Jurado de Expropiación que hubiesen estimado (total o parcialmente) los recursos de reposición interpuestos por la Administración expropiante y por la beneficiaria, aquéllos sólo habrían podido esgrimir válidamente la pretensión de que los justiprecios de los terrenos fuesen los que inicialmente fijó el Jurado en sus acuerdos de 19 de diciembre de 2006, pero en ningún caso unos justiprecios superiores a los establecidos por dichos acuerdos, ya que, como venimos señalando, consintieron los mismos.

Sin embargo, como también se ha dicho, el Jurado de Expropiación desestimó íntegramente los recursos de reposición interpuestos por la Administración expropiante y por la entidad beneficiaria, confirmando así los acuerdos de 19 de diciembre de 2006 que fijaron los justiprecios de los terrenos, por lo que los expropiados no tenían posibilidad alguna de accionar contra las resoluciones desestimatorias de los recursos de reposición, toda vez que dichas resoluciones no hacían más que confirmar en todos sus extremos unos acuerdos que aquéllos habían ya consentido por no haberlos recurrido en tiempo y forma.

A pesar de todo ello, en los supuestos que fueron enjuiciados en las sentencias objeto del presente comentario, el Tribunal Supremo acepta que los expropiados pueden «*aprovechar*» la desestimación de los recursos de reposición interpuestos

por la Administración expropiante y por la beneficiaria para reabrir la impugnación de los acuerdos del Jurado de Expropiación que fijaron los justiprecios de los terrenos, lo que supone para las mismas una verdadera *reformatio in peius*, en la medida en que se vieron «penalizadas» (si se nos permite la expresión) por el simple hecho de haber interpuesto, en tiempo y forma, recurso de reposición contra los acuerdos del Jurado de Expropiación.

Indudablemente, si la Administración expropiante y la beneficiaria no hubiesen interpuesto los aludidos recursos de reposición los expropiados no habrían podido «*aprovechar, a efectos de cómputo de plazo para el ejercicio de la acción en vía jurisdiccional*» –empleando los términos que utilizan las sentencias que venimos comentando– dichos recursos para reabrir la impugnación de los acuerdos del Jurado de Expropiación que establecieron los justiprecios de los terrenos; impugnación que no ejercitaron aquéllos dentro de los plazos establecidos en el ordenamiento jurídico.

En el mismo sentido, si la Administración expropiante y la beneficiaria de la actuación hubiesen optado por interponer directamente recurso contencioso-administrativo, en lugar de recurso de reposición, contra los acuerdos del Jurado es evidente que los expropiados, que no interpusieron recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses a contar desde la notificación del acuerdo, en ningún caso podrían haber impugnado dicho acuerdo, lo que ratifica que aquéllas se han visto perjudicadas por el simple hecho de haber interpuesto los aludidos recursos de reposición.

Que duda cabe de que el ordenamiento jurídico instituye el ejercicio de las diferentes acciones contra los actos administrativos para la defensa de los derechos e intereses legítimos de la parte que ejercita dichas acciones, no para que otros interesados en el mismo expediente se puedan «*aprovechar*» de dichas acciones, sobre todo en los casos en que, como acontece en el presente supuesto, los afectados por un mismo acto administrativo defienden intereses absolutamente contrapuestos.

En este contexto, la interpretación del artículo 116.2 de la LRPJAC que se contiene en las sentencias del Tribunal Supremo de constante referencia comporta una manifiesta *reformatio in peius* para la Administración expropiante y para la beneficiaria puesto que la interposición de los recursos de reposición y la posterior interposición de los recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos del Jurado que fijaron el justiprecio de los terrenos ha comportado para ellas un evidente empeoramiento de su situación, en la medida en que los justiprecios de los terrenos no sólo no han sido minorados (como pretendían), sino que, contrariamente, dichos justiprecios se incrementaron de forma más que considerable al anular el Tribunal Supremo los acuerdos del Jurado que fijaron los aludidos justiprecios, revisando los criterios de valoración de los terrenos.

En definitiva, las consideraciones precedentes permiten concluir que las sentencias del Tribunal Supremo a las que nos venimos refiriendo, vienen a desnaturalizar el ejercicio de una de las acciones que confiere el ordenamiento jurídico para impugnar los actos que ponen fin a la vía administrativa, en la medida en que, como se ha comprobado, sobre la base de la interpretación que ha realizado del citado precepto legal, ha posibilitado que los expropiados instrumentalicen la interposición de los recursos de reposición que la Administración expropiante y la entidad beneficiaria interpusieron para obtener un resultado absolutamente contrario al que se pretendía con la interposición de dichos recursos.

3.2. PLENA COMPATIBILIDAD ENTRE EL RÉGIMEN DE PLAZOS Y EL PRINCIPIO PRO ACTIONE

Conforme se ha tenido ocasión de exponer, en las sentencias del Tribunal Supremo a las que nos venimos refiriendo se invoca la doctrina del Tribunal Constitucional, relativa a la necesidad de realizar una interpretación *pro actione* de las normas procesales, como pretendido fundamento de la admisibilidad de los recursos contenciosos interpuestos de forma extemporánea por los propietarios expropiados.

Sin embargo, es lo cierto que la doctrina del Tribunal Constitucional que se cita en las sentencias no avala la interpretación que realiza el Tribunal Supremo sino que, contrariamente, al revocar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por considerar que las mismas habían inadmitido a trámite de forma improcedente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los expropiados, desconoce palmariamente los límites del principio *pro actione* que precisamente establece dicha doctrina.

En este sentido, particularmente significativa resulta la [sentencia de este Tribunal de 15 de diciembre de 2008](#) (RTC 2008, 166), en la que se establece, lo siguiente:

«(...) los órganos judiciales están constitucionalmente obligados a aplicar las normas que regulan los requisitos y presupuestos procesales teniendo siempre presente el fin perseguido por el legislador al establecerlos, evitando cualquier exceso formalista que los convierta en obstáculos procesales impeditivos de acceso a la jurisdicción que garantiza el artículo 24.1 CE, lo que, sin embargo, no puede conducir a que se prescinda de los requisitos establecidos por las Leyes que ordenan el proceso y los recursos, en garantía de los derechos de todas las partes ([SSTC 17/1985, de 9 de febrero \[RTC 1985, 17\]](#), y [64/1992, de 29 de abril \[RTC 1992, 64\]](#))».

Asimismo, viene declarando el Tribunal Constitucional que el derecho a la obtención de un pronunciamiento jurisdiccional sobre el fondo de la pretensión, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado en el artículo 24.1 CE, se satisface también con una respuesta de inadmisión fundada en una causa legal que haya sido apreciada razonablemente por el órgano judicial ([sentencia de 14 de diciembre de 2009](#) [RTC 2009, 217]). En el mismo sentido, en la [sentencia, también de este Tribunal de 11 de febrero de 2008](#) (RTC 2008, 25) se establece:

«Respecto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1 CE) este Tribunal tiene

*declarado que garantiza el derecho a obtener una resolución de fondo «razonada, motivada, fundada en Derecho y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes», con independencia de que ésta sea favorable o desfavorable a los intereses de la parte recurrente, **pero que este derecho también se satisface con la obtención de una resolución de inadmisión fundada en la existencia de una causa legal que lo justifique, siempre que esa causa sea aplicada razonablemente por el órgano judicial** (🟡 [STC 132/2005, de 23 de mayo](#) [RTC 2005, 132], F. 4)».*

En el mismo sentido, ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional que quien presenta de forma extemporánea un recurso no puede invocar válidamente el derecho a la tutela judicial efectiva ni tampoco la interpretación *pro actione* de las normas procesales para eludir el cumplimiento de un requisito que exige el ordenamiento jurídico para la viabilidad de la acción. En este sentido, en la 🟡 [sentencia de este Tribunal de 26 de septiembre de 2011](#) (RTC 2011, 141) se establece:

*«En el presente caso, el problema suscitado es el relativo a la caducidad de la acción en vía jurisdiccional ordinaria por un posible planteamiento extemporáneo del recurso contencioso-administrativo, respecto de lo cual este Tribunal ha reiterado en su 🟡 [Sentencia 265/2006, de 11 de septiembre](#) (RTC 2006, 265), F. 7, una doctrina «que puede resumirse en los términos siguientes: a) El derecho a la tutela judicial efectiva tiene como contenidos esenciales el acceso a la jurisdicción, sin limitación de garantías ni impedimentos para alegar y demostrar en el proceso lo que se estime oportuno, y la obtención de una respuesta judicial razonada, motivada y fundada en Derecho, tanto si resuelve sobre el fondo de la pretensión de las partes como si inadmite la acción en virtud de la aplicación razonada y no arbitraria de una causa legal debidamente acreditada (por todas, 🟡 [SSTC 108/2000, de 5 de mayo](#) [RTC 2000, 108], F. 3; 🟡 [71/2001, de 26 de marzo](#) [RTC 2001, 71], F. 3; 🟡 [30/2004, de 4 de marzo](#) [RTC 2004, 30], F. 2). b) **El instituto de la caducidad de la acción constituye una de las causas legales impeditivas de un pronunciamiento sobre el fondo y, como tal presupuesto procesal establecido legalmente en aras del principio de***

seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), no vulnera por sí mismo el derecho a la tutela judicial efectiva, como tampoco se deriva ninguna lesión de su correcta aplicación por parte de los órganos judiciales, ya que los plazos en que las acciones deben ejercitarse no se encuentran a disposición de las partes (SSTC 214/2002, de 11 de noviembre [RTC 2002, 214], F. 5; 252/2004, de 20 de diciembre, F. 5; 64/2005, de 14 de marzo [RTC 2005, 64], F. 2). c) El control del cómputo de los plazos de caducidad de la acción es una cuestión de estricta legalidad ordinaria, cuya interpretación compete a los órganos judiciales y sólo alcanza relevancia constitucional cuando afecte al artículo 24.1 CE por haberse realizado de manera manifiestamente errónea, sin razonamiento alguno o con un razonamiento arbitrario o irrazonable (SSTC 126/2004, de 19 de julio [RTC 2004, 126], F. 3; 327/2005, de 12 de diciembre [RTC 2005, 327], F. 3; y 14/2006, de 16 de enero [RTC 2006, 14], F. 2), entendiéndolo por tal, no toda interpretación que no sea la más favorable, sino la que por excesivo formalismo o rigor revele una clara desproporción entre los fines preservados por las condiciones legales de admisión y los intereses que resultan sacrificados (SSTC 214/2002, de 11 de noviembre [RTC 2002, 214], F. 5; 252/2004, de 20 de diciembre [RTC 2004, 252], F. 5; y 327/2005, de 12 de diciembre [RTC 2005, 327], F. 3)».

En los supuestos que aquí nos ocupan, las sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que fueron revocadas por las del Tribunal Supremo objeto del presente comentario, no vulneraron el derecho fundamental de los expropiados a obtener una tutela judicial efectiva, puesto que declararon inadmisibles los recursos contencioso-administrativos que los mismos interpusieron contra los acuerdos del Jurado de Expropiación de Cataluña de fecha 19 de diciembre de 2006 por haber apreciado fundadamente la concurrencia de una causa legal que así lo justifica, esto es la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69.e) de la Ley Jurisdiccional, por considerar que los referidos recursos

contencioso-administrativo fueron interpuestos de forma extemporánea.

Y para llegar a esta conclusión el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no realizó ningún cómputo erróneo, arbitrario ni irracional del plazo de caducidad establecido en el ordenamiento jurídico, sino que, sencillamente, se limitó a constatar que los recursos contencioso-administrativos habían sido interpuestos, en fecha 31 de julio de 2007, cuando ya habían transcurrido más de 6 meses desde la notificación de los acuerdos impugnado del Jurado de Expropiación (notificación que fue practicada en fecha 18 de enero de 2007), es decir, que los recursos contencioso-administrativos habían sido interpuestos cuando ya había transcurrido con creces el plazo de dos meses que establece al efecto el artículo 46.1 de la LJ.

Tampoco puede considerarse fundadamente que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña hubiese realizado una interpretación excesivamente rigurosa o formalista del plazo previsto en el artículo 46.1 de la LJ a los efectos de la interposición del recurso contencioso-administrativo. Es más, el Tribunal no tuvo que realizar labor interpretativa alguna: no se cuestionó en el proceso la fecha en la que tuvo lugar la notificación a los expropiados de los acuerdos del Jurado de Expropiación de Cataluña, como tampoco se discutió la fecha en la que fueron interpuestos los recursos contencioso-administrativos. Así pues, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, al declarar inadmisibles los recursos contencioso-administrativos interpuestos por los expropiados, no hizo más que aplicar una norma legal (el artículo 69.e) de la LJ) que impone la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo cuando el mismo se interpone de forma extemporánea.

Sin embargo, el Tribunal Supremo, en sus sentencias que aquí venimos analizando, no sólo prescindió de uno de los presupuestos procesales que establece el ordenamiento jurídico para la interposición de recurso contencioso-administrativo –esto es, del plazo de interposición establecido en el artículo 46.1 de la LJ–, desconociendo de este modo los

límites que ha establecido el Tribunal Constitucional para la aplicación del principio *pro actione*, sino que, además, vulneró el derecho fundamental de la Administración expropiante y de la beneficiaria de la actuación a obtener una tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, en la medida en que admitió a trámite unos recursos contencioso-administrativos que fueron interpuestos fuera del plazo legalmente previsto y revocó las sentencias del mencionado Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que habían estimado parcialmente los recursos contencioso-administrativo que aquéllas había formalizado contra los acuerdos del Jurado de Expropiación de 19 de diciembre de 2006.

4. CONCLUSIONES

1.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en sus [sentencias de 22 de enero de 2014](#) (RJ 2014, 656), [24 de enero de 2014](#) (RJ 2014, 1003) y [25 de febrero de 2014](#) (RJ 2014, 1402, 1406) ha establecido que la previsión contenida en el artículo 116.2 de la LRJPAC, relativa a que no puede ser interpuesto recurso contencioso-administrativo hasta que ha sido resuelto el recurso de reposición, no sólo opera para quien interpone el recurso de reposición sino también para el resto de los interesados en el expediente.

2.- En las sentencias antes referidas, el Tribunal Supremo ignora lo establecido en los artículos 46.1 y 69.e) de la LJ, lo que vulnera el derecho a la tutela judicial, atenta contra el principio de seguridad jurídica y, por si fuera poco, ha comportado, en los supuestos en los que dichas sentencias fueron dictadas, una *reformatio in peius* para la Administración expropiante y para la beneficiaria de la actuación.

3.- Asimismo, los pronunciamientos que contienen dichas sentencias lejos de resultar avalados por la doctrina del Tribunal Constitucional que en ellas se invoca, relativa a la

necesidad de realizar una interpretación *pro actione* de las normas procesales, desconoce la misma de modo palmario, en la medida en que prescinde de uno de los requisitos legales para el ejercicio de la acción (el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo) y revoca unas sentencias que resultaban favorables a los derechos e intereses legítimos de la expropiante y la beneficiaria.

1

Nos referimos a las recientes [sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2014](#) (RJ 2014, 656), [24 de enero de 2014](#) (RJ 2014, 1003) y [25 de febrero de 2014](#) (RJ 2014, 1402, 1406), cuyos pronunciamientos confirman los que ya había expuesto el mismo Tribunal en su [sentencia de 21 de julio de 2011](#) (RJ 2011, 6769).

2

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Portal Derecho, S.A., 2010, p. 289.

3

En el citado precepto legal se establece:

«Ponen fin a la vía administrativa:

- a) *Las resoluciones de los recursos de alzada.*
- b) *Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2.*
- c) *Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.*
- d) *Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.*
- e) *Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento».*

En la [sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2004](#) (RJ 2004, 5296), se establece que el concepto de acto que pone fin a la vía administrativa «(...) es genéricamente configurado en el artículo 109 LRJPAC, y concretado, antes, para la Administración General del Estado en la disposición adicional novena de la misma LRJPAC, así como, hoy, en la disposición adicional decimoquinta de la [Ley 6/1997, de 14 de abril](#), de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); para las de las diversas Comunidades Autónomas en su respectiva legislación autonómica; y para la Administración local en el artículo 52 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril](#), Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y 210 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF), aprobado por [Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre](#)».

4

Así se establece en el artículo 35.2 de la Ley de Expropiación Forzosa y en el artículo 13.1 de la Ley del Parlamento Catalán 9/2005, de 7 de julio, del Jurado de Expropiación de Cataluña.