

**TRABAJO FIN DE GRADO**  
**GRADO EN DERECHO**  
**CURSO ACÁDEMICO 2022/2023**

**TÍTULO:**

**LAS VÍAS DE HECHO EXPROPIATORIAS: CONCEPTO,  
SUPUESTOS Y GARANTÍAS DEL EXPROPIADO.**

**WORK TITLE:**

**DE FACTO EXPROPRIATION PATHWAYS: CONCEPT,  
ASSUMPTIONS AND GUARANTEES OF THE EXPROPRIATED**

**AUTOR:**

**ANTONIO CAYÓN CEBALLOS**

**DIRECTOR:**

**JAVIER BARCELONA LLOP**

Junio de 2023

## **RESUMEN**

Las vías de hecho se materializan en distintas actuaciones de la Administración, pero es en la expropiación forzosa donde el legislador, los tribunales y la doctrina se preocupan minuciosamente en definir las vías de hecho expropiatorias; anunciar los supuestos de vía de hecho; buscar los mecanismos resarcitorios y ofrecer los cauces pertinentes para recurrir la actuación ilegal y obtener la tutela adecuada.

## **ABSTRACT**

The ways of fact are revealed in different actions of the Administration, but it is in compulsory expropriation that the legislator, the courts and the doctrine are meticulously concerned in define the de facto expropriation routes; announce the assumptions of factual means; seek redress mechanisms and provide the relevant channels to appeal the illegal action and obtain adequate protection.

## **PALABRAS CLAVE**

Vía de hecho administrativa // vía de hecho expropiatoria // disposición adicional // acciones posesorias // restitución “in natura”.

## **KEYWORDS**

Administrative de facto // de facto expropriation pathways // additional disposition // possessory actions // restitution in natura.

# SUMARIO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>2. CONCEPTO DE VÍA DE HECHO</b> .....	6
<b>2.1 CONCEPTO DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL</b> .....	6
<b>2.2 VÍA DE HECHO COMO COACCIÓN ILEGÍTIMA</b> .....	15
<b>2.3 REQUISITOS DE LA VÍA DE HECHO ADMINISTRATIVA</b> .....	16
<b>3. VÍA DE HECHO EXPROPIATORIA</b> .....	18
<b>3.1 CONCEPTO DE VÍA DE HECHO EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA</b> .	18
<b>3.2 DELIMITACIÓN Y DIFERENCIAS RESPECTO DE OTRAS INSTITUCIONES.</b> .....	20
<b>3.3 ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN EXPROPIANTE NO CONSTITUTIVAS DE VÍAS DE HECHO</b> .....	24
<b>4. SUPUESTOS DEL 125 LEF</b> .....	26
<b>4.1 DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL</b> .....	26
<b>4.2 DECLARACIÓN DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN</b> .....	29
<b>4.3 PREVIO PAGO O DEPÓSITO</b> .....	32
<b>5. DISPOSICIÓN ADICIONAL LEF</b> .....	34
<b>5.1 FUNDAMENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR VÍA DE HECHO</b> .....	34
<b>5.2 DOCTRINA INVETERADA DEL TS</b> .....	37
<b>5.3 DOCTRINA DEL TS TRAS LA DISPOSICIÓN ADICIONAL LEF</b> .....	40
<b>6. GARANTÍAS Y PROTECCIÓN ANTE LA VÍA DE HECHO</b> .....	44
<b>6.1 ACCIONES DECLARATIVAS DEL DERECHO COMÚN</b> .....	44
<b>6.2 ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA ACCIONES POSESORIAS</b> .....	46
<b>6.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS</b> .....	50
<b>7. CONCLUSIÓN</b> .....	63
<b>8. BIBLIOGRAFÍA Citada</b> .....	64

## ABREVIATURAS

Art.	= Artículo
CC AA	= Comunidades Autónomas
Cc	= Código Civil
CE	= Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
FJ	= Fundamento jurídico
LBRL	= Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
LEC	= Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LEF	= Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA	= Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOPJ	= Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LPAC	= Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJ-PAC	= Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones
LRJSP	= Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
REF	= Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril 1957
rec. n.º	= Recurso número
STC	= Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	= Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	= Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TS	= Tribunal Supremo

# 1. INTRODUCCIÓN

Cuando uno se plantea abordar un trabajo jurídico, el primer paso consiste en la elección de la línea temática que nos llevará a la búsqueda de fuentes de información para el desarrollo del trabajo. Muchas veces los estudiantes abordamos temáticas grandilocuentes o rimbombantes, bien sea por la propia materia en sí o por la idea de redactar un texto original sobre acontecimientos o instituciones jurídicas famosas. Realmente, este prisma, nuestro prisma, es un síntoma del afán que muchos tenemos cuando entramos en la facultad y algunos mantenemos al salir de ella. Este trabajo final de grado no consiste en los juicios de Núremberg o en las leyes de género, pero no por eso puedo decir que no forme parte de ese grupo de estudiantes, pues al fin y al cabo creo que esa energía o impulso sincero por aprender no debe perderse nunca.

Me he decantado por la expropiación forzosa, concretamente por las vías de hecho expropiatorias, por dos motivos: mi pasión por el derecho administrativo y mi voluntad de profundizar mis conocimientos en una institución no realmente compleja pero con trascendencia a lo largo de las décadas en la jurisdicción contencioso-administrativa.

El objetivo de este análisis es plantear la situación actual respecto del concepto, supuestos y garantías del expropiado, siempre sin olvidar la regulación de antaño sobre la vía de hecho, ya que es fundamental conocer donde surge y cómo evoluciona la institución para entender bien la regulación actual, pues parafraseando a Jorge Agustín Nicolás Ruiz, un pueblo que no conoce su historia está condenado a repetirla.

En cuanto a la metodología utilizada, me sirvo de un método tradicional, compuesto por capítulos y apartados dentro de los mismos. Planteando en primer lugar el concepto de vía de hecho administrativa, principalmente los pronunciamientos jurisprudenciales en orden cronológico. En siguiente lugar, me adentro en la vía de hecho expropiatoria, que es puramente el objeto de este trabajo y desde el concepto de vía de hecho expropiatoria desarrollo posteriormente los supuestos, los mecanismos de defensa y los medios de resarcimiento de los administrados.

La introducción de mis reflexiones o consideraciones personales es latente, pero obviamente secundaria, pues lo principal es exponer la situación real e indicar como pueden los particulares impugnar una actuación de hecho, a que pretensiones pueden optar, como distinguir una actuación de hecho, etc.

Por otro lado, me sirvo en la mayoría de mi análisis de los dos tomos de “*Curso de Derecho Administrativo*” de E. García de Enterría y T. Ramón Fernández, así como del “*Sistema de Derecho Administrativo*” de G. Fernández Farreres. Siendo imprescindible hacer constantes referencias y transcripciones de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por último, es necesario aclarar ciertos aspectos que pueden inducir a error: el análisis de los supuestos de vía de hecho se centrará principalmente en el seno de un procedimiento expropiatorio ordinario, pues aunque existen otros procedimientos especiales (estoy pensando básicamente en el procedimiento de urgencia que está muy generalizado), realmente los aspectos básicos no son diferentes respecto del procedimiento ordinario y cuando se observe alguna diferencia en relación con actuaciones de hecho en procedimientos especiales, se enunciará expresamente, debiendo ser entendido el resto del análisis respecto del procedimiento ordinario.

También aclarar que el análisis de la vía de hecho obliga en ocasiones a distanciarse de esta y expresar alguna premisa básica de la potestad expropiatoria, pues sin enunciar esta, difícilmente se puede explicar ciertos aspectos de la vía de hecho, a pesar de ello, el objetivo del trabajo es claro y queda perfectamente delimitado.

## **2. CONCEPTO DE VIA DE HECHO**

### **2.1 CONCEPTO DOCTRINAL Y JURISPRUDENCIAL**

Si acudimos a la doctrina y jurisprudencia más clásica, la vía de hecho nace en el periodo histórico de la Revolución Francesa, según García de Enterría; “*el concepto de vía de hecho es una construcción del Derecho administrativo francés, en el que tradicionalmente se distinguen dos modalidades, según que la Administración haya usado un poder del que legalmente carece (manque de droit) o lo haya hecho sin observar*

*los procedimientos establecidos por la norma que le ha atribuido ese poder (manque de procédure)”*.<sup>1</sup>

La Ley no ofrece una definición de vía de hecho, sino que de forma dispersa regula aspectos referidos a la misma.

Así pues, la CE en su art. 103.1; recoge el sometimiento pleno de las Administraciones Públicas a la Ley y al Derecho (principio de legalidad).

La LPAC menciona en su art. 47.1 b) y e) la nulidad de pleno derecho de los actos de las Administraciones Públicas *“dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, así como, actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*. De la misma forma, el art. 97.1 expresa la relevancia de la cobertura jurídica antes de pasar a la ejecución. Asimismo, del art. 105 se desprende la regla general de inadmisión de acciones posesorias contra actuaciones de las Administraciones siempre que sean realizadas de acuerdo a su competencia y procedimiento legalmente establecido.<sup>2</sup>

Por el momento parece que de los artículos citados de la LPAC se desprende que una actuación de hecho se caracteriza por inexistencia de cobertura jurídica y por vicios que afecten a la competencia del órgano administrativo y procedimiento legalmente establecido.

La LJCA contempla una “noción conceptual”<sup>3</sup> de vía de hecho en su Exposición de Motivos; *“aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos e intereses legítimos de cualquier*

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R (2022): *“Curso de Derecho Administrativo I”*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, tomo I (20.ª ed.), p. 865; véase también el FJ 2º de la STS de 22 septiembre de 2003 y pronunciamientos posteriores, que nos indican el origen francés de la figura reproduciendo lo recogido en *“Curso I”*, loc.cit.

<sup>2</sup> Fuera de estos casos entran en juego los antiguos interdictos de retener y recobrar la posesión integrados en las actuales acciones posesorias, objeto de análisis en el cap. 6.2.

<sup>3</sup> Sin poder bajo mi punto de vista ser considerada propiamente una definición de vía de hecho, el legislador al enunciar en la Exposición de Motivos las novedades de la LJCA respecto a su predecesora fija una delimitación que deja entrever algunos de los aspectos que caracterizan a la vía de hecho: una actuación material de la Administración, que carece de la necesaria cobertura jurídica, es decir, carece de ella o aun existiendo es totalmente irregular, lesionando derechos e intereses legítimos de cualquier clase.

*clase*”. El art. 25.2 LJCA al regular el objeto del recurso contencioso-administrativo, admite el recurso contra actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Los arts. 30 y 46.3 LJCA prevén un recurso frente a la propia vía de hecho. De esta manera, los arts. 31.2 y 32.2 LJCA enuncian las pretensiones del demandante cuando el objeto del recurso es una actuación material constitutiva de vía de hecho. El art. 51.3 LJCA, debe ser mencionado pues ayuda en el proceso de entendimiento de la vía de hecho administrativa al recoger la posibilidad de inadmitir el recurso cuando la actuación administrativa se produce dentro de la competencia y siguiendo el procedimiento legal establecido; “sensu contrario”, el recurso será admitido frente a una vía de hecho cuando la administración actúe fuera de su competencia o sin seguir el procedimiento. Se observan también numerosas menciones en LJCA diferenciando entre actos y disposiciones, y las actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho, a saber; arts. 13, 44, 45.1, 45.5, 70.1, 70.2, 71.1, 115.1, 130 LJCA.

A continuación, siguiendo un orden cronológico mencionaremos los distintos pronunciamientos del TS que han servido para construir el concepto de la vía de hecho regulada en la LJCA:

1. En primer lugar, podemos observar la clásica doctrina sobre la vía de hecho en la jurisprudencia civil<sup>4</sup> (que la primera STS a exponer sea de la Sala 1.<sup>a</sup> del TS ya nos revela que jurisdicción ha conocido históricamente de las vías de hecho) que desprende la STS 616/1993 de 8 de junio:

“La vía de hecho o actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación se produce no sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o éste es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida de los límites que el acto permite”.

2. En segundo lugar, podemos observar como reiterada jurisprudencia sobre el concepto de vía de hecho, la doctrina expuesta por la STS de 22 de septiembre de 2003 (rec. n.º 8039/1999) que rinde homenaje a García de Enterría y Tomás Ramón Fernández

---

<sup>4</sup> Véase también en la jurisprudencia civil la SSTS de 14 de febrero de 2001 (rec. n.º 724/1996) y de 14 de noviembre de 2001 (rec. n.º 2217/1996).

al transcribir casi literalmente lo recogido sobre el concepto de vía de hecho en “*Curso de Derecho Administrativo I*”.<sup>5</sup>

Dicha doctrina ha sido reiterada en múltiples pronunciamientos, tales como, entre otros muchos: STS de 19 de abril de 2007 (rec. n.º 7241/2002), STS de 9 de octubre de 2007 (rec. n.º 8238/2004), STS de 5 de febrero de 2008 (rec. n.º 6122/2004), STS de 21 de noviembre de 2011 (rec. n.º 1662/2010), STS de 31 de octubre de 2014 (rec. n.º 100/2012), desprendiéndose lo siguiente:

“Dicha categoría conceptual pasó hace tiempo a nuestro ordenamiento jurídico, especialmente por obra de la doctrina y de la jurisprudencia para comprender en ella tanto la actuación material de las Administraciones Públicas que se producen sin haber adoptado previamente una decisión declarativa que le sirva de fundamento jurídico como aquella otra actividad material de ejecución que excede evidentemente del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo.

El primer supuesto, esto es, cuando la actuación administrativa carece de resolución previa que le sirva de fundamento jurídico, se encuentra prohibido con rotundidad en el art. 93 de la LRJ-PAC. Y a dicha falta de acto previo son asimilables aquellos casos en los que, existiendo tal acto, éste se ve afectado de una irregularidad sustancial, que permite hablar de acto nulo de pleno derecho o, incluso, inexistente viéndose privado de la presunción de validez que predica de todo acto administrativo el art. 57.1 LRJ-PAC.

El segundo supuesto se refiere a los casos en que la ejecución material excede de su título legitimador extralimitándolo.

En el artículo 101 de la LRJ-PAC , bajo la rúbrica «Prohibición de interdictos» (antes de que en la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 se sustituyeran dichos interdictos por un procedimiento especial de protección posesoria), ha visto la doctrina y jurisprudencia una referencia a la vía de hecho a través de una formulación negativa susceptible de una lectura «a sensu contrario», es decir, siempre que un órgano administrativo lleve a cabo actuaciones materiales careciendo de competencia o sin

---

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R (2022): “*Curso I*”, op. cit. p. 866; entienden por vía de hecho: “*Los casos en que la Administración pasa a la acción sin haber adoptado previamente la decisión que le sirva de fundamento jurídico y aquellos otros en los que en el cumplimiento de una actividad material de ejecución comete una irregularidad grosera en perjuicio del derecho de propiedad o de una libertad pública*”.

respetar el procedimiento normativamente previsto, se admite la reacción interdictal por los particulares (en la actualidad, procedimiento especial de protección posesoria).

Y es que la vía de hecho administrativa coloca a la Administración actuante en pie de igualdad con los particulares, de manera que éstos se ven liberados de la carga del "onus probandi" frente a la presunción de legalidad de la actuación administrativa -que la vía de hecho destruye-, por un lado y, por otro, permite utilizar los medios de reacción del Derecho Civil, fundamentalmente los procesos posesorios, sin perjuicio, dice, el art. 125 de la Ley de Expropiación Forzosa de los demás medios legales procedentes.

Las vías de hecho tienen su origen en la protección de la propiedad, aunque luego se extienden a otros derechos, especialmente los de carácter fundamental. Por ello se explica que la pérdida de las prerrogativas administrativas, especialmente de las procesales, que como principal efecto anudan, supusiera una alusión concreta a los entonces "interdictos", como medios admisibles de tutela procesal interina, que rectamente entendidos no sólo se refieren a la protección posesoria de derechos reales, sino también de derechos que generan o amparan estados o situaciones permanentes o estables. Ahora bien, ello no agota la protección frente a las indicadas vías de hecho, ni excluye otras acciones de Derecho común, ni, según la más reciente jurisprudencia anterior a la vigente LJCA , la impugnación directa en el recurso contencioso-administrativo."

En este sentido, la STS de 29 de noviembre de 2007 (rec. n.º 8889/2004), entre otras, añade que:

"Hemos dicho que la ocupación por un poder público de un bien inmueble que permanece en posesión de su dueño sin seguir los trámites que exige la normativa sobre expropiación forzosa, comporta una vulneración de la garantía indemnizatoria que la Constitución reconoce a favor de la propiedad como derecho fundamental (art. 33 de la Constitución) y coloca a la Administración en el terreno de las llamadas vías de hecho."

3. En tercer lugar, la STS de 7 de febrero de 2007 (rec. n.º 9727/2003) determina que:

"La finalidad de la vía de hecho articulada en la nueva Ley de la Jurisdicción responde a la intención del legislador de no dejar sin cobertura jurídica y tutela judicial a las actuaciones materiales de la Administración que, sin procedimiento administrativo y la cobertura de un acto de este carácter, perturbe el ejercicio de sus derechos por los particulares, al objeto de obtener la cesación de esa ilegítima actividad material por parte de la Administración."

4. La STS de 31 de octubre de 2008 (rec. n.º 1007/2007) es relevante en tanto que restringe el concepto para evitar abusos de los administrados a propósito de un litigio relativo a una supuesta vía de hecho acaecida con ocasión de un deslinde:

“Tradicionalmente se ha entendido por vía de hecho cualquier actuación que carezca de cobertura jurídica. No obstante, también se ha incluido en esta categoría, en el ámbito expropiatorio en el que fundamentalmente se han delimitado sus contornos en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, aquellas otras conductas administrativas que exceden del contenido permitido por el acto que le da cobertura, desbordando el contenido y los límites del acto que legitima su actuación, de manera que ello conduce a una actuación desproporcionada, en relación con el título habilitante.

Siendo más discutible, desde luego, la inclusión en esta categoría de actuaciones, que invoca la parte recurrente, realizadas en virtud de un acto que carece de los más elementales presupuestos por concurrir una causa de nulidad plena.”

Dicha STS se muestra contraria a incluir dentro del concepto los supuestos de nulidad de pleno derecho que infestan al acto. En mi opinión, expulsar estos supuestos obligando a impugnar el acto (aprobatorio del deslinde en este caso) es cuanto menos discutible (como también apunta García de Enterría)<sup>6</sup>. Aunque por otro lado es cierto que mediando supuestos de nulidad de pleno derecho la vía de hecho se diluye en los mismos. No hablamos en consecuencia de una doctrina excesivamente limitadora para los administrados.

5. La STS de 20 de abril de 2009 (rec. n.º 5503/2005) contempla lo siguiente sobre la vía de hecho:

“La noción de vía de hecho, que funciona como un reactivo para amparar al propietario que se ve privado de sus bienes por una Administración que no ha seguido los trámites exigidos por el legislador en garantía de su derecho de propiedad, tiene, precisamente por ello, un carácter expansivo que no admite interpretaciones estrictas (...). De este modo, allí donde se produzca un adquisición coactiva de un bien o de un derecho por el poder público sin seguir los trámites esenciales de declaración de utilidad pública o interés social, mediando la correspondiente indemnización y de conformidad con lo

---

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2020); “*Curso de Derecho Administrativo II*”, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, tomo II (16.ª ed.), p. 297; entiéndase que, bajo el criterio de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, esta es una doctrina claramente errónea y encaminada a su rectificación.

dispuestos en las leyes, cabe hablar de actuación material, no amparada por el ordenamiento jurídico, pues, en tales tesituras, están ausentes las razones que justifican la atribución a la Administración de unas singulares prerrogativas, que sólo se le reconocen para que promueva con objetividad los intereses generales. Por ello, aunque la falta administrativa haya sido mínima, si ofrece como resultado la privación a un ciudadano de una finca de su propiedad sin pago del justiprecio, nos encontraremos ante una vía de hecho. Así lo hemos entendido en otras ocasiones, en las que, por ejemplo, hemos estimado que se da una actuación material de esa índole cuando se priva a alguien de unos terrenos que superan en casi un 50 por 100 los previstos en el acta de ocupación, aunque el resto lo hubiera sido correctamente, a través un procedimiento expropiatorio debidamente conducido y rematado”

6. La STS de 4 de junio de 2009 (rec. n.º 3810/2008) considera que:

“La actuación en vía de hecho es una actuación material, de tal modo que los actos jurídicos, los actos administrativos no pueden constituir vía de hecho. Que el art. 93 de la Ley 30/1992, apartado primero, establece que "las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico". Así pues, aunque los actos administrativos, que no actuaciones, adolezcan de tal grado de ilicitud que pueda ser determinante de su radical nulidad y que, a su vez, provoque que su ejecución constituya una vía de hecho, la discusión sobre su validez debe ser planteada ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sólo puede hablarse de actuación de la Administración en vía de hecho cuando aquélla se inicia sin un acto administrativo que legitime la actuación material, o cuando la propia ejecución adolece de irregularidades absolutamente invalidantes.”

7. Por otra parte, la STS de 10 de noviembre de 2009 (rec. n.º 1754/2006), establece que mediante el recurso frente a la vía de hecho sólo se puede solicitar el cese de la actuación material y no un enjuiciamiento sobre la validez o invalidez de actos administrativos, determinando que la impugnación de actos administrativos en cuya elaboración ha mediado vía de hecho debe hacerse a través del cauce ordinario.

8. La STS de 29 de octubre de 2010 (rec. n.º 1052/2008), establece una línea divisoria entre las actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho y las actividades desarrolladas al amparo de un acto administrativo, que aun presentando graves irregularidades vino a dar cobertura formal a la actuación material de ejecución. La

sentencia identifica las actuaciones constitutivas de vía de hecho con las actuaciones de la Administración que se realizan al margen de cualquier decisión administrativa previa que le sirva de fundamento.

9. LA STS de 7 de junio de 2012 (rec. n.º 2036/2009) transcribiendo la STSJ de Madrid de 25 de febrero de 2009<sup>7</sup>, añade respecto a lo ya expresado sobre la vía de hecho lo siguiente:

La vía de hecho, pues, supone una actuación material de la Administración carente de un acto administrativo previo que la legitime siempre, claro está, que dicha actuación lesione derechos e intereses legítimos, o bien cuando esa actuación se produce al margen de las normas competenciales o procedimentales legalmente establecidas, o, como dice el Sr. Abogado del Estado en su contestación, es toda actuación material de la Administración desprovista de la cobertura del acto legitimador o con tan graves defectos que supongan su nulidad radical o de pleno derecho.

10. La STS de 25 de octubre de 2012 (rec. n.º 2307/2010), así como la STS de 21 de marzo de 2013 no se distancian de los parámetros ya expuestos: actuación administrativa que carece de cobertura jurídica; con irregularidades absolutamente invalidantes; así como ejecución material que excede los límites del acto. En este sentido considero interesante transcribir de la STS de 21 de marzo de 2013 (rec. n.º 2408/2012) lo siguiente:

“En definitiva, la parte recurrente señala irregularidades producidas en el desarrollo del procedimiento inspector, y a las mismas califica, sin más, como realizadas en vía de hecho. Irregularidades que se han producido en un determinado acto por no observar ciertas formalidades o garantías, a criterio de la recurrente, o bien por motivos de carácter sustantivo en su contenido, lo que casa mal con una actuación material de suerte que los actos administrativos no pueden constituir vía de hecho, y deben combatirse mediante los cauces dispuestos al efecto, puesto que aun cuando resulten ilícitos al punto que determinen la nulidad de lo actuado, el debate sobre su validez se encauza legalmente a través del cauce procedimental que se reserva a la impugnación de los actos administrativos.

---

<sup>7</sup> A nuestros efectos basta con transcribir el concepto de vía de hecho que se desprende de la STSJ. Para mayor grado de precisión sobre la retirada de la estatua ecuestre de Francisco Franco y la inadmisión del recurso de casación, véase FJ 3º y 4º de la STS de 7 de junio de 2012.

Ciertamente en el supuesto que nos ocupa se distingue claramente que las irregularidades denunciadas se cometen, en el sentir del recurrente, en el desarrollo de un procedimiento inspector por los órganos que poseen competencia para su tramitación; esto es existe una decisión legitimadora de la actividad desarrollada que le sirve de cobertura, por lo que de existir una vía de hecho esta se hubiera producido en el seno del procedimiento inspector por una irregularidad o ilegalidad manifiesta o flagrante, esto es, se precisa que la Administración haya incurrido en una ilegalidad agravada o exagerada, por carecer de competencia para actuar, que no es el caso, o porque teniéndola utiliza procedimientos manifiestamente irregulares, lo que tampoco es el caso cuando ha quedado acreditado que el procedimiento utilizado es el previsto para llevar a cabo las actuaciones inspectoras, encontrándonos en todo caso con irregularidades producidas en la tramitación de dicho procedimiento y desde luego las irregularidades que denuncia la parte recurrente no constituyen irregularidades absolutamente invalidantes.

Hubo un procedimiento inspector, que ha ido produciendo los consiguientes actos administrativos, seguido por los órganos competentes, que ha dado lugar a la regularización mediante el dictado de la liquidación correspondiente; liquidación y actos de los que procede que tienen sus propios procedimientos de impugnación (recursos de reposición y reclamaciones económico administrativas y, posteriormente, recursos contencioso administrativos), y no la vía que pretende utilizar la recurrente.”

A su vez, Germán Fernández Farreres, denomina vía de hecho *“a las actuaciones, por tanto, al margen de toda competencia o de la observancia del procedimiento legalmente debido, o, si se quiere, actuaciones que carecen de toda cobertura jurídica”*.<sup>8</sup>

Personalmente acepto y me centro en la doctrina de la STS 22 de septiembre de 2003 y el resto de pronunciamientos que la reiteran, ya no solo por transcribir el concepto de vía de hecho que establece García de Enterría sino también por ser la doctrina más reiterada por el TS.

En síntesis, la LJCA no define la vía de hecho más que la superficial delimitación de su Exposición de Motivos. Por lo tanto, extraemos que dicha Ley entiende por vía de hecho únicamente las actuaciones materiales de las Administraciones que carezcan de cobertura jurídica. Concepto que se debe completar o integrar, a la vista de la práctica y

---

<sup>8</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2022): *“Sistema de Derecho Administrativo IP”*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, tomo II (6.ª ed.) p. 469.

jurisprudencia mencionada, con los supuestos donde la Administración se exceda en la actuación material respecto de lo establecido por el acto de cobertura.

## 2.2 VIA DE HECHO COMO COACCIÓN ILEGÍTIMA

García de Enterría y Tomás Ramón Fernández<sup>9</sup> identifican a la vía de hecho dentro del tratamiento de la coacción administrativa, siendo una posibilidad “extra ordinem” de coacción administrativa respecto de la ejecución forzosa y coacción directa (manifestaciones prototípicas de coacción administrativa). Es lógica la inoperancia de una legitimación ilimitada de facultades de coacción, al ser la coacción administrativa una coacción legítima atribuida a la Administración como organización política.

En consecuencia resulta (al igual que las restantes manifestaciones jurídicas de la Administración) sometida al principio de legalidad. La coacción administrativa puede ser, en el caso concreto, más o menos amplia, pero como competencia legal, debe ser y es limitada “*y no un principio formal y absoluto de actuación del sujeto administrativo*”.<sup>10</sup>

Cuando la Administración actúa a través de sus medios coactivos de forma imprecisa o ilimitada, en palabras de García de Enterría, “*realiza una actuación jurídicamente viciada, un abuso grave de su prepotencia de hecho al margen del Derecho, una verdadera vía de hecho como vicio específico de la acción coactiva de la Administración*”.<sup>11</sup>

La Administración no amparada en Derecho ha pasado a la acción, al plano material, conformando una actuación nula de pleno derecho. En otras palabras, si no hay cobertura (norma habilitante - acto previo - ejecución material) el empleo de la coacción no merece protección, la Administración ve reducida su condición jurídica privilegiada a

---

<sup>9</sup> En lo referido a la coacción administrativa: ejecución forzosa, coacción directa, coacción ilegítima y vía de hecho, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022): “*Curso I*”, op. cit., pp. 829 ss.

<sup>10</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R (2022): “*Curso I*”, op. cit. p. 842.

<sup>11</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R (2022); “*Curso I*”, op. cit. pp. 842 y 865.

la misma condición jurídica de las personas privadas, por lo que sus actuaciones son controladas, además de por la JCA, por los tribunales ordinarios.<sup>12</sup>

Como coacción ilegítima, la Administración ha debido necesariamente pasar al ámbito material, siendo posible contemplar una vía de hecho no solo en la actuaciones materiales propiamente sino también en las manifestaciones de las Administraciones que evidencien de forma cierta y clara su voluntad inmediata de acudir al plano material. Este segundo supuesto, objeto de más dificultades en el plano práctico, se debe justificar en que la actuación es tan evidente a la vez que inminente, que es justo dotar a los sujetos de los medios de reacción propios frente a la vía de hecho.

### **2.3 REQUISITOS DE LA VÍA DE HECHO ADMINISTRATIVA**

Estaremos ante vía de hecho administrativa bien cuando se demuestra la inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura; bien cuando se preste una irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución.

El principio general de acto previo o cobertura jurídica suficiente despliega en este ámbito toda su eficacia, visible fácilmente en una actuación de la Administración no amparada por acto previo alguno. A la ausencia de acto previo es lógico asimilar también aquellos casos donde, aun existiendo acto previo, este se encuentra viciado por una irregularidad sustancial y en consecuencia es nulo de pleno derecho siendo considerado como inexistente. Sin embargo, tal enunciado obliga a diferenciar cuando una irregularidad tiene carácter sustancial, pues solo en este supuesto la irregularidad del acto se asemeja a la inexistencia del mismo.

Siguiendo la línea planteada, si existe acto previo totalmente regular aún es posible considerar como constitutivo de vía de hecho el exceso en la actuación material

---

<sup>12</sup> La vía de hecho destruye la condición privilegiada de la Administración respecto a los particulares y posibilita el control de la Jurisdicción Civil por verse en la misma posición jurídica que un particular; en lo referido a las acciones declarativas del derecho común y acciones posesorias me remito de nuevo al cap. 6. y lo citado en él.

respecto de los ámbitos concretados en el acto de cobertura (bien cuantitativa o cualitativamente). García de Enterría ejemplifica como excesos *“la ocupación de una finca distinta de la señalada como de necesaria ocupación, la ocupación de mayor extensión de la declarada necesaria, la utilización de un medio de ejecución no autorizado por la Ley (multa coercitiva, en lugar del apremio o de la ejecución subsidiaria) o la ejecución llevada a cabo empleando una fuerza desproporcionada en relación al fin perseguido”*<sup>13</sup>

En conclusión, y como trae a colación Burlada Echeveste en su comentario sobre el recurso contra la vía de hecho de la LJCA, estaremos frente a vía de hecho cuando se observe:

- a) *“Inexistencia de acto administrativo”*.
- b) *“Pérdida del soporte jurídico necesario por anulación o revocación del título ejecutivo o acto administrativo”*.
- c) *“Existencia de acto administrativo aparente y no real por estar afectado por una irregularidad sustancial”*.
- d) *“Actuación material que excede de forma evidente de la cobertura del acto administrativo (discordancia cuantitativa) o actuación material que no guarda relación con el supuesto de hecho previsto en el acto (discordancia cualitativa)”*.
- e) *“Actuación material desarrollada sin la necesaria cobertura jurídica en una resolución judicial en los casos en que ésta sea preceptiva”*.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022): *“Curso I”*, op. cit. pp. 867-868.

<sup>14</sup> BURLADA ECHEVESTE, J.L (2016): *“El objeto del nuevo recurso contencioso-administrativo contra las actuaciones materiales de la administración que constituyen vía de hecho”*, Revista Quincena Fiscal num. 9/2016 Aranzadi, S.A.U. pp. 28 ss.

### 3. VÍA DE HECHO EXPROPIATORIA

#### 3.1 CONCEPTO DE VÍA DE HECHO EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

El concepto de vía de hecho ya delimitado, cobra especial relevancia en el ámbito de la expropiación forzosa, *“justo donde el concepto nace para después extenderse a la teoría general”*.<sup>15</sup> En el seno de la expropiación, el concepto se debe entender como *“todo ataque a la propiedad, derechos e intereses patrimoniales legítimos que provenga de la Administración o de sus agentes o delegados y que, implicando por su contenido una verdadera expropiación, no se acomode a los límites definidores de la potestad expropiatoria o, aún dentro de ellos, no se ejercite precisamente por el cauce procedimental que la Ley señala, sino solamente de hecho.”*<sup>16</sup>

La expropiación forzosa está prevista en nuestro texto constitucional, el art. 33 de la CE garantiza el derecho a la propiedad que será delimitado por el legislador de acuerdo con la función social y prevé en el apartado 3º que:

*“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”*.<sup>17</sup>

Sin perjuicio de la definición de García de Enterría y la breve mención del régimen jurídico de la institución, debemos mencionar los supuestos de vía de hecho expropiatoria “per se”. Fácilmente podemos pensar, como ejemplificación, los casos donde la Administración se apodera de bienes privados (incluidos derechos patrimoniales o intereses legítimos, véase en este sentido art 1.1 LEF y art 1 REF), sin existir expediente expropiatorio alguno, supuesto prototípico pero por desgracia para nada alejado de la realidad, especialmente en supuestos de obras públicas, como bien menciona García de

---

<sup>15</sup> GARCÍA ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2020): *“Curso IP”*, op. cit. p. 293.

<sup>16</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2020): loc. cit.

<sup>17</sup> Fundamentalmente entiéndase la LEF y su REF.

Enterría<sup>18</sup>. Este primer supuesto de vía de hecho expropiatoria obedece a la denominación de actuación material sin cobertura por acto administrativo.

Partiendo de la inexistencia de cobertura jurídica, el concepto se expande a supuestos donde aun mediando expediente expropiatorio, se manifiestan irregularidades tan grotescas o sustanciales (al analizar el 125 LEF en el cap.4, entraremos en profundidad en el fundamento y la casuística de estas irregularidades) que equivalen a la nulidad de pleno derecho y en consecuencia a la inexistencia de cauce expropiatorio legal. La nulidad de pleno derecho del acto por defectos sustanciales en el procedimiento es el supuesto que más ha caracterizado a la vía de hecho expropiatoria. En cambio, en la práctica, la vía de hecho no siempre se presenta “ex ante” con claridad y como ejemplo de libro donde la Administración incumple los presupuestos sustanciales, sino que es común discernir la vía de hecho tras un proceso interpretativo.

Ni que decir cabe que todo lo expuesto para comprender la vía de hecho administrativa es trasladable aquí, pues la vía de hecho expropiatoria no deja de ser una manifestación, en el ámbito donde más se engrandece la figura de la vía de hecho. En consecuencia, una actuación desproporcionada de la Administración expropiante en relación con el título, es una actuación que excede de los límites habilitadores; una auténtica vía de hecho expropiatoria.

Véase en este sentido la STS de 8 de julio de 2015 (rec. n.º 3084/2013):

“Hay vía de hecho por cuanto el grosor de la tubería originaria era mucho más pequeño que la nueva (0,90 milímetros de diámetro por 1,626), se ha incrementado la servidumbre inicial en 489,06 metros y la superficie ocupada temporalmente (con casetas de obra, almacenamiento de tuberías, parque de maquinaria, aparcamiento de vehículos y acopio de tierras) asciende a 19.739,77 metros cuadrados (lo que excede con mucho a la que sería de tolerancia en la ejecución de las obras).”

---

<sup>18</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2020): loc. cit. “*Es la hipótesis prototípica y, por desgracia, no excepcional, especialmente en materia de obras públicas (la Administración tiene la obligación de entregar al contratista la posesión y la disponibilidad de los terrenos sobre los que la obra ha de asentarse, normalmente procedentes de una expropiación previa lo cual, sin embargo, dista mucho de aplicarse siempre, no obstante lo cual se fuerza al contratista, directa o indirectamente, a realizar la obra sobre terrenos aún no expropiados)*”.

A modo de recapitulación, estaremos ante vía de hecho expropiatoria cuando observemos:

- a) Actuación material de la Administración expropiante no amparada en expediente expropiatorio alguno, asemejándose los casos en los que incluso existiendo cobertura jurídica, la actuación se encuentra respaldada por acto nulo de pleno derecho.
- b) Exceso en la actuación material respecto del acto de cobertura.

### **3.2 DELIMITACIÓN Y DIFERENCIAS RESPECTO DE OTRAS INSTITUCIONES.**

En este apartado serán objeto de breve análisis o mención las relaciones prácticas de la vía de hecho expropiatoria respecto de otras instituciones, que nos ayudará a seguir comprendiendo la vía de hecho expropiatoria. Dividimos dicho apartado en cuatro breves delimitaciones:

1. Una vez enunciado que cabe asimilar a los supuestos de inexistencia de acto previo aquellos que, existiendo acto previo, este se ve afectado por una irregularidad sustancial (en consecuencia acto nulo de pleno derecho), debemos traer a colación que la irregularidad del acto de cobertura solo se produce cuando el vicio es sustancial y no por tanto en todos los supuestos de irregularidad del acto.

García de Enterría diferenciaba en el ámbito expropiatorio, vicios de nulidad de pleno derecho y vicios de anulabilidad susceptibles de subsanación; *“El art 125 LEF es explícito en su contraposición al art 126 LEF. El párrafo 3 de este último autoriza con carácter general el recurso contra la resolución que ponga fin al expediente expropiatorio, siempre que se haya cometido un vicio sustancial de forma o se hayan infringido los preceptos legales aplicables. En tales casos el acto será anulable y podrá ser efectivamente anulado a través de su impugnación en la vía de recurso.*

*Sin embargo, el art 125 LEF comporta mayores exigencias (...) la omisión de uno cualquiera de estos tres requisitos calificados por la Ley como imprescindibles determina no ya la simple anulabilidad del acto expropiatorio, sino su nulidad absoluta o de pleno derecho.”*<sup>19</sup>

En el día a día, cuando se invoca un vicio de forma no sustancial, las posibilidades de que se retrotraigan las actuaciones por sentencia judicial al momento del vicio declarado son evidentes. Por lo que se debe tener sumo cuidado con los vicios formales que no alteran el sentido del expediente expropiatorio, siendo muchas veces preferible no invocarlos.

2. Mención concreta merece la interesante relación entre las vías de hecho expropiatorias y el concepto de prescripción adquisitiva extraordinaria como institución idónea para convertirse en “*verus dominus*” cuando meramente se ostenta la posesión del bien. Los requisitos de la usucapión del Cc<sup>20</sup> son: posesión (para bienes inmuebles) en concepto de dueño, pacífica, pública, no interrumpida durante 30 años, sin necesidad de título ni de buena fe y sin distinción entre presentes y ausentes. Nos situamos en supuestos donde aparentemente<sup>21</sup> confluye una vía de hecho, pero a través del tiempo y la tolerancia del dueño, cumpliéndose los requisitos de la usucapión, especialmente mencionar la posesión pacífica, el bien deviene propiedad de la Administración.

La ya nombrada STS de 9 octubre de 2007 (rec. n.º 8238/2004), se plantea esta cuestión. Véase también, STS de 17 de mayo de 2006 y STS de 12 de diciembre de 2006 (rec. n.º 556/2004) que reproducen lo expuesto en las SSTS de 6 de marzo de 1997 (rec. n.º 1142/1992) y de 30 de septiembre de 2004 (rec. n.º 3219/2000), o la más reciente STS de 22 de octubre de 2012 (rec. n.º 6680/2009). El tribunal acude a la interpretación caso por caso, las sentencias mencionadas llegan a soluciones divergentes. Pero todas ellas se

---

<sup>19</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022); “Curso I”, op. cit. pp. 866-867.

<sup>20</sup> La prescripción adquisitiva se regula en los arts. 1930 ss. del Cc.

<sup>21</sup> Aclarar que supuestamente la actuación material de la Administración se encuentra desprovista de cobertura jurídica o con graves irregularidades o con un exceso de actuación respecto del acto de cobertura, en definitiva que es poseedora como consecuencia de una actuación de hecho que obviamente debe acreditarse por los tribunales (de ahí el término aparentemente) antes de analizar la prescripción adquisitiva extraordinaria. Y esto es así porque si los tribunales consideran que la actuación no constituye vía de hecho el juicio sobre la posesión pacífica y la actitud del propietario es innecesario pues estaríamos ante una verdadera expropiación forzosa si bien puede estar aquejada de irregularidades no invalidantes, es idónea para transmitir la propiedad.

asemejan en un punto común: la valoración de la actitud de los propietarios como punto clave para inclinar la balanza en sentido positivo o negativo hacia la detentación violenta de la Administración.

De la STS de 9 de octubre de 2007 se desprende la siguiente idea principal sobre el carácter pacífico de la posesión:

“Es cierto que tratándose, sin embargo, de la posesión adquirida de esta manera no pacífica por el poder público, la existencia de actos del verus dominus que restituyan a la posesión su carácter pacífico debe valorarse de modo restrictivo, dada la situación de preponderancia que la administración ostenta en virtud del ejercicio del poder, de tal suerte que los actos de aparente aquiescencia a la posesión pueden obedecer fácilmente a mera tolerancia por parte del dueño, la cual, según el artículo 1942 del Código civil, no confiere eficacia para la usucapión a los actos de posesión que se benefician de ella.

Así, el hecho de que no se produzca una reacción inmediata de los propietarios por la vía de los interdictos o de los remedios jurídicos establecidos contra la vía de hecho, y de que no se impugne después la ocupación realizada por la administración, no permitirá siempre entender que la posesión, inicialmente no pacífica, ha pasado a serlo, pues el ejercicio de las prerrogativas de autotutela decisoria y ejecutiva, de la potestad de revisión de oficio y de la de indemnizar los daños y perjuicios causados que la administración tiene en sus manos, en estrecha vinculación con la sujeción al principio de legalidad que debe presidir su actuación, permiten confiar al particular afectado en que la propia administración, de haber procedido de manera no adecuada al ordenamiento jurídico, ajustará a él las consecuencias de su conducta remediando la agresión sufrida.

Ahora bien, tal doctrina lleva a examinar las circunstancias de cada caso sobre la actitud del verus dominus, como determinante del carácter pacífico de la posesión y así, en dichas sentencias, se llegó a soluciones divergentes, pues mientras en la primera se entendió que los actos de los propietarios no reflejaban una actitud de consentimiento o pasividad ante el despojo, suficiente para convertir en poseedor pacífico al detentador violento, en la segunda se llegó a la conclusión contraria, pues, aun considerando que la ocupación inicial de los terrenos para la construcción de una calle se produjo por la vía de hecho, al no constar que hubiera mediado el correspondiente expediente expropiatorio (o cualquier negocio jurídico traslativo del dominio), entiende que no se recoge en las «actuaciones actos de los propietarios anteriores a la reclamación que origina este litigio encaminados a interrumpir la posesión de la Administración y aunque no es menester que dichos actos tengan virtualidad para interrumpirla, si que lo es que reflejen una actitud de

los propietarios despojados de consentimiento o pasividad ante el despojo suficiente para convertir en poseedor pacífico al detentador violento.

Ello no acontece en modo alguno en el caso que nos ocupa de modo que nos encontramos con una situación de pasividad y consentimiento de los propietarios que desde al menos 1955 y aún antes, no han realizado acto alguno, al menos no está justificado, que permita intuir lo contrario, en consecuencia en el caso que nos ocupa hemos de concluir de los datos obrantes en las actuaciones que ha operado el instituto de la usucapión a favor de la Administración".

En este caso las circunstancias concurrentes resultan todavía más significativas, pues los propietarios y sus causahabientes han dejado transcurrir prácticamente ochenta años sin llevar a cabo acto alguno que ponga en cuestión la posesión de la beneficiaria de la expropiación, a pesar de haberse producido varios negocios jurídicos significativos sobre los terrenos ocupados, como la división de bienes en escritura de 4 de noviembre de 1935 y transmisiones hereditarias, poniendo de manifiesto una actitud de pasividad y consentimiento de dicha situación que conforman la condición de poseedor pacífico a efectos de la usucapión por parte de la entidad beneficiaria de aquella expropiación."

En conclusión, el beneficiario poseedor (generalmente la Administración) declarada la vía de hecho entendemos que disfrutó inicialmente de una posesión no pacífica y por lo tanto no apta para usucapir. Pero al igual que en el derecho civil se contempla que la posesión no pacífica (que debe tener continuidad en el tiempo) pasa a ser pacífica por el consentimiento o pasividad del propietario no poseedor, lo mismo se desprende en nuestro ámbito siendo necesario un análisis caso por caso para observar si la actitud del propietario es suficiente para que opere la usucapión.<sup>22</sup>

3. Otra distinción podemos efectuar entre responsabilidad civil por daños causados por actos legítimos y el instituto de la expropiación, de manera que el acto causante de responsabilidad civil no busca causar desposesión alguna pues si esto fuera

---

<sup>22</sup> Esta STS de 9 octubre 2007 (concretamente su FJ 3º) es muy significativa para entender cuando la Administración que detenta violentamente pasa a ser poseedora pacífica, pues han transcurrido 80 años de pasividad del propietario e incluso los terrenos han sido objeto de negocios jurídicos en ese tiempo. En cambio más dudas me genera el siguiente caso de laboratorio que planteo al lector: Si es necesaria una posesión pacífica durante 30 años es obvio que si transcurren hasta 29 años no se ha cumplido y si transcurren 40 o más años obviamente se ha cumplido, pero ¿Qué sucede si siendo la posesión inicialmente no apta para usucapir por mediar vía de hecho el propietario actúa extinguiendo la pasividad tras un transcurso de tiempo de 30-35 años? ¿Cuándo podemos entender que comienza a operar el tiempo? ¿Existe un momento temporal preciso?

así hablaríamos de una vía de hecho expropiatoria, sino que busca otros efectos pero ocasiona un daño incidental. Es más, la vía de hecho se manifiesta cuando se produce una desposesión, el 125 LEF habla de posesión amenazada o perdida, y no de un daño que da lugar a la responsabilidad civil.

4. También una breve relación es precisa respecto del estado de necesidad. Sabemos que sin procedimiento expropiatorio se incurre en una vía de hecho por faltar tal solemnidad, excepto una única situación: la tradicional requisa civil o militar que permite expropiar sin procedimiento en situación de estado de necesidad prevista legalmente.

### **3.3 ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN EXPROPIANTE NO CONSTITUTIVAS DE VÍAS DE HECHO**

Para finalizar el análisis de la vía de hecho expropiatoria, debemos observar de forma negativa, qué actuaciones materiales que puedan aparentemente constituir vía de hecho, realmente son causa de defectos no constitutivos de vía de hecho.

1. Para seguir el procedimiento de urgencia, se requieren dos requisitos: La concurrencia de causas de carácter excepcional que justifiquen la utilización de este procedimiento y además, que se expresen y justifiquen dichas causas en el acuerdo de declaración de urgencia. La declaración de urgencia necesita de un razonamiento preciso, detallado y objetivamente convincente con cada caso y para cada caso.

Entendido esto, no será vía de hecho en el caso del procedimiento urgente, de darse el depósito posterior a la ocupación o el tiempo transcurrido entre la declaración de urgencia y la ocupación o el requerimiento para el mutuo acuerdo, esas irregularidades no invalidan lo actuado ni ocasionan indefensión.

2. La STS de 22 de marzo de 1994 (rec. n.º 3694/1990), determina la diferencia entre nulidad o anulabilidad procedimental de los actos administrativos, pues cuando el procedimiento expropiatorio no sufra vicios de nulidad plena, no cabrá hablar de vía de hecho:

“Se ha de reiterar la doctrina de esta Sala sobre la nulidad o anulabilidad procedimental de los actos administrativos, recordando que en la esfera administrativa ha de ser aplicada con moderación la teoría jurídica de las nulidades, advirtiendo que en la apreciación de supuestos vicios de nulidad ha de ponderarse la importancia que revista el derecho a que afecte, las derivaciones que motive, la situación y posición del interesado en el expediente, y en fin, cuantas circunstancias concurran, resultando contraproducente decretar una nulidad del acto que conllevaría una nulidad de actuaciones con la consiguiente reproducción de las mismas, para desembocar en idéntico resultado, lo que desaconseja la adopción de tal drástica medida, siguiendo lo propugnado por el artículo 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y el 66 de la actualmente vigente y la filosofía de que el derecho no es un fin en sí mismo, ni los trámites pueden convertirse en ritos sacramentales, disociados, tanto en su realización como en su omisión, de los efectos que produzcan, toda vez que el culto a la forma ha de ser rendido en cuanto sirve de protección y amparo frente al ejercicio precipitado o desmedido de la potestad administrativa. En definitiva, no puede confundirse el vicio de nulidad, derivado de la omisión total y absoluta del procedimiento establecido o de los demás supuestos contemplados en el artículo 47 de la entonces vigente Ley de Procedimiento Administrativo, con la simple irregularidad formal no productora de indefensión.”

3. No será tampoco vía de hecho la intervención de la Administración en el patrimonio de un administrado que se legitime en un título no expropiatorio, según la presunción de legitimidad de la que se benefician sus actos. No toda intervención requiere el título de una expropiación formal, aunque debemos estar alerta en casos donde por este cauce, invocando títulos no expropiatorios, se legitime un despojo efectivo vulnerando nuestro sistema de garantía patrimonial.

Por ejemplo, estoy pensando en la ejecución forzosa de actos administrativos y en menor medida en la coacción directa. Supongamos que un acto dictado mediando las reglas de competencia y procedimiento no se acata en periodo voluntario, consecuentemente entra en juego la autotutela de la Administración con el traje de la ejecución forzosa para materializar la obligación del acto en contra de la voluntad del particular. En consecuencia, mediando el procedimiento legalmente previsto y a través de los medios de ejecución forzosa se ejecutará el mandato contenido en el acto administrativo. Aparentemente no parece este un lugar para observar una vía de hecho, pero no caigamos en el engaño, la Administración puede utilizar un medio de ejecución impertinente, puede apoderarse de bienes o derechos extralimitándose y como ejemplo

en la coacción directa, la Administración puede actuar desproporcionadamente en relación con el fin perseguido.<sup>23</sup>

## 4. SUPUESTOS DEL 125 LEF

### 4.1 DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL

#### Art 125 LEF:

*“Siempre que sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley, la Administración ocupare o intentase ocupar la cosa objeto de la expropiación, el interesado podrá utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar, para que los Jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida.”*

Del articulado se desprenden dos puntos esenciales: los tres supuestos del 125 LEF y los medios de reacción que expresa el artículo. En este momento nos referimos a los supuestos o requisitos sustanciales de utilidad pública o interés social (analizado en el actual apartado), necesidad de ocupación y previo pago o depósito.

---

<sup>23</sup> Además del “Curso I” op. cit pp. 831 ss., véase BARCELONA LLOP, J: “La ejecución forzosa de los actos administrativos: Régimen general. La prohibición de acciones posesorias” en la obra colectiva dirigida por GAMERO CASADO, E (2017): “Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público”, Tirant Lo Blanch, tomo II, pp. 2207 ss. y la monografía de referencia citada en las mismas.

Me llama la atención las relaciones entre Administración y administrado sin mediar un acto administrativo propiamente, sino mediante relaciones de cooperación, concertación o negociación, califiquenlas como ustedes prefieran. En lo que a mi corresponde, plantearnos un ejemplo de vía de hecho en estas relaciones obligaría a diseñar un supuesto de laboratorio. Será porque en la práctica, el particular común, es decir, la gran mayoría de nosotros, esperamos de la Administración un acto administrativo unilateral, ejecutivo, susceptible de ejecución forzosa.

En el contexto de la “causa expropiandi” resulta enriquecedora la STC 116/2019 de 16 de octubre (rec. inconstitucionalidad n.º 2056/2019). En ella se debatió acerca de la constitucionalidad de un precepto legal autonómico en virtud del cual la aprobación de los planes especiales y proyectos de rutas senderistas conlleva la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios. Al margen del sentido del fallo<sup>24</sup> la STC contiene una desarrollada explicación de la “causa expropiandi”, siendo necesario aquí transcribir los fundamentos más interesantes:

“La causa expropiandi es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Es una de las garantías de toda expropiación, la relevante a los efectos del presente proceso, que “aparece recogida de forma taxativa en el artículo 33.3 CE (“[n]adie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social”): la causa expropiandi que, como primer requisito, como fin legitimador, debe proporcionar el soporte justificativo de cualquier medida de expropiación forzosa. Su definición es en efecto una exigencia inexcusable, derivada del carácter medial de la expropiación como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos cuya procura material corresponde a la Administración ( STC 37/1987, de 26 de marzo (RTC 1987, 37) , FJ 6). Hasta tal punto es así que ‘el derecho de propiedad garantizado por el art. 33 del texto constitucional es, desde la vertiente individual, un derecho subjetivo que, como ya se ha dicho en la STC 111/1983 (RTC 1983, 111) , fundamento jurídico 8, y reiterado en la STC 37/1987 (RTC 1987, 37) , fundamento jurídico 2, ‘cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación’, apareciendo así esa conversión directamente conectada y supeditada al fin mismo de utilidad pública que la justifica ( STC 6/1991, de 15 de enero (RTC 1991, 6) , FJ 7)” ( STC 45/2018, de 26 de abril (RTC 2018, 45) , FJ 4).

Por otra parte, debe recordarse que en la medida en que la expropiación esté fundada en un fin público o social, ninguna lesión del contenido esencial del derecho de propiedad se producirá, ya que ese contenido no exige, ni conlleva, ineludiblemente, el que la

---

<sup>24</sup> Para más entendimiento sobre la cuestión de fondo de la STC 116/2019 véase los FJ 1º 2º y 4º siendo suficiente aquí transcribir lo siguiente: “Por tanto, con esta decisión, el legislador balear dispone una serie de finalidades legítimas en el seno de políticas sectoriales de su competencia, expresivas de unos intereses sociales fijados en abstracto, que justifican que, para su consecución y en los términos previstos en la norma, se haga uso de la potestad expropiatoria. Por ello, el Tribunal aprecia que, a la vista de los objetivos perseguidos por la Ley 13/2018, concurre la finalidad de utilidad pública o interés social que ha de legitimar cualquier medida de naturaleza expropiatoria.”

declaración de utilidad pública o interés social se encuentre previa y genéricamente amparada en una Ley general que contenga una tipificación o catálogo tasado de los fines legitimadores de la expropiación. Al respecto, la STC 37/1987 (RTC 1987, 37), FFJJ 2 y 6, ya puso de manifiesto que la expropiación forzosa no es una institución unitaria que, en lo que ahora interesa, constitucionalmente quede circunscrita a fines previa y anticipadamente tasados dentro de los que, en principio, pueden englobarse en las genéricas categorías de utilidad pública o interés social, ya que justamente con su carácter instrumental -y no finalista- no es sino consecuencia de la variabilidad y contingencia de lo que, en cada momento, reclama la utilidad pública o el interés social de acuerdo con la dimensión social de la propiedad privada y con los principios establecidos e intereses tutelados por la Constitución.”

Adentrándonos más en la “causa expropiandi”, G. Fernández Farreres la fundamenta de la siguiente manera:

*“La necesidad de que concurra una causa específica que justifique la privación de un bien o derecho patrimonial reside en el hecho de que la expropiación no es ni puede ser nunca un fin en sí mismo, sino un medio o instrumentos puesto al servicio de la Administración para el cumplimiento de los fines públicos que le competen. De este modo, toda expropiación se fundamenta en una causa, sin la cual no se legitimará que los particulares puedan verse privados de sus bienes y derechos. Y esta causa expropiandi se concreta en la actualidad en la utilidad pública o interés social del fin a que queda afectado el objeto expropiado. El fin al que se destina el bien expropiado es el presupuesto básico sin el cual no puede haber expropiación.*

*(...)Utilidad pública o interés social son conceptos jurídicos indeterminados que, sin embargo, no dan cobijo a cualquier decisión acerca del fin y destino del bien o derecho expropiado. A pesar del amplio margen que permiten, tales conceptos también comportan límites infranqueables que no podrán sobrepasarse. (...) Con carácter general, esta declaración de utilidad pública o interés social, tanto de bienes inmuebles como de bienes muebles, debe realizarla la ley.*

*(...)El art 10 LEF dispone que la utilidad pública se entiende implícita en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio, de manera que aprobado un plan de obras de acuerdo con las normas que los disciplinen no será precisa la intervención de la ley. Tampoco lo será cuando medie una ley que genéricamente haya declarado de utilidad pública la realización de determinadas categorías o clases de obras*

*(...) a partir de esa declaración legal, cuando sea necesario expropiar un bien inmueble concreto para realizar el fin bastará con el acuerdo en forma de Real Decreto del Consejo de Ministros o, incluso, del Ministro competente por razón de la materia.(...) La razón de estas excepciones hay que buscarla en el deseo de agilizar la tramitación de los procedimientos de expropiación cuando se trata de la construcción de obras públicas y de la puesta en funcionamiento de servicios públicos.”<sup>25</sup>*

Es una ardua tarea y muchas veces imposible observar materialmente la causa de utilidad pública siendo invisible para los administrados en su declaración y concreción, pues se abusa de la declaración implícita en proyectos y planes donde el ciudadano poco tiene que decir sobre los mismos. Aun así la jurisprudencia ha venido admitiendo el control de legalidad de la declaración de utilidad pública comprobando su correspondencias con la “causa expropriandi.”<sup>26</sup>

La declaración previa de utilidad pública ha sido desde su inicio fiscalizable por la jurisdicción contencioso-administrativa. Distinguimos un control formal, que exista la misma conforme al procedimiento adecuado; de un control material, si realmente existe una causa de la expropiación.

Otro supuesto sencillamente reconocible sería la elusión de la calificación de la “causa expropriandi” por ley formal (cuando así se establezca en la legislación) e intento de suplirlo por simple resolución administrativa.

## **4.2 DECLARACIÓN DE NECESIDAD DE OCUPACIÓN**

Mientras que la declaración de utilidad pública o interés social es un presupuesto de la expropiación, el procedimiento expropiatorio consta de tres fases:

1. Fase de declaración de necesidad de ocupación,

---

<sup>25</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G (2022); “Sistema II”, op. cit. pp. 218 ss.

<sup>26</sup> En lo referido al control de la declaración de utilidad pública, como añadido véase, STS de 14 de diciembre de 2005, STS de 27 de junio de 2006, STS de 27 de marzo de 2007 y STS de 29 de junio de 2007.

2. Fase de fijación de la indemnización expropiatoria o justiprecio y,
3. Fase de pago que posibilita la ocupación del bien expropiado.

Las dos últimas fases serán objeto de análisis en el apartado siguiente, mientras que ahora debemos analizar la necesidad de ocupación y ver en qué casos la irregularidad en este sentido es sustancial al tenor del art 125LEF.

Podemos entender la declaración de necesidad de ocupación de la siguiente manera:

*“El beneficiario de la expropiación ha de relacionar, de manera concreta e individualizada, los bienes que se consideran de necesaria expropiación. Esos bienes han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. (...) se abrirá el trámite de información pública durante quince días que permite a cualquier persona aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores y, asimismo, para oponerse, por razones de fondo o de forma a la necesidad de ocupación. Finalizado, el órgano administrativo resolverá adoptando el llamado acuerdo de necesidad de ocupación, en el que se detallarán los bienes y derechos afectados (...) el acuerdo habrá de ser publicado y, además, notificado individualmente a los interesados en el procedimiento expropiatorio.”*<sup>27</sup>

Determina García de Enterría que *“esa falta de concreción inicial de los bienes que han de resultar afectados por la operación expropiatoria, de la extensión de los mismos y de sus titulares, es la causa específica de un sinfín de inseguridades jurídicas, cuando no de arbitrariedades o de puras vías de hecho”*.<sup>28</sup>

Respecto a la presencia de los expropiados y su correcto emplazamiento para las actuaciones a lo largo del procedimiento expropiatorio, garantizando que el procedimiento sea contradictorio, hay que decir que la ausencia de los mismos en procedimiento equivale a una vía de hecho, a saber: *“las actuaciones de los expropiados en el procedimiento expropiatorio son muy importantes (...) si se prescindiese de ella se daría una verdadera vía de hecho y no una expropiación (...) el procedimiento entero es contradictorio, esto es, debe oírse a quienes están en posiciones encontradas antes de resolver (...). Por esta razón la jurisprudencia exige su emplazamiento personal, siempre*

---

<sup>27</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G (2022): “Sistema II”, op. cit. pp. 225 y 226.

<sup>28</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: “Curso I”, op. cit. p. 282.

*que sea conocido, (STS de 14 de noviembre de 1984), so pena de nulidad, STS de 19 de noviembre de 1994.”*<sup>29</sup>

Un supuesto de nulidad de la declaración de necesidad de ocupación es fácilmente visible cuando se demuestra la incompetencia del órgano que dictó tal acuerdo. Según el artículo 2 LEF; “*la expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio*” debiendo añadir por la ordenación territorial tras el texto constitucional a las CCAA y según art. 4 LBRL a las islas. La Ley puede atribuir dicha potestad a otros entes, pero en caso contrario, es nula la declaración de necesidad de ocupación expedida por, en la STS 842/2020 de 22 de junio (rec. n.º 2020/2019), el beneficiario (una Entidad Pública) debiendo ser aprobado el proyecto que determina la necesidad de ocupación por la Consejería (así se disponía en el Decreto por el que se aprueban los estatutos de tal Entidad Pública).

La STS de 6 de marzo de 1997 (rec. n.º 1456/1992), exige la información pública sobre el proyecto de obras municipales junto a la audiencia de los interesados en el proyecto cuando comprende una descripción detallada de los bienes a afectar, no siendo posible subsanar este defecto por la información pública abierta con posterioridad a la aprobación definitiva del proyecto.

La STS de 30 de enero de 1997 (rec. n.º 12459/1991), considera que la aprobación del proyecto, incluso con pequeños defectos, no es obstáculo para que determine la necesidad de ocupación, siempre que no presente irregularidades sustanciales en su tramitación.

La STS de 27 de marzo de 2008 se pronuncia sobre el caso donde la Administración omite el trámite de información pública del proyecto de trazado de una infraestructura generando, según la sala de instancia y el TS, indefensión, por no poder ser suplido, ya que en el proyecto se contenía la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados por el procedimiento expropiatorio urgente. Observamos como a priori es complejo afirmar la existencia de vía de hecho, más aún cuando en otros pronunciamientos el órgano se mantiene alejado de dicha doctrina, en cambio en la citada sentencia el tribunal hila muy fino y defiende la falta de identidad sustancial respecto de otros pronunciamientos, consagrando la vía de hecho.

---

<sup>29</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: “*Curso I*”, op. cit. p. 253.

La reciente STS 1157/2020 de 14 septiembre (rec. n.º 276/2019), considera lo siguiente:

“La omisión del trámite de información pública en los términos previstos en el art. 19.1 de la Ley de Expropiación Forzosa - que según la jurisprudencia citada en la instancia que no es necesario repetir, no se satisface con la convocatoria "a los solos efectos de subsanar posibles errores que se hayan producido al relacionar los bienes afectados por la urgente ocupación"- comporta necesariamente la nulidad del procedimiento expropiatorio, nulidad de pleno derecho cuya apreciación, como tal, no está sujeta a prescripción, sin perjuicio de su ejercicio en los términos establecidos legalmente.”

No vamos a analizar la evolución que ha observado la declaración de necesidad de ocupación hasta nuestros días, simplemente tengamos en cuenta que antaño fue excluida la impugnación independiente frente a la misma. Actualmente, los preceptos 22.3 y 126 LEF contradicen el 24 y 106 CE como se ha recogido en reiterados pronunciamientos del TS, siendo a nuestros efectos relevante saber que actualmente es totalmente posible impugnar la declaración de necesidad de ocupación, e incluso el acta de ocupación especialmente cuando produce un despojo ilegítimo. Tampoco cabe duda de que es totalmente posible atacar este trámite esencial impugnando el justiprecio.

#### **4.3 PREVIO PAGO O DEPÓSITO**

Nos centraremos en el procedimiento ordinario, donde del 125LEF podemos entender la eficacia de la regla del previo pago. No obstante, esta regla general ha pasado a ser la excepción debido a la gran utilización de la potestad expropiatoria a través del procedimiento de urgencia. También existen otros casos donde la urgencia declarada justifica trasponer el pago (por ejemplo, procedimientos de urgencia y procedimientos especiales de expropiaciones por necesidades militares) no siendo objeto de análisis.

De nuevo planteamos un breve análisis del justiprecio:

*“El justiprecio puede quedar fijado de mutuo acuerdo entre el expropiante y el expropiado (...) en concreto el plazo para alcanzar un acuerdo sobre el justiprecio es de quince días, transcurrido el cual sin alcanzarlo se iniciará sin más demora el trámite de*

*fijación del mismo, que no impide que pueda llegarse a un acuerdo antes de que se decida el mismo por el Jurado Provincial de Expropiación.*

*(...) para la fijación del justiprecio se deberán observar una serie de trámites; la apertura para cada expropiado de una llamada pieza separada, la presentación de la hoja de aprecio por parte del expropiado, si no se acepta por la Administración esta fijara su propia hoja de aprecio que si tampoco es aceptada por el expropiado, el asunto pasará al Jurado Provincial de Expropiación el cual fijará el justiprecio dentro de los límites de la hoja de aprecio. Concluida la pieza separada de fijación del justiprecio, el pago de la indemnización debe realizarse en el plazo máximo de seis meses. Posteriormente al pago o consignación se procederá a la ocupación del bien.”<sup>30</sup>*

Los arts. 126 LEF y 140 REF parecen establecer un presupuesto de admisibilidad del recurso para impugnar el justiprecio, pero se deben entender derogados por los arts. 24 y 106 CE, siendo actualmente inoperable la exigencia de la lesión superior al sexto (como bien señala la jurisprudencia más clásica) por ser contrario al derecho a la tutela judicial efectiva. Destacar también que como se ha señalado, en la impugnación de la resolución del Jurado puede impugnarse la nulidad de todo el expediente.

La STS 1549/2017 de 16 octubre (rec. n.º 856/2016) se pronuncia sobre un supuesto interesante: la fecha de valoración del bien cuando la ocupación ilegal se produce muchos años atrás y el bien se ha revalorizado. El criterio es el siguiente:

“No es admisible que en supuestos como el presente pueda considerarse que los terrenos han de valorarse al momento en que los recurrentes solicitan la expropiación de un bien que ha sido ocupado hace más de veinte años desde la fecha que se propone servir para valorar los terrenos que, como es obvio, se han vistos transformados y su valor se ha incrementado desmesuradamente, sin que en ello haya intervenido la propiedad que ha estado al margen de todo ello hasta que consideró oportuno solicitar la expropiación, que precisamente se hace cuando ya el terreno está plenamente edificado y urbanizado. Y como ya hemos dicho no puede servir para justificar tan anómala situación a la misma Administración que ciertamente se conformó con un Proyecto de Expropiación para proceder a la ocupación de los terrenos, sino a la misma desidia de los propietarios que a ciencia y paciencia de la usurpación de la que dicen haber sido objeto, no reaccionan sino

---

<sup>30</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2022): “Sistema IP”, op. cit. pp. 226 ss.

en un tiempo tan alargado que no parece prudente pueda ser reconocido en la aplicación de la normativa de valoración.”

Otro supuesto a entender como vicio sustancial sería no realizar el previo pago del justiprecio e intento de remitirlo a un momento posterior a la ocupación del bien (fuera de supuestos de expropiaciones urgentes), o la fijación unilateral del justiprecio al margen del Jurado de Expropiación.

Fuera de supuestos muy concretos (el más importante el procedimiento urgente), trasponer la regla del previo pago a un momento posterior se concibe como una vía de hecho. Lo que se pretende es evitar que se desposean bienes o derechos legítimos y su efecto sea empobrecer inmediatamente al sujeto que estará a la espera de un pago futuro indeterminado. Muchas veces la espera supone onerosidades adicionales a la expropiación e incluso un perjuicio fatal al expropiado si el bien es su medio de subsistencia. Lo que yo veo, además de lógicamente la vulneración de la regla del previo pago, es una falta de “causa expropriandi” al fallar el propio fundamento de la expropiación, siendo una práctica más similar a una “expoliación”.

Precaución se debe tener también con los procedimientos urgentes que una vez que se levanta acta previa a la ocupación y se constituye el depósito, sin que se haya pasado a ocupar definitivamente el bien tras un transcurso de tiempo superior a seis meses, entran en juego los intereses del art. 56 LEF en relación con el art 52.8º: se admite en el procedimiento de urgencia los intereses de demora no ya desde la ocupación sino, como en el supuestos del 56 LEF desde que transcurran seis meses tras la declaración de urgencia. Me parece correcto el criterio especialmente para no colocar en peor situación a los afectados por una expropiación urgente que a los de una expropiación ordinaria.

## **5. DISPOSICIÓN ADICIONAL 1º LEF**

### **5.1 FUNDAMENTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR VÍA DE HECHO**

La localización de este capítulo, precediendo a los medios de reacción frente a la vía de hecho, se distancia del orden lógico que debiéramos seguir para la comprensión de la vía de hecho (su concepto, su significación en la expropiación, sus supuestos y sus medios de defensa) y obedece a la necesidad de plantear todas las cuestiones relevantes antes de entrar en el organigrama de recursos frente a la actuación de hecho. Dando por entendido que todo el análisis desarrollado en este capítulo parte de la existencia de una vía de hecho ya destapada por los tribunales.

Nos encontramos en el ámbito de la vía de hecho a mi juicio más relevante (sin tener en cuenta los medios de defensa que cualquier administrado debe poder conocer y articular) así como más complejo, pues debemos analizar los criterios doctrinales (que adelanto, han ido variando) para saber qué mecanismos en cada caso son susceptibles de garantizar al administrado un resarcimiento tras una vía de hecho.

Para empezar, declarada la vía de hecho, al administrado se le debe devolver el bien o derecho expropiado y se le debe indemnizar los daños y perjuicios (si proceden) causados por la actuación ya anulada por sentencia. Estas son las dos consecuencias que actúan como pilares para todo el desarrollo doctrinal que veremos. Si la Administración actúa a través de su potestad expropiatoria sin (a título de ejemplo) declaración de utilidad pública o interés social (explícita o implícita), actúa de hecho y el propietario valiéndose de los medios anunciados en el 125 LEF obtendrá la tutela de los tribunales quienes declararan la vía de hecho y determinarán la restitución “in natura” del bien y la procedente indemnización. Sin olvidar, arts. 52.8, 56 y 57 LEF, los intereses de demora que en su caso correspondan.

En este sentido, es crucial el momento del conocimiento real por el particular de la vía de hecho, no solo en cuanto a los plazos para reaccionar frente a la misma (que como veremos, es una cuestión importante), sino especialmente por el siguiente razonamiento: Cuanto más tarde tenga constancia el particular de la vía de hecho, más tarde se requerirá a la Administración o se solicitará tutela a los tribunales, consecuentemente mayor será la actuación de hecho y mayor será la imposibilidad de devolución del bien en su estado anterior.

Piénsese por ejemplo, que el bien ha podido destinarse a la construcción de una autovía, un vial o una universidad. Si la universidad (que inicialmente fueron una serie de terrenos ocupados ilegalmente y además sin conocimiento del propietario hasta ya

avanzadas las obras o finalizada la edificación) ya ha sido edificada o prácticamente edificada, es entendible y lógico que no se exija derrumbar la universidad ya construida para restituir unos terrenos (ya inexistentes) al propietario, pues debe primar el interés general que desprende una universidad frente al interés individual del administrado. Sin perjuicio de destacar que cualquier tesis o razonamiento encaminado a derrumbar una universidad y volver a establecer los terrenos iniciales (si es que es posible tal restablecimiento) es una práctica cuanto menos absurda e inoperante para cualquier ordenamiento jurídico que se pretenda creíble.

Siguiendo este razonamiento, la doctrina y jurisprudencia entienden que en caso de imposibilidad de devolución debe operar una indemnización sustitutoria que se puede traducir en dos puntos doctrinales objeto de análisis en los dos siguientes apartados de este capítulo.

Por otro lado, junto a la devolución o indemnización sustitutoria (sin tener en cuenta la doctrina del 25% por los motivos que se expondrán), subsiste como hemos mencionado en el caso de la devolución, la indemnización por daños y perjuicios en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>31</sup> por el funcionamiento anormal de sus servicios, debiéndose acreditar los parámetros de los arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015 (antaoño arts.139 y siguientes de la Ley 30/1992)

No podemos confundir la indemnización por privación del bien con base en la potestad expropiatoria, con la indemnización por vía de hecho. Así lo contempla la STS de 16 de marzo de 2005 (rec. n.º 2918/2001):

“Una cosa es la indemnización procedente a consecuencia de la privación, en virtud del instituto expropiatorio, de bienes y derechos, y otra cosa diferente es el reconocimiento del derecho a indemnización por la vía de hecho cometida por la Administración a consecuencia de la anulación de la actuación expropiatoria derivada de la nulidad de la resolución administrativa que declaró la utilidad pública que legitimaba dicha expropiación (...) cuya nulidad conlleva, en esencia, la devolución de las fincas de que se ha visto privado ilegítimamente el expropiado en vía de hecho y que se sustituye, ante la imposibilidad material de devolución por haberse consumado la obra, por una indemnización.”

---

<sup>31</sup> Véase como simple añadido la STS 1160/2021 de 22 de septiembre (rec. n.º 1913/2020) referida al comienzo del plazo de la acción por responsabilidad patrimonial.

Por último, antes de entrar en la cuestión “per se”, quiero matizar que a lo largo de este capítulo me refiero al resultado producido por la disposición adicional LEF en relación con la doctrina del incremento del 25% con los términos de modificación de tal doctrina y no tanto como supresión, pues si bien es cierto que se suprime el automatismo del incremento del 25%, no se suprime el fundamento “ab initio” de la indemnización por vía de hecho, sino que se reorganiza, se redirige o reestructura en base a otros parámetros, que analizaremos en los apartados siguientes.

## 5.2 DOCTRINA INVETERADA DEL TS

Una vez conocido que las dos consecuencias básicas de la nulidad del expediente expropiatorio son la devolución del bien expropiado y la indemnización por daños y perjuicios siguiendo el cauce procedimental idóneo para la responsabilidad patrimonial de la Administración, es el momento de referirnos a la inveterada o clásica doctrina del TS para los casos de imposibilidad de restitución “in natura”.

De las SSTs, entre otras muchas, STS de 26 de septiembre 2006, STS de 5 de noviembre de 2010, STS de 25 de septiembre de 2012 (rec. n.º 1229/2009), STS de 10 de junio de 2013 (rec. n.º 4700/2010), STS de 15 de marzo de 2013, STS de 19 de noviembre de 2013 (rec. n.º 875/2011), STS de 4 de marzo de 2016, se desprende lo siguiente:

La imposibilidad de restitución in natura (por ser imposible material, jurídica y económicamente la devolución) se traduce en una indemnización sustitutoria o compensatoria de carácter subsidiario, que solo opera cuando exista imposibilidad material de devolver el bien expropiado. Para determinar el “quantum” de esa indemnización sustitutoria se han seguido (hasta la interpretación de la adicional LEF que modifica ciertos aspectos que explicaremos más adelante) 2 criterios doctrinales, que obedecen a fundamentaciones distintas.

1. En primer lugar; fijar la indemnización conforme al art 105.2 LJCA: “*Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes*

*considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno.”* Que conjuntamente con la indemnización por daños y perjuicios, supone el resarcimiento íntegro por la ilegalidad soportada.

2. El segundo criterio, consiste en determinar el “quantum” de indemnización sustitutoria, de acuerdo con la cantidad de justiprecio fijado por el Jurado de expropiación incrementado en un 25%. Entendiendo a la cantidad única total resultante de la operación aritmética: justiprecio final más el 25% del mismo, como la indemnización sustitutoria y la indemnización por vía de hecho, es decir, por los daños y perjuicios derivados de la ilegalidad. A este criterio se le ha catalogado durante muchos años como la inveterada doctrina del Tribunal Supremo en caso de nulidad de expediente expropiatorio y aunque en ocasiones se ha querido dejar claro que solo opera cuando lo que se impugna es el justiprecio del Jurado, esta doctrina ha sido aplicada en la mayoría de supuestos de forma automática por nuestros Tribunales.

Personalmente, además de ser una solución “cómoda” en el día a día de los Tribunales, lo que observo es que este incremento parece tener ciertos fines sancionadores para las administraciones expropiantes, con el objetivo de evitar futuras actuaciones ilegítimas de la Administración.

Hasta ahora nos hemos limitado a exponer estas dos líneas doctrinales, siendo mucho más relevante en la práctica el incremento del 25%. En cambio, podemos ir más allá y preguntarnos ¿Qué hay detrás de esta doctrina? ¿Qué ventajas e inconvenientes podemos observar de los incrementos del 25%?

No cabe duda de que la principal virtud de esta doctrina es evitar al administrado el planteamiento de otro recurso y el desarrollo de otro proceso. Junto a ello, también se ha defendido el incremento del 25%, alegando que esta doctrina es una válvula de escape que permite no reclamar la devolución “in natura” (síntoma de automatización) y que si se prohíbe habría que ir caso por caso, cuando así lo solicite el expropiado, analizando si realmente hay imposibilidad de restitución.

En contra, los argumentos son múltiples. Brevemente procedemos a desnudar el criterio del incremento desde su raíz. Si sabemos que el incremento opera sobre el justiprecio, al declararse la vía de hecho se rompe el nexo necesario para que opere el

justiprecio: Estar ante una verdadera expropiación forzosa, por lo que no podemos hacer depender la indemnización pretendida en el escrito de interposición del recurso de una figura (justiprecio) que fuera de la expropiación forzosa pierde toda su eficacia. En otras palabras, si hay vía de hecho, no hay expropiación auténtica, en consecuencia no hay justiprecio susceptible de incrementar.

Por otro lado, tampoco es correcto incluir en esa cuantía incrementada la indemnización por vía de hecho, sin determinar si realmente existe un daño o perjuicio indemnizable. Recordemos que la indemnización del 105.2 por inexecución de sentencia, no obedece a una indemnización por daños y perjuicios, sino que es sustitutoria de la devolución del bien y por lo tanto admite conjuntamente la correspondiente indemnización por el cauce de la responsabilidad patrimonial. En cambio, en este caso tanto la indemnización sustitutoria como la indemnización por la ilegalidad sufrida se contemplan ambas en el incremento sobre el justiprecio, no siendo posible solicitar el Incremento del 25% y a la vez la indemnización por vía de hecho, pues ya se entiende integrada en el mismo, siendo este el aspecto que se critica.<sup>32</sup>

A la vista de estos defectos, se observan sentencias como la STS de 26 de junio de 2018 (rec. n.º 4274/2017), que ya exigían ante la solicitud del incremento del 25%, acreditar los requisitos del art. 32 ss. LRJSP. Esta práctica, aun siendo anterior a la vigencia de la disposición adicional, supone verdaderamente el cumplimiento de la adicional.

A continuación, nos adentramos en la disposición adicional; su literalidad, su doctrina y sus consecuencias.

---

<sup>32</sup> Aspecto criticado por razón de no constar la acreditación de daños, supongamos para mayor entendimiento el siguiente ejemplo: Un propietario acude al juez del contencioso pretendiendo que se acredite y cese la vía de hecho junto con una indemnización que ascienda al total de justiprecio (1.000.000 euros por ejemplo) incrementado en un 25% (1.250.000 euros total). El juez declara la vía de hecho y falla imponiendo tal indemnización, ¿en razón de qué? En razón de indemnización sustitutoria por imposibilidad de restitución “in natura” e indemnización por la ilegalidad sufrida por la vía de hecho, pero ¿se ha acreditado la imposibilidad de restitución y los daños sufridos por la vía de hecho? Negativo y a pesar de ello en ese incremento de 250.000 euros se entiende integrado la indemnización sustitutoria y la indemnización por vía de hecho. En cambio, la indemnización fijada por el art.105.2 LJCA obedece a la indemnización sustitutoria que junto con la indemnización por la ilegalidad sufrida por el cauce de la responsabilidad patrimonial supondrá el entero resarcimiento.

### 5.3 DOCTRINA DEL TS TRAS LA DISPOSICIÓN ADICIONAL LEF

El legislador, mediante la disposición adicional LEF, modifica la doctrina clásica del Tribunal Supremo, a través de la siguiente literalidad:

*“En caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*

De los pronunciamientos del Tribunal Supremo: STS 1205/2020 de 28 septiembre (rec.n.º 7099/2018), STS 1157/2020 de 14 septiembre (rec. n.º 276/2019), STS 550/2020 de 25 mayo (rec. n.º 755/2019), STS 842/2020 de 22 junio (rec. n.º 2020/2019), STS 666/2020 de 4 junio (rec. n.º 5044/2018), STS 1730/2019 de 13 diciembre (rec. n.º 7098/2018), STS 989/2019 de 4 julio (rec. n.º 220/2018), STS 934/2019 de 27 junio (rec. n.º 3666/2018), STS 1443/2018 de 1 octubre (rec. n.º 3406/2017), STS 1412/2018 de 24 septiembre (rec. n.º 2356/2017), STS 1167/2018 de 9 julio (rec. n.º 1551/2017), STS 1081/2018 de 26 junio (rec. n.º 4274/2017), STS 1029/2018 de 18 junio (rec. n.º 2392/2017), STS 985/2018 de 12 junio (rec. n.º 755/2017), STS 919/2018 de 4 junio (rec. n.º 210/2016), se desprende el siguiente criterio doctrinal:

En primer lugar, la disposición hace referencia a los daños causados por la anulación del expediente expropiatorio, equiparado a una vía de hecho, siendo la consecuencia principal la devolución del bien expropiado como ya hemos apuntado.

En segundo lugar, también ya mencionado, junto a la restitución “in natura” puede proceder la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios causados por la actuación anulada, en cuanto ha supuesto una privación temporal del bien y en la medida que haya afectado a los derechos de uso, disfrute y disposición sobre el bien expropiado. Esta indemnización se acreditará conforme a los arts. 32 y ss. LRJSP. Hasta aquí no encontramos ninguna dificultad, si la restitución es viable, se ordenará que se lleve a cabo y si se han producido daños se estará a lo dispuesto en los preceptos de responsabilidad patrimonial. En este punto la disposición adicional, aunque pueda parecer que surte

efectos, es irrelevante, pues con anterioridad a ella ya se preveía acudir al art. 139 y ss. Ley 30/1992 (actual 32 y ss. Ley 40/2015) sin ser necesaria más explicación de porqué la adicional, al incidir en el art. 139, no supone modificación respecto a la situación anterior.

En tercer lugar, y entrando de lleno en el problema, ¿Qué sucede cuando no es posible la restitución “in natura”? La doctrina del Supremo se ramifica en 2 criterios para determinar la indemnización sustitutoria teniendo en cuenta ya no la clásica doctrina sino la adicional de la LEF:

1. El primer criterio, en palabras del Tribunal Supremo consiste en;

“La fijación de la indemnización al amparo del art. 105.2 de la Ley de la Jurisdicción, que es la que procede en términos estrictamente jurídicos como compensación del derecho del expropiado a obtener la devolución de la finca de que se vio privada ilegalmente, indemnización referida, naturalmente, a la fecha en que dicha imposibilidad se aprecia por el Tribunal y que se concreta en la valoración del bien, atendiendo a la privación definitiva que supone la imposibilidad de devolución, cuya liquidación conjunta con la indemnización de daños y perjuicios causados por la actividad ilegal, justificados en los términos que exige la disposición adicional LEF, supone la reparación íntegra de las consecuencias de la ilegal actividad administrativa, por lo que, como señalan las sentencias de 12 de junio de 2012 (RJ 2012, 7365) (rec.4179/2009) y 27 de junio de 2012 (RJ 2012, 8452) (rec. 3331/2009), sobre la liquidación así practicada no opera el incremento del 25 por ciento.”

2. El segundo criterio: cualquier pretensión indemnizatoria del expropiado, en cumplimiento con la disposición adicional LEF, debe seguir el cauce previsto para la responsabilidad patrimonial de la Administración en el 32 y ss. Ley 40/2015. Es decir, si se plantea imposibilidad de devolución, se atenderá al 105.2 LJCA o bien a través del procedimiento idóneo o de forma yuxtapuesta al art. 105.2, se atenderá a la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración siguiendo los requisitos previstos en la legislación ya mencionada.

En cuarto lugar, el TS indica que ante la solicitud de determinación atendiendo a la valoración asignada por el Jurado incrementada en un 25%, se debe acreditar los requisitos de la legislación de la responsabilidad patrimonial, como exige la disposición adicional de la LEF (si cabe entonces el incremento, no se suprime, sino que se reestructura en base a los preceptos y principios de la responsabilidad patrimonial)

Finalmente, el Tribunal resume su doctrina sobre el alcance y requisitos para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio conforme a la disposición adicional LEF, de la siguiente manera:

“Sin perjuicio de la devolución del bien ocupado o la fijación de la correspondiente indemnización sustitutoria al amparo del art. 105.2 de la LJCA , para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio de los daños y perjuicios derivados de la actividad anulada, es preciso que se justifique la realidad del daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del art. 139 de la Ley 30/92 ( arts. 32 y ss. Ley 40/2015).”

En síntesis y con el fin de ordenar las ideas extraídas de la doctrina final del TS, nos queda claro que si cabe restitución se deberá realizar sin perjuicio de la indemnización procedente por responsabilidad patrimonial. Y cuando no quepa, se seguirá lo dispuesto en el 105.2 LJCA y cualquier solicitud de indemnización se encauzará conforme a los preceptos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones.

En mi opinión, esta doctrina no es fruto enteramente de seguir la literalidad de la disposición adicional. Es obvio que se modifica la clásica doctrina, que incrementaba el justiprecio como indemnización por anulación de expediente expropiatorio sin muchas veces reflejarse en la realidad o al menos sin tener intención de comprobar que se cumple el principio básico resarcitorio; un menoscabo efectivo e indemnizable del patrimonio del administrado. Pero la doctrina no niega el incremento, sino que le acota a supuestos donde se prueba un daño o perjuicio efectivo susceptible de indemnización en la formas del 32 y ss. Ley 40/2015. Pero más ambiguo es, en caso de imposibilidad de restitución in natura, continuar procediendo por el 105.2 LJCA, es decir, indemnización por inejecución de sentencia. Si la disposición en su literalidad, determina la indemnización en caso de nulidad de expediente expropiatorio por el cauce de la responsabilidad patrimonial de la administración ¿Está el Tribunal Supremo realmente siguiendo la disposición adicional LEF?

La pregunta es compleja y en mi búsqueda de una respuesta específica a esta cuestión lo único que he podido llegar a interpretar o considerar es que; al movernos en el ámbito de la jurisprudencia y siguiendo la falacia de todo lo que no se prohíbe expresamente está permitido, el Tribunal sigue apostando por el 105.2 LJCA en caso de imposibilidad de restitución y para toda indemnización fuera de la restitución in natura o

sustitutoria del 105.2 habrá que estar a lo dispuesto por los arts. 32 y ss. Ley 40/2015, pues en verdad la disposición adicional no le impone lo contrario. (Distinto hubiese sido si la adicional contendría el término “solo”, pues excluiría el cauce del 105.2 LJCA, y sin perjuicio de la posible devolución, ante toda nulidad de expediente expropiatorio se indemnizaría con base en la responsabilidad patrimonial)

La entrada en vigor de la Disposición Adicional LEF no plantea exclusivo debate respecto a la modificación de la doctrina del incremento del 25% del justiprecio (aunque es el aspecto más importante), sino que también ha sido objeto de debate la aplicación temporal de la disposición. ¿Es de aplicación la disposición adicional a supuestos de ocupación ilegal que hubieran tenido lugar con anterioridad a la entrada en vigor? ¿Cuál es el momento a tener en cuenta para aplicar la disposición adicional?

La misma fue introducida por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, con efectos desde el 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida por la disposición final 2.4 de la Ley 17/2012. Esta cuestión se suscita ante el TS en la ya invocada STS 842/2020 de 22 junio (rec. n.º 2020/2019) resolviendo, apoyándose en la doctrina adoptada por la también nombrada STS 550/2020, de 25 mayo (rec. n.º 755/2019), de la siguiente manera:

“El momento determinante a tener en cuenta para la aplicabilidad en el tiempo de la Disposición Adicional LEF en el caso de autos es, pues, la sentencia que reconoce ambos extremos, la nulidad de la expropiación y la imposibilidad de restitución, pues es cuando se consolida la lesión patrimonial determinante del derecho a la indemnización aquí discutida y, en definitiva, cuando nace el derecho a la misma. Y esta apreciación nos lleva a concluir que la mencionada disposición debe ser aplicada en las sentencias dictadas tras su vigencia que, como la recurrida, declaran la nulidad de la expropiación y aprecian la imposibilidad de restitución del bien expropiado, aunque la declaración de necesidad de la ocupación se haya producido antes de su entrada en vigor. En los supuestos en los que la imposibilidad de restitución se aprecie en un momento posterior a la sentencia que declara la nulidad de la expropiación, ése sería el momento a tener en cuenta para valorar la procedencia de la indemnización que analizamos y la consiguiente aplicación a la misma de las previsiones contenidas en la citada disposición adicional.”

El momento orbita sobre cuando se aprecia la imposibilidad de restitución “in natura”, es ese y no otro el criterio a seguir según el Tribunal Supremo. No hay duda de que esta doctrina permite aplicar la disposición adicional a actuaciones de hecho

producidas con anterioridad al 1 de enero de 2013. Lo cual es perfectamente razonable, teniendo en cuenta que ya con anterioridad la jurisprudencia ya criticaba el automático incremento del 25%<sup>33</sup> y en segundo lugar, que no se produce derogación de una norma anterior, pues la doctrina del incremento del 25% es como su propio nombre indica, un criterio doctrinal, víctima de la disposición adicional que produce un cambio jurisprudencial modificando los pronunciamientos precedentes.

## 6. GARANTÍAS Y PROTECCIÓN ANTE LA VÍA DE HECHO

### 6.1 ACCIONES DECLARATIVAS DEL DERECHO COMÚN

Para sumergirse en este capítulo, que cuenta con la mayor transcendencia práctica para cualquier administrado, es preciso comenzar mencionando algo que ya apuntamos al inicio de este trabajo y que García de Enterría nos recuerda así:

*“La actuación de hecho fuera de los poderes que el ordenamiento atribuye a la Administración coloca a ésta en la misma situación que corresponde a los simples particulares, de forma que podrá ser llevada ante los Tribunales ordinarios y combatida por los procedimientos del Derecho Común.”*<sup>34</sup>

Partimos del art 125 LEF, que ampara la utilización de los interdictos de retener y recobrar la posesión<sup>35</sup>, sin excluir *“los demás medios legales procedentes”*.

El legislador se está refiriendo:<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Véase en cuanto a la inaplicación automática del incremento del 25% la ya analizada STS de 4 junio de 2018

<sup>34</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022): *“Curso I”*, op. cit. p. 868.

<sup>35</sup> En lo referido a la vía interdictal, basta por el momento con entender que los antiguos interdictos de los que habla el 125 LEF quedan en la actualidad integrados en las acciones posesorias; el lector encontrará una explicación detallada en el análisis del cap. 6.2. y la monografía citada en él.

<sup>36</sup> Considero necesario mencionar también las posibles acciones penales pues según el art. 541 CP: *“La autoridad o funcionario público que expropie a una persona de sus bienes fuera de los*

a). Tanto a los mecanismos de Derecho Administrativo: recursos administrativos y contenciosos administrativos, especialmente el recurso de la LJCA frente a la vía de hecho

b). Como a los medios de Derecho Civil: acciones declarativas reconocidas por el Derecho Común, con especial consideración a las acciones posesorias.

Son estos los tres tipos de instrumentos existentes para el administrado, estando a su disposición emplear uno u otro según las circunstancias del caso concreto, siendo cada uno de ellos objeto de análisis en cada apartado de este capítulo. No obstante, hay ciertos aspectos que podrían ser analizados en cualquiera de los apartados, por lo que me permito retroceder y avanzar con cierta libertad en la explicación de los mismos.

En cuanto a las acciones declarativas del derecho común cabe mencionar especialmente las acciones reivindicatorias que el propietario no poseedor puede ejercitar para reivindicar su dominio sobre el bien y así conseguir que se le restituya la cosa contra el poseedor que carece de título de poseer. En menor medida también cabe mencionar la acción declaratoria y denegatoria de dominio, estas presuponen ciertas diferencias respecto a la reivindicatoria: El demandado no tiene posesión de la cosa y esta se encuentra en conflicto, de estas manera mediante estas acciones se busca el reconocimiento o el no reconocimiento de una persona como propietaria del bien, mientras que la reivindicatoria busca que el dominio se reestablezca al que demuestra ser su dueño.

Entendido estas premisas básicas, sigamos razonando, ¿Por qué entendemos que se encuentran integradas en la expresión “*demás medios legales procedentes*”?

La respuesta es obvia y la clave está en la finalidad de las acciones posesorias para la tutela sumaria de la posesión, mediante estas acciones el juez civil se pronuncia sobre la posesión de la cosa pero no prejuzga la propiedad, siendo idóneo para esto las acciones reivindicatorias y declarativas del derecho común.<sup>37</sup>

---

*casos permitidos y sin cumplir los requisitos legales, incurrirá en las penas de inhabilitación especial para empleo o cargo público de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses.”*

<sup>37</sup> Es significativo para entender la diferencia entre las acciones interdictales y las acciones reivindicatorias el manual de MARTÍN REBOLLO, L (2019): “*Manual de las Leyes Administrativas*”, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi (3.<sup>a</sup> ed.); p.1136, “*El acceso a esta vía judicial provisional no prejuzga la propiedad, pero sí la posesión de manera que, de*

## 6.2 ESPECIAL CONSIDERACIÓN A LA ACCIONES POSESORIAS

Como planteamiento inicial estaremos a lo dispuesto en el art.105 LPAC, que bajo la rúbrica de “*prohibición de acciones posesorias*” contempla lo siguiente:

*“No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido”.*

El precepto, que pertenece al régimen de la ejecución forzosa de los actos administrativos aunque tiene una dimensión institucional, no es una innovación de la LPAC pues se mantiene fiel a los arts. 101 y 103 de las leyes de procedimiento de 1958 y de 1992-1999<sup>38</sup>, salvo por el término acciones posesorias que sustituyen a la terminología de los antiguos interdictos.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han interpretado este precepto y sus antecesores como una referencia a la vía de hecho y sí, me refiero a interpretación porque el legislador no se refiere directamente a la vía de hecho administrativa aunque realmente viendo los antecedentes normativos no es imprescindible la explícita referencia.

Consecuentemente, aunque el precepto no se refiere a la vía de hecho administrativa de forma explícita como si hacen otros muchos arts.<sup>39</sup>, unánimemente se ha interpretado el precepto de igual manera que sus antecesores: los interdictos, ahora acciones posesorias, no eran admisibles frente a actuaciones de la Administración realizadas dentro de su competencia y de acuerdo al procedimiento, lo que quiere decir que fuera de estos casos, es decir, mediando vía de hecho de la Administración, son

---

*prosperar, tiene la ventaja de que coloca a la Administración en la posición de demandante y mientras el eventual pleito se sustancie la posesión seguirá en manos del inicial poseedor propietario. De ahí que la utilización de esta acción posesoria por parte de los interesados pueda dar lugar, con cierta frecuencia, a un conflicto jurisdiccional si el juez civil admite a trámite la acción civil. La Administración planteará en ese caso un conflicto jurisdiccional que resolverá el Tribunal de Conflictos (38 LOPJ) de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 1987 (LO 2/1987, de 18 mayo)”*

<sup>38</sup> Los arts. predecesores dispusieron la inadmisión “*de interdictos contra actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido*”

<sup>39</sup> De nuevo me remito al listado inicial de arts. referentes a la vía de hecho en la LPAC y LJCA del cap.2.1.

admisibles los interdictos de retener y recobrar la posesión integrados en las actuales acciones posesorias.<sup>40</sup> Consecuentemente la prohibición es relativa y en síntesis podemos extraer la siguiente conclusión: no caben acciones posesorias si no se incurre en vía de hecho y sí caben en el caso contrario.

El segundo artículo a traer a colación es el imprescindible 125 LEF, que se refiere a los interdictos de retener y recobrar la posesión cuando la Administración ocupase o intentase ocupar los bienes del administrado sin cumplir los requisitos sustanciales ya expuestos.

Por otro lado, podemos citar el art. 10.3 de la Ley de Costas 1988, art. 403.2 de la Ley de Régimen Local de 1955, art. 38 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, art. 8 de la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 o art. 70.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986, de los que podemos entender junto con los arts. 105 LPAC y 125 LEF una conclusión indiscutible: siempre que las normas administrativas se han referido a las vías de hecho han contemplado la figura del interdicto.

Una vez la LEC del año 2000 fue aprobada, los interdictos han dejado formalmente de existir, ventilándose sustantivamente a través de los juicios verbales para la tutela sumaria de la posesión. Eco de ello la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 evita el término interdicto y utiliza la expresión acción para la tutela sumaria de la posesión prevista en el art. 250.1.4º de la LEC refiriéndose a las acciones *“que pretendan la tutela sumaria de la tenencia o de la posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de ellas o perturbado su disfrute”*. Entendido esto, el art 105 LPAC no hace obviamente mención a los interdictos, y utiliza la expresión amplia de *“las acciones posesorias”*<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> La STS de 31 de octubre de 2014, ya citada en el cap. 2.1, indica que en este art. 105 LPAC la doctrina y jurisprudencia han visto una referencia a la vía de hecho a través de una interpretación *“sensu contrario”*, es decir, siempre que un órgano lleve a cabo actuaciones materiales careciendo de competencia o sin respetar el procedimiento legalmente establecido, se admitirá la reacción interdictal.

<sup>41</sup>Siendo fiel a BARCELONA LLOP, J: *“La ejecución forzosa de los actos administrativos: Régimen general. La prohibición de acciones posesorias”* en la obra colectiva dirigida por GAMERO CASADO, E (2017): *“Tratado II”* op. cit. cabe transcribir para mayor grado de exactitud lo siguiente: *“ Hay que mencionar que el Anteproyecto hablaba de interdictos u otras acciones posesorias y que el Consejo de Estado indicó en su Dictamen de 29 de abril de 2015*

¿Pero que se deben entender por acciones posesorias? Sin duda los antiguos interdictos de retener y recobrar la posesión ahora despachados por el proceso de los juicios verbales para la tutela de la posesión.

¿Por qué me refiero entonces a que estamos ante una expresión amplia? Porque no sólo se integra la defensa interdictal en las acciones posesorias sino que también existen las llamadas acciones posesorias no interdictales, donde incluimos la del art. 41 de la Ley Hipotecaria, que “grosso modo” consiste en acciones reales procedentes de los derechos inscritos contra quienes, sin título inscrito, se opongan a ellos o perturben su ejercicio canalizándose a través del juicio verbal del art. 250.1.7º, o en otras palabras, se incluyen dentro de las acciones posesorias por su componente de tutela posesoria y en consecuencia la considero integrada dentro del 105 LPAC y 125 LEF.<sup>42</sup>

Comprendido que las acciones interdictales suponen una excepcionalidad al principio general del art 105 LPAC; el debate se extiende acerca de si realmente proceden las acciones posesorias independientemente de lo que diga el art. 105 LPAC y 125 LEF, la respuesta se ofrece al lector en el apartado siguiente al analizar el recurso contra las vías de hecho tras la LJCA 1998.

Respecto a cuestiones procesales de la tutela posesoria debemos tener en cuenta lo siguiente:

El art 446 CC, pues nos referimos a la posesión: *“Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y, si fuere inquietado en ella, deberá ser amparado o restituído en dicha posesión por los medios que las leyes de procedimiento establecen.”* Este artículo ampara los medios judiciales pues el ordenamiento jurídico no ve con buenos ojos la autotutela privada.<sup>43</sup>

---

*que convenía suprimir el primero de los términos puesto que desde la entrada en vigor de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la tutela interdictal halla su cauce a través de las acciones posesorias, debería adaptarse la redacción del artículo a la denominación existente”.*

<sup>42</sup> Para un mayor entendimiento de la vía de hecho y acciones posesorias del art. 105 LPAC obsérvese BARCELONA LLOP, J: *“La ejecución forzosa de los actos administrativos: Régimen General. La prohibición de acciones posesorias”* en la obra colectiva dirigida por GAMERO CASADO, E (2017): *“Tratado II”* op. cit. pp. 2258 ss. y las referencias monográficas que allí se citan, especialmente DÍEZ PICAZO, L (1995): *“Fundamentos del Derecho Civil patrimonial”*, Madrid, Civitas, vol.III.

<sup>43</sup> Ello se desprende del art. 441 Cc.

El art 250.1.4º LEC, consagra dentro del juicio verbal los procedimientos sumarios de protección de la tenencia o posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado o perturbado en ella. El interdicto de retener la posesión es el cauce idóneo cuando el administrado es perturbado en su posesión sin llegar a ser despojado, pues para esto último es idóneo el interdicto de recobrar la posesión. En consecuencia, se deberán seguir los cauces del juicio verbal, sin perjuicio de fijar en la demanda la cuantía del valor del bien o derecho despojado.

Según García de Enterría *“parece excitar directamente la diligencia de los jueces para que amparen y protejan a quien se ve privado de sus bienes por la Administración al margen del procedimiento expropiatorio”* subrayando también que *“los arts. 430 y sigs. CC, refieren inequívocamente la posesión tanto a la tenencia de una cosa, como al disfrute de un derecho, lo que, lógicamente, obliga a referir la posibilidad de la defensa interdictal a aquéllos y a éstos sin diferencia alguna, pese a lo cual los jueces civiles se resisten tradicionalmente a dispensar la protección posesoria a la que los interdictos de retener y recobrar se ordenan a los derechos de carácter no real, en una interpretación estricta del viejo art 1651 LEC”* <sup>44</sup>

Continua García de Enterría su explicación de la vía interdictal de la siguiente forma; *“el procedimiento interdictal es en materia expropiatoria el ordinario, sólo que en la cognición judicial entra no sólo la calificación de posesión y de despojo posesorio, (...), sino también una calificación sumaria de la ilegalidad de la actuación administrativa, esto es, de su actuación sin seguir el tasado cauce legal de la expropiación. No es precisa aquí la reclamación previa ante la Administración.”* <sup>45</sup>

Finalmente expresa García de Enterría que *“la acción interdictal no pretende resolver el problema litigioso de fondo, sino, exclusivamente, mantener la situación posesoria existente en un momento dado hasta tanto se resuelva sobre la titularidad del derecho en litigio en el juicio declarativo correspondiente. De este modo, una vez acreditado el hecho de hallarse en la posesión de la cosa y de haber sido perturbado en dicha posesión o despojo de ella, sin que haya transcurrido un año desde la perturbación o el despojo, el juez declarará sin más que ha lugar al interdicto y mandará que se*

---

<sup>44</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2020): *“Curso II”*, op. cit. p. 296.

<sup>45</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2020): loc. cit.

*mantenga al actor en la posesión o se le reponga en ella, requiriendo al perturbador o despojante para que se abstenga en lo sucesivo de cometer tales actos.”* <sup>46</sup>

Para proteger al que ve perturbada su posesión o despojado de ella, es requisito de admisibilidad del interdicto calificar a la actuación como ilegal, por lo que es característico de este mecanismo que el juez civil se deba extender más allá de los hechos, a la caza de irregularidades jurídicas sustantivas propias del Derecho Administrativo. Respecto al plazo para demandar, este será de un año según el 439 LEC. <sup>47</sup>

### **6.3 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS**

Dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, tres son los mecanismos de defensa o vías de reacción existentes contra la vía de hecho;

- a) El recurso de la LJCA frente a actuaciones de hecho, consistente “grosso modo” en un requerimiento de cese de la vía de hecho y posterior recurso contencioso o recurso contencioso-administrativo directo.

---

<sup>46</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022): “*Curso I*”, op. cit. pág. 870.

<sup>47</sup> Ni que decir cabe que si nos vemos amenazados o despojados en nuestra posesión por una actuación administrativa de ejecución, no podemos utilizar el juicio verbal del art. 250.1.4º pues como hemos dicho y si es necesario repetiremos hasta la saciedad: el art 105 LPAC es una prohibición relativa, el precepto dice lo que dice pero interpretado “sensu contrario” permite la admisibilidad de acciones posesorias contra actuaciones de la Administración sin seguir las reglas competenciales y procedimentales. Para mayor grado de entendimiento me parece perfecto el siguiente ejemplo contenido en BARCELONA LLOP, J (2018-2019): “*El artículo 105 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común: la prohibición de las acciones posesorias*”, Universidad de Cantabria: “*Piénsese, por ejemplo, en la orden de demolición de un inmueble. Es evidente que afecta directamente al estado posesorio del individuo; lo que la legislación de procedimiento administrativo dispone y ha dispuesto es que frente a la ejecución forzosa de dicha orden no puede promoverse un juicio verbal en defensa de la posesión. (...) El interesado puede oponerse utilizando los medios propios del Derecho administrativo, pero no mediante el juicio verbal.*”

- b) Impugnación de acto administrativo y disposiciones dictados mediante una vía de hecho, mediante los recursos pertinentes para atacar las disposiciones y actos administrativos de la Administración.
- c) Reclamación de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal de la Administración expropiante que actúa “de facto”, generando un daño o perjuicio efectivo e indemnizable.

El análisis del nuevo recurso de la LJCA además de inicial en este apartado será profundo, mientras que posteriormente a este analizaremos superficialmente los mecanismos reflejados en la letra b) y c).

a). Este mecanismo innovador de la LJCA 1998, se contempla en los arts. 30 y 46.3 LJCA, que determinan una acción contra las vías de hecho a través de requerimiento de cese y posterior recurso contencioso o directamente recurso contencioso-administrativo.

García de Enterría califica a la nueva acción, específica para combatir la vía de hecho de la siguiente manera:

*“Tiene naturaleza interdictal y permite no sólo obtener una declaración de que la actuación administrativa constitutiva de vía de hecho es contraria a Derecho, sino también una orden de cese de dicha actuación y cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la situación jurídica anterior del recurrente, incluida la indemnización por daños y perjuicios”* <sup>48</sup>

También son claves las medidas cautelares del art 136 LJCA: *“refuerza la protección previendo la posibilidad de adoptar medidas cautelares necesarias para asegurar la efectividad de la tutela judicial final, salvo que se aprecie que no se la actuación constitutiva de vía de hecho, posibilitando incluso que las medidas puedan solicitarse y adoptarse con anterioridad a la interposición del recurso.”* <sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022): “Curso I”, op. cit. p. 869.

<sup>49</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022): loc. cit.

Tras una interpretación “icto oculi” o a primera vista y sin especiales razonamientos, se percibe la vía de hecho y se abre las puertas a la cesación inmediata de la conducta denunciada como medida cautelar sin necesidad de interposición de recursos, disponiendo el interesado de 10 días para interponer recurso.

Para Fernández Farreres: *“Esta posición favorable al otorgamiento de la medida cautelar se justifica por la singularidad misma que en tales casos presenta el objeto del recurso contencioso administrativo. Una singularidad que también es determinante de que puedan solicitarse antes de la interposición del recurso y de que, por lo tanto, puedan llegarse a adoptarse inaudita parte, de acuerdo con las reglas ya conocidas. No obstante, cuando así suceda, el recurrente deberá pedir la ratificación de las mismas al interponer el recurso, y lo deberá hacer inexcusablemente en el plazo de diez días a contar desde que le haya sido notificado el auto que las hubiese acordado. En otro caso, las medidas quedarán automáticamente canceladas y, además, el solicitante deberá indemnizar de los daños y perjuicios que las mismas hubieran podido ocasionar (art 136.2LCJA)”*<sup>50</sup>

Respecto al art. 51.3, una lectura literal del mismo nos llevaría a entender que se debería inadmitir el recurso contra la vía de hecho si la Administración actuó dentro de su competencia y de conformidad con el procedimiento legalmente establecido. Pero es posible que una actuación dentro de su competencia y siguiendo el procedimiento adecuado constituya vía de hecho por ser excesiva y al tenor del artículo no se admita el recurso. Con una interpretación conjunta de la LJCA es visible la inoperancia de esta interpretación literal, siendo lo realmente importante para admitir el recurso que exista cobertura jurídica.

El nuevo recurso permite el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad de agotar la vía económico-administrativa. La LJCA diferencia el recurso contra actos administrativos, que pueden ser perfectamente expresión de una vía de hecho, y el recurso contra la modalidad prototípica de vía de hecho: las actuaciones materiales no legitimados en acto administrativo previo de cobertura.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> FERNANDEZ FARRERES, G (2022): *“Sistema II”*, op. cit. pp. 499-500.

<sup>51</sup> Respecto al articulado de la LJCA que diferencia disposiciones, actos y contratos públicos; de la inactividad administrativa y la vía de hecho, me remito de nuevo a la enumeración de los arts. en el cap. 2.1.

También mencionar que se modifica el art 9.4 LOPJ, que pasa a regular expresamente que los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativo conocerán también de los recursos contra las actuaciones materiales de la Administración que constituyan vía de hecho.

No hay duda de que las actuaciones de hecho, sin adquirir la modalidad formal de acto, pueden lesionar gravemente los derechos e intereses de los administrados, pues no toda manifestación de la Administración se materializa en actos, reglamentos o contratos públicos. El requerimiento administrativo potestativo de cese no tiene como objeto ya provocar un acto, pues lo que se impugna no es la desestimación a tal requerimiento, sino directamente la actuación de la Administración (esta es la cuestión innovadora de la LJCA 1998).

¿Cuál es la pretensión del particular afectado por la vía de hecho?

1. Que se declare la disconformidad a Derecho,
2. Que se imponga el cese de la actuación y
3. Se restablezca la situación jurídica anterior sin perjuicio de la indemnización que proceda.<sup>52</sup>

Podemos concluir a la vista de lo aquí mencionado que como dice la exposición de motivos LJCA, *“la acción tiene una naturaleza declarativa y de condena”* estando muy relacionada con la justicia cautelar.

Vamos a destinar un tiempo en analizar la relación entre la jurisdicción civil y contencioso-administrativa, respondiendo a la siguiente pregunta ¿existe hoy en día una preferencia o exclusividad por la jurisdicción contencioso-administrativa, o esa dicotomía que en principio comprenden se diluye siendo indistinto recurrir a una u otra para pretender la cesación de la vía de hecho?

Pues bien, es un hecho que hasta la LJCA de 1998 solo se preveía expresamente el remedio de los interdictos de retener o recobrar la posesión ante los tribunales civiles. Al diseñarse históricamente la jurisdicción contenciosa-administrativa como un proceso contra actos, el dominio de los tribunales civiles era claro.

---

<sup>52</sup> Véase cap. 5. en lo referido a la restitución “in natura”, imposibilidad de restitución del bien, así como indemnización por la vía de hecho.

Las actuaciones materiales, al no ser actos jurídicos, no podían ser recurridas propiamente<sup>53</sup> sino sólo en la medida en que existiera detrás algún acto administrativo o se provocara el acto solicitando a la Administración el cese. Podemos denominarlo como una impugnación de la vía de hecho de manera indirecta.

Hubo mucho ruido antes de la LJCA 1998 por parte de aquellos que veían en las acciones interdictales el remedio idóneo frente a la vía de hecho. En cambio, acertada o desacertadamente, la LJCA del 1998 extiende el carácter revisor, además de actos expresos o presuntos y reglamentos, a actuaciones de la Administración (se entiende aquí incluido la inactividad y la vía de hecho) y no arbitrando un procedimiento especial prevé un cauce procesal con el objetivo de normalizar procesalmente las vías de hecho en la jurisdicción contencioso-administrativa, acabando con el defecto de la LJCA 1956.

Analizando esta novedad de la LJCA 1998 respecto a la legislación anterior, me parece acertadísimo el razonamiento de González-Varas:

*“Pero si una persona, por ejemplo, la Administración le ha ocupado por la vía de hecho un terreno, sin ningún acto previo, y le dicen que para acceder al contencioso-administrativo debe acudir antes a la técnica del silencio administrativo, presentando una solicitud, luego dejar pasar un amplio período de tiempo, que siempre le parecerá excesivo, para, por fin, acceder a la vía judicial, y que al cabo de uno, dos o más años el Tribunal va a resolver su problema, en uno u otro sentido, estimatorio o desestimatorio de su recurso, se preguntará por la utilidad de la justicia. Y si se le indica que si la Administración, en vez de haber acudido a la vía de hecho, hubiera dictado un acto, aunque fuera nulo de pleno derecho, se podría haber ahorrado al menos el período que hay que esperar para que se entienda producido el silencio, se preguntará por la lógica de ciertas instituciones.”*<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Aunque la jurisprudencia de comienzos de nuestro siglo motivada por el art. 24CE ya empezaba a posibilitar combatir directamente en esta jurisdicción, véase en este sentido, SSTS 4 de noviembre de 1982 [ RJ 1982, 6965] , 3 de diciembre de 1982 [ RJ 1982, 7512] , 5 de febrero de 1985 [ RJ 1985, 798] , 22 de septiembre de 1990 [ RJ 1990, 7285] , 15 de diciembre de 1995 [ RJ 1995, 9469] , 3 de febrero [ RJ 2000, 1701] y 18 de octubre de 2000 [ RJ 2000, 9108] , 26 de junio de 2001 [ RJ 2001, 8235] y 30 de diciembre de 2002 [ RJ 2003, 1064].

<sup>54</sup> GONZÁLES-VARAS IBÁÑEZ, S; *“Problemas procesales actuales de la jurisdicción contencioso-administrativa”*, Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial, vol. 29, p. 142.

No es explícita la voluntad del legislador en la LJCA 1998 de atribuir el conocimiento de las vías de hecho únicamente a la jurisdicción contenciosa administrativa, consecuentemente ¿podemos entender que cesa el conocimiento de la jurisdicción civil? ¿Cesa la utilización del cauce interdictal, actuales acciones posesorias?

Se han venido distinguiendo distintas posturas dentro de la doctrina no siendo necesario profundizar en ellas<sup>55</sup>, pues lo que no podemos pasar por alto son los pronunciamientos jurisprudenciales de las Audiencias Provinciales.

No podemos abordar esta cuestión sin mencionar la excelente tarea de Francisco López Menudo, uno de los primeros en defender el completo trasvase del control de las vías de hecho al contencioso-administrativo. A López Menudo *“le corresponde el mérito de haber buceado en la llamada “jurisprudencia menor” con la finalidad de averiguar qué sucede en la arena de los litigios reales y alcanzar algún a conclusión práctica a propósito de un debate tantas veces planteado y resuelto en términos rigurosamente teóricos”*<sup>56</sup>

Podemos resumir la tesis de López Menudo de la siguiente manera:

- Aunque hay sentencias que defienden la doble garantía, mayores son las que defienden el cambio de filosofía jurisdiccional.

---

<sup>55</sup> Como mera mención en lo referido a posturas doctrinales opuestas, véase:

MARTIN REBOLLO, L (2019): *“Leyes Administrativas Básicas”*, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters (1º ed. 2019), p. 811, *“Tras la nueva Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, esta jurisdicción conoce también de actuaciones materiales que constituyan vías de hecho, lo que significa que los supuestos de vía de hecho son susceptibles hoy también de ser residenciados ante la jurisdicción contencioso-administrativa que implícitamente hay que entender sustituye a las citadas acciones posesorias civiles”*;

GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2022): “Curso I”, op. cit. p. 870, *“Esta nueva acción contencioso-administrativa (...) a nuestro juicio, no sustituye a las acciones interdictales para retener y recobrar (250.4 LEC), que siguen siendo utilizables según la Ley procesal civil, a los que la nueva LJ no ha hecho ninguna alusión, ni, por tanto, excluido”*;

En resumen, una parte de la doctrina defiende la indisponibilidad de los interdictos al entender que la materia es, en rigor, administrativa. Otra parte no minoritaria de la doctrina defiende la subsistencia de ambas vías de reacción.

<sup>56</sup> BARCELONA LLOP, J: *“La ejecución forzosa de los actos administrativos: Régimen General. La prohibición de acciones posesorias”* en la obra colectiva dirigida por GAMERO CASADO, E y otros (2017): *“Tratado II”*, op. cit., pp. 2268-2269.

- Desde hace años y cada vez más, los administrados tienen claro que deben acudir al Juzgado Contencioso-Administrativo para defendernos de una vía de hecho.
- Tras el estudio de López Menudo, los pronunciamientos de las Audiencias Provinciales han disminuido y de ellas: Auto de la Audiencia Provincial de Cáceres n.º 20/2013 de 30 de enero (rec. n.º 563/2012); SAP de Valladolid n.º 132/2012 de 4 de abril (rec. n.º 607/2011); SAP de Ourense n.º 217/2012, de 11 de mayo (rec. n.º 214/2011); SAP de Guadalajara n.º 12/2014, de 14 de enero (rec. n.º 128/2013); y SAP de Granada n.º 55/2014 de 27 de febrero (rec. n.º 517/2013), se desprende principalmente lo siguiente:<sup>57</sup>
  - La protección frente a la vía de hecho se debe encontrar exclusivamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, dicha exclusividad se desprende del art. 9.4 LOPJ. Es esta y no la jurisdicción civil la competente para resolver los interdictos frente a las vías de hecho.
  - Que una vez que la LJCA ofrece un cauce procesal específico para una materia reservada a la jurisdicción contencioso administrativa, ya no hay razón para mantener un cauce procesal paralelo con el mismo objeto ante la jurisdicción civil, pues sería contrario al principio de improrrogabilidad de la jurisdicción del art. 9.6 LOPJ que impide, excepto salvedad legal expresa, que un mismo asunto corresponda a la competencia de dos órganos jurisdiccionales distintos.
  - Que de los arts. 25.2 y 30 LJCA se atribuye al orden contencioso el conocimiento contra los recursos frente a la inactividad de la Administración y sus actuaciones materiales.

---

<sup>57</sup> BARCELONA LLOP, J: *“La ejecución forzosa de los actos administrativos: Régimen General. La prohibición de acciones posesorias.”* en la obra colectiva dirigida por Gamero Casado, E y otros (2017): *“Tratado II”*, op. cit. pp. 2268 ss. El mero intento por profundizar en la tarea de López Menudo rebasaría el ámbito de dicho trabajo por lo que me limito a exponer las cuestiones principales y mencionar las sentencias relevantes, sin perjuicio de que el lector puede encontrar en las páginas citadas además de la referencia a la excelente monografía de Francisco López Menudo, un análisis exquisito del trabajo de este.

Y llegando al “quid” de la cuestión, esta tesis no solo ha sido defendida por un sector de la doctrina (donde se encuentra pionero López Menudo) y por la mayoría de Audiencias Provinciales, sino que también ha sido avalada por la Sentencia de la Sala 1.<sup>a</sup> del TS 505/2016 de 20 de julio (rec. 1533/2011). Por consiguiente, independientemente de las consideraciones personales de cada uno (yo naturalmente tengo las mías)<sup>58</sup>, es esta la tesis en la que debemos centrarnos.

Por último nos hacemos la siguiente pregunta, ¿quiso el legislador de la LPAC<sup>59</sup>, concretamente hablo del art. 105, rectificar esa jurisprudencia civil y apostar por la coexistencia de las acciones posesorias con el recurso de la LJCA contra vías de hecho?

Es difícil ofrecer una respuesta exacta, personalmente viendo los antecedentes jurisprudenciales y los principios que emanan del art 9.4 y 9.6 de LOPJ, cuesta pensar que la voluntad del legislador ha sido restaurar el cauce interdictal civil. Pero si no ha sido esa la voluntad, ¿Por qué no ser congruente y transparente? Pues bien, es posible que la presencia del 105 LPAC sea fruto de la mera rutina al legislar, respuesta (comprendo) no deseada por el lector pero posiblemente verosímil actualmente. Veremos si se impone en la jurisdicción civil una interpretación del 105 LPAC encaminada a modificar el actual estado de las cosas, por el momento, si el administrado ha sufrido un despojo mediando una vía de hecho, es menester conocer que debe acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Por otra parte, es significativa la doctrina del Tribunal Supremo en lo referido a los plazos de la LJCA para el requerimiento e interposición del recurso contencioso-

---

<sup>58</sup> Bajo mi criterio, aunque no se excluya expresamente a la jurisdicción civil como si se ha excluido expresamente en materia de responsabilidad patrimonial, una vez que la jurisdicción contencioso-administrativa es apta para ofrecer una tutela completa al afectado y de acuerdo al art. 9.4 y 9.6 LOPJ así como de una interpretación conjunta y sistemática de la LJCA, sería complejo defender la tesis dualista, por lo que considero que no es necesario seguir optando por el cauce interdictal civil. Siempre se ha mantenido por las doctrinas clásicas del derecho que disponer de varios mecanismos concurrentes para ofrecer tutela nunca será perjudicial, y quizá sea cierto en parte (pues no será yo quien establezca tal imposición no considerada, al menos expresamente, por el legislador), pero considero, coincidiendo con el razonamiento de la jurisprudencia mencionada y de una gran parte de la doctrina, que el 105LPAC y 125LEF debe ser implícitamente interpretado conforme al nuevo recurso de la LJCA 1998.

<sup>59</sup> Recordemos que la LPAC es anterior a la Sentencia de la Sala 1.º del TS pero posterior a la *jurisprudencia menor*.

administrativo frente a la vía de hecho. El régimen de plazos contemplado en LJCA es el siguiente.

Art 30 LJCA:

*“En caso de vía de hecho, el interesado podrá <sup>60</sup> formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo.”*

Enlazando con el artículo 46.3 LCJA:

*“Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez días a contar desde el día siguiente a la terminación del plazo establecido en el artículo 30. Si no hubiere requerimiento, el plazo será de veinte días desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho.”*

El mecanismo es claro, se ofrece al administrado la posibilidad de requerir y frente al silencio o negativa interponer recurso contencioso-administrativo o directamente interponer recurso contencioso-administrativo. Pero ¿plantean algún problema los plazos breves del articulado? ¿Más aún, limitan al administrado, que debe actuar de inmediato por ser extemporáneo el recurso fuera de los plazos marcados por la Ley?

Una interpretación restrictiva (rigorista) de la Ley nos podría inducir hacia la imposibilidad de plantear recurso por esta vía transcurrido el corto plazo para ir al contencioso-administrativo. Esta tesis, que nos conduciría a criticar mordazmente los plazos (como así hace Fernández Farreres en “*Sistema de Derecho Administrativo*”)<sup>61</sup>, no puede ser sostenida como bien apunta la doctrina del TS.

---

<sup>60</sup> Recalcar el carácter facultativo de requerir a la Administración o interponer el recurso contencioso, ello se fundamenta en dos motivos: El primero, porque al fin y al cabo el art. 30 LJCA es uno de los distintos mecanismos de los que puede disponer el perjudicado por la vía de hecho y segundo, porque el requerimiento ya no tiene por finalidad generar un acto de la Administración, ahora la propia actuación material es fiscalizable por la jurisdicción contencioso administrativa. En conclusión, la finalidad del requerimiento potestativo es posibilitar que la situación se corrija sin necesidad de llegar a la intervención judicial.

<sup>61</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G (2022): “*Sistema IP*”, op. cit. p. 469; “*debe tenerse en cuenta que este avance de la vigente LJCA queda en parte empañado por los plazos de interposición tan breves que se han previsto (veinte días desde la iniciación de la actuación constitutiva de vía de*

La STS 1195/2021 de 1 de octubre (rec. n.º 2374/2020), se plantea esta cuestión en sus mismos términos. Ante una actuación en vía de hecho de un Ayuntamiento, por ocupación ilegal de una parcela sin seguir el procedimiento debido, los administrados presentan dos requerimientos de cesación de vía de hecho y posteriormente formulan recurso contencioso-administrativo fuera de los plazos del art 30 y 46.3 LJCA. El historial del caso se fundamenta en el argumento rigorista ya enunciado, en cambio la Sala de lo Contencioso-Administrativo sección 5ª del Tribunal Supremo establece la doctrina contraria (y a mi parecer más lógica y consecuente):

“A título de ejemplo, baste señalar en este sentido que el hecho de que el interesado no interponga directamente recurso contencioso-administrativo contra la ocupación aparentemente ilegal de un inmueble, realizada por la Administración con la finalidad de demolerlo, no priva a aquél de la posibilidad de interponer válidamente recurso contencioso-administrativo contra la demolición, ni le impide sustentar esta impugnación, entre otros motivos, en la causa de nulidad de pleno derecho consistente en haber llevado a cabo la ocupación y posterior demolición de forma ilegal, obviando absolutamente el procedimiento legalmente establecido [ ex artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 ].

Precisamente por ello, carecería de sentido jurídico que, por no haber acudido el interesado a impugnar la vía de hecho en sede contencioso-administrativa, haciendo uso -en los breves plazos antes indicados- de la acción de ejercicio potestativo prevista en su favor por el legislador, se viera obligado a soportar la continuación o persistencia de la vía de hecho hasta la consumación de ésta -en el ejemplo anterior, hasta la demolición del inmueble- y que, sin embargo, después y de forma paradójica, se reabriera la posibilidad de reaccionar contra la actuación ilegal de la Administración, impugnándola en sede contencioso-administrativa con sustento, precisamente, en la causa de nulidad de pleno derecho referida a la total inobservancia por la Administración del procedimiento legalmente establecido para poder llevar a cabo la ocupación y la posterior demolición.

Este ejemplo permite ilustrar gráficamente el carácter potestativo de la acción que el legislador confiere al interesado para combatir inmediatamente la vía de hecho, sin

---

*hecho si no ha habido requerimiento intimando la cesación de la misma, y de diez días desde que finaliza el plazo de que dispone la Administración para atender el requerimiento cuando éste se haya formulado (art. 46.3 LJCA). Y es que una cosa es que , dada la urgencia de la situación, el afectado por la vía de hecho razonablemente acudirá lo antes posible ante la jurisdicción, y otra es que necesariamente tenga que hacerlo para evitar la preclusión de la acción”*

quedar privado en ningún caso de la posibilidad de reaccionar ulteriormente contra el resultado conseguido a través de esa vía de hecho.

Esto es, la ley jurisdiccional no establece que, de no hacer uso el interesado en el indicado plazo de su facultad para deducir directamente recurso contencioso-administrativo contra la vía de hecho (una vez conocida ésta y, en su caso, formulada la intimación para su cese), quede cegada la posibilidad de formular nuevos requerimientos a la Administración mientras ésta persista en su actuación ilegal y no cese en la misma.

Luego, si la ley no la prohíbe expresamente y, conforme a lo expuesto, esa posibilidad resulta lógica y está provista de sentido jurídico, debe permitirse que el interesado pueda formular nuevos requerimientos a la Administración para que cese en la vía de hecho mientras ésta persista.”

Tras esta lógica interpretación, el Tribunal determina la doctrina a nuestros efectos más importante de destacar:

“Ante una actuación de la Administración aparentemente realizada en vía de hecho, consistente en la ocupación ilegal de una propiedad privada, el interesado podrá reiterar sus requerimientos de cese en dicha ocupación mientras ésta persista, con la consecuencia de que, con cada requerimiento inatendido por la Administración, se abrirá una nueva posibilidad de interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo, comenzando a computarse de nuevo el plazo para ello.”

Se establece la misma solución que se estableció para los supuestos de inactividad<sup>62</sup> de la Administración en el sentido del art. 29.1 y 46.2 LJCA.

Esta asimilación doctrinal responde en primer lugar, y a pesar de la obvia diferencia entre una inactividad de la Administración y una actuación de hecho, al entendimiento de ambos como mecanismos procedimentales en beneficio de los interesados afectados por una situación anómala creada por la Administración (ambos supuestos están regulados en el Capítulo I del Título III bajo la rúbrica “*Actividad administrativa impugnada*”). En segundo lugar, el principio “*allegans propriam turpitudinem non auditur*” despliega sus efectos en este supuesto, pues la Administración no puede beneficiarse de su propio incumplimiento. Por otro lado, apartarnos de la

---

<sup>62</sup> En cuanto a dicha similitud de criterio, el lector puede acudir, además de a los extractos de la mencionada jurisprudencia relativa a los plazos del recurso de la LJCA frente a la vía de hecho, a las STSS 25 junio de 2020, 28 de mayo 2020, 5 de febrero 2020 y 26 de junio 2018 relativas a los plazos del recuso frente a la inactividad de la Administración.

doctrina del Supremo haría que nuestro razonamiento fuera susceptible de vulnerar la tutela judicial efectiva del art. 24 CE en el sentido de impedir el acceso a los tribunales, interpretando este supuesto de la manera más formalista y a la vez menos favorable para el particular.

Por último y sin ánimo de reiterar lo expuesto en la STS 1195/2021 de 1 de octubre, considero necesario destacar como punto central de la doctrina expuesta la incoherente, paradójica o inclusive absurda situación en la que se vería inmerso el administrado de no poder plantear el recurso por esta vía y sí tras continuar soportando la vía de hecho inclusive hasta la consumación de la obra u ocupación que imposibilita la mayoría de veces la restitución al estado anterior, poder interponer recurso contra el acto de demolición o por causa de nulidad de pleno derecho.

b) Seguimos desarrollando el término del art 125 LEF “*los demás medios legales procedentes*” una vez analizadas las acciones posesorias y el recurso frente a las actuaciones de hecho que contempla la LJCA 1998. Como ya se ha apuntado acertadamente, cuando la LEF entró en vigor la jurisdicción contencioso-administrativa no contemplaba la posibilidad de recurrir las actuaciones materiales de la Administración constitutivas de vía de hecho, esto nos lleva a entender que la expresión del art. 125 LEF se refiere a los recursos administrativos y contencioso-administrativos como medios legales procedentes contra los actos y disposiciones de la Administración.

Sin duda hay que traer a colación el concepto de vía de hecho, concretamente los vicios que convierten a una actuación en una vía de hecho, pues si entendemos que una actuación amparada por un acto o disposición nula, totalmente inválida o manifiestamente ilegal es constitutivo de vía de hecho entonces entendemos que el particular puede recurrir actualmente la vía de hecho propiamente o el acto que ampara la actuación de hecho. Sigamos razonando, nuestro ordenamiento legal prevé que la ilegalidad de un acto conlleva su nulidad o anulabilidad (dejando a un lado las irregularidades no invalidantes) y no cabe duda de que el acto se presume eficaz por lo que se debe recurrir. Es la Administración o bien el juez quien declara la nulidad o la anulabilidad del acto y sin necesidad de un análisis sobre la diferencia entre un acto nulo y anulable, nosotros nos centraremos en los actos nulos de pleno derecho, los supuestos del art.47 LPAC, concretamente los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de

materia y territorio y actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las reglas esenciales para los órganos colegiados.<sup>63</sup>

Consecuentemente, frente al acto nulo se puede interponer los siguientes recursos administrativos que analizamos sucintamente:

- Recurso de alzada, obligatorio frente a actos que no agotan la vía administrativa, resolviendo el superior jerárquico, con un mes para interponerlo (salvo silencio) y 3 meses para resolverlo.
- Recurso de reposición, frente a actos que agotan la vía administrativa, potestativo, resuelve el mismo órgano que lo dictó y plazos de 1 mes para interponer y resolver (salvo silencio)
- Recurso extraordinario de revisión, por causas tasadas, menos importante a nuestros efectos.
- Acción de nulidad contra actos nulos (art 106.1 LPAC)

Ya en el contencioso el afectado puede interponer recurso contencioso administrativo contra el acto en cuestión, existiendo dentro del proceso distintas bifurcaciones: procedimiento ordinario, procedimiento abreviado y procedimientos especiales (protección de DDFP previo al amparo ante el TC, suspensión administrativa de acuerdos, etc).

Cambiando de contexto, cabe enunciar los recursos también conocidos por todos contra las disposiciones reglamentarias; véase recurso directo contra reglamento, recurso indirecto y cuestión de ilegalidad, sin perjuicio de la revisión de disposiciones nulas con base en el art 106.2 LPAC.

c) Finalmente demos unas breves pinceladas a la acción de responsabilidad patrimonial tan nombrada en este trabajo y a su plazo de interposición: Nos consta la inoperatividad del plazo de un año para interponer acción de responsabilidad patrimonial frente a la Administración cuando se ejercita unan acción contra las vías de hecho por ocupación del bien sin seguir, por ejemplo el procedimiento legalmente establecido, no es de aplicación el plazo de prescripción de un año de la acción de responsabilidad

---

<sup>63</sup> Véase el cap. 2 y 3 para entender qué clase de vicios caracterizan a la vía de hecho.

patrimonial debido al art 47.1c) LPAC, que pone de manifiesto la imprescriptibilidad de la acción de nulidad frente a vías de hecho. Todo ello fundamentado en el principio de ineficacia insubsanable de los actos nulos de pleno derecho.

## **7. CONCLUSIÓN**

En conclusión y a modo de recapitulación de todas las ideas básicas contempladas a lo largo del análisis considero conveniente que el lector que ha llegado hasta aquí y por supuesto que el particular que se ve afectado por una vía de hecho y lea este análisis, tengan claro los siguientes aspectos relativos al mismo:

Un administrado puede conocer como definición de vía de hecho administrativa distintos supuestos: la actuación no amparada en derecho, o que existiendo acto este está viciado por irregularidades sustanciales que hace que hablemos de acto nulo o inexistente y en consecuencia se asimila a actuación sin cobertura jurídica; y la actuación que excede de los límites del acto de cobertura. En el ámbito de la potestad expropiatoria hablamos de falta de expediente expropiatorio, o exceso en la actuación respecto a la cobertura así como a las irregularidades sustanciales del art. 125 LEF. Son estas las ideas básicas que han quedado reflejadas en el análisis, sin perjuicio de haber ahondando más profundamente en todas ellas.

Por otro lado y desde un punto de vista más doctrinal me he preocupado porque se observe a la vía de hecho como un límite a la autotutela de la Administración, como una coacción ilegítima repudiada por el ordenamiento jurídico e inclusive me parece interesante la delimitación negativa respecto a la misma, ya que no todo acto nulo, ni todo vicio, ni toda actuación irregular es constitutivo de vía de hecho y tan interesante es conocer que es vía de hecho como conocer que actuaciones no lo son.

Además he ofrecido distintas diferencias tanto sustantivas como procesales respecto de otras instituciones, destacar por supuesto la usucapión a la que he dedicado un mayor tiempo, la que me ha generado interesantes dudas y frente a la que me creo con la capacidad de afirmar lo siguiente; si un administrado considera que ha sufrido un

despojo ilegítimo por parte de la Administración, le aconsejo que reaccione, actúe, no deje que transcurran décadas, pues la Administración puede beneficiarse de su pasividad.

Respecto a los supuestos del 125 LEF me gustaría volver a destacar y animar al lector a acudir a la [STC 116/2019](#) para el entendimiento de “la causa expropriandi”, así como a los dos manuales de referencia para comprender las fases del procedimiento expropiatorio.

Si el particular busca conocer que medios de reacción están a su disposición frente a la actuación de hecho, es menester que conozca principalmente el recurso de los arts. 30 y 46.3 LJCA idóneo para recurrir las actuaciones materiales y ofrecerle una tutela completa y sí, se deberá acudir contra una vía de hecho al orden jurisdiccional contencioso-administrativo y no al juicio verbal civil. Todo esto sin perjuicio de los demás medios legales de defensa que se contemplan en el trabajo.

Si finalmente el particular ya ha accedido a los tribunales, el objeto del trabajo también ha sido exponer claramente que además de la declaración de la situación jurídica individualizada y contrariedad al derecho de la actuación administrativa, puede pretender la devolución del bien o una indemnización sustitutoria por los cauces del 105.2 LJCA si se contempla imposibilidad de “restitución in natura” y cualquier indemnización que pueda pretender por la ilegalidad sufrida se despachara conforme a los arts. 32 y ss. LRJSP de la responsabilidad patrimonial de las administraciones.

Consideremos estos aspectos una conclusión práctica de las ideas principales extraídas del análisis, ideas que exponen conceptos, supuestos, medios de reacción y resarcimiento para los administrados y como bien he dicho, a pesar de que el análisis se sumerge hondo en ciertos aspectos, la conclusión sobre la vía de hecho que los administrados deben tener en cuenta es sencillamente la expuesta en este capítulo final.

## **8. BIBLIOGRAFÍA Citada**

BARCELONA LLOP, J (2018-2019): “*El artículo 105 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común: la prohibición de las acciones posesorias*”, Universidad de Cantabria.

BARCELONA LLOP, J (cap. XXXVIII): “*La ejecución forzosa de los actos administrativos: Régimen general. La prohibición de acciones posesorias*” en la obra colectiva dirigida por GAMERO CASADO, E (2017): “*Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*”, Tirant Lo Blanch, tomo II.

BURLADA ECHEVESTE, J.L (2016): “*El objeto del nuevo recurso contencioso-administrativo contra las actuaciones materiales de la administración que constituyen vía de hecho*”, Revista Quincena Fiscal núm. 9/2016 Aranzadi, S.A.U.

DÍEZ PICAZO, L (1995): “*Fundamentos del Derecho Civil patrimonial*”, Madrid, Civitas, vol. III.

FERNÁNDEZ FARRERES, G (2022): “*Sistema de Derecho Administrativo I*”, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, tomo I (6.ª ed.).

FERNÁNDEZ FARRERES, G (2022): “*Sistema de Derecho Administrativo II*”, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, tomo II (6.ª ed.).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R (2022): “*Curso de Derecho Administrativo I*”, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, tomo I (20.ª ed.).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R (2020): “*Curso de Derecho Administrativo II*”, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters, tomo II (16.ª ed.).

GONZÁLES-VARAS IBÁÑEZ, S; “*Problemas procesales actuales de la jurisdicción contencioso-administrativa*”, Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial, vol. 29.

MARTIN REBOLLO, L (2019): “*Leyes Administrativas Básicas*”, Cizur Menor, Civitas Thomson Reuters (1º ed. 2019).

MARTÍN REBOLLO, L (2019): “*Manual de las Leyes Administrativas*”, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi (3.ª ed.).

## **JURISPRUDENCIA Citada**

STS de la Sala 1.ª 616/1993 de 8 de junio RJ 1993\4468.

STS de 22 de marzo de 1994 (rec. n.º 3694/1990) RJ 1994\3297.

STS de 30 de enero de 1997 (rec. n.º 12459/1991) RJ 1997\313.

STS de 6 de marzo de 1997 (rec. n.º 1456/1992) RJ1997\2291.

STS de 6 de marzo de 1997 (rec. n.º 1142/1992) RJ 1997\2290.

STS de 14 de febrero de 2001 (rec. n.º 724/1996) .

STS de 14 de noviembre de 2001 (rec. n.º 2217/1996).

STS de 22 de septiembre de 2003 (rec. n.º 8039/1999). RJ 2003/6433.

STS de 30 de septiembre 2004 (rec. n.º 3219/2000) RJ 2004, 6062.

STS de 16 de marzo de 2005 (rec. n.º 2918/2001) RJ 2005/4307.

STS de 17 de mayo de 2006 (rec. s/n) RJ 2006/4468.

STS de 12 de diciembre de 2006 (rec. n.º 556/2004) RJ 2007/970.

STS de 7 de febrero de 2007 (rec. n.º 9727/2003) RJ 2007/794.

STS de 19 de abril de 2007 (rec. n.º 7241/2002). RJ 2007/3294.

STS de 9 de octubre de 2007 (rec. n.º 8238/2004) RJ 2007/8150.

STS de 29 de noviembre de 2007 (rec. n.º 8889/2004) RJ 2007/9137.

STS de 5 de febrero de 2008 (rec. n.º 6122/2004) RJ 2008/1353.

STS de 31 de octubre de 2008 (rec. n.º 1007/2007) RJ 2008/6657.

STSJ de Madrid núm. 407/2009 de 25 de febrero JUR 2010\271838.

STS de 20 de abril de 2009 (rec. n.º 5503/2005) RJ 2009/2740.

STS de 4 de junio de 2009 (rec. n.º 3810/2008) RJ 2009\6507.

STS de 10 de noviembre de 2009 (rec. n.º 1754/2006) RJ 2009/7977.

STS de 29 de octubre de 2010 (rec. n.º 1052/2008) RJ 2010/7762.

STS de 21 de noviembre de 2011 (rec. n.º 1662/2010) RJ 2012/2310.

STS de 7 de junio de 2012 (rec. n.º 2036/2009) RJ 2012\7288.

STS de 25 de septiembre de 2012 (rec. n.º 1229/2009) RJ 2012/9245.

STS de 22 de octubre de 2012 (rec. n.º 6680/2009) RJ 2012/10479.

STS de 25 de octubre de 2012 (rec. n.º 2307/2010) RJ 2012\11314.

STS de 21 de marzo de 2013 (rec. n.º 2408/2012) RJ 2013/2809 .

STS de 19 de noviembre de 2013 (rec. n.º 875/2011) RJ 2013/7595.

STS de 31 de octubre de 2014 (rec. n.º 100/2012) RJ 2014/5438.

STS de 8 de julio de 2015 (rec. n.º 3084/2013) RJ 2015/3465.

STS núm. 1549/2017 de 16 de octubre (rec. n.º 856/2016) RJ 2017/4466.

STS núm. 919/2018 de 4 de junio (rec. n.º 210/2016) RJ 2018\2626.

STS núm. 1029/2018 de 18 de junio (rec. n.º 2392/2017) RJ 2018\3601.

STS núm. 1081/2018 de 26 de junio (rec. n.º 4274/2017).

STS núm. 1167/2018 de 9 de julio (rec. n.º 1551/2017) RJ 2018\3965.

STS núm. 1412/2018 de 24 de septiembre (rec. n.º 2356/2017) RJ 2018\4412.

STS núm. 1443/2018 de 1 de octubre (rec. n.º 3406/2017) RJ 2018/4273.

STS núm. 934/2019 de 27 de junio (rec. n.º 3666/2018) RJ 2019/2514.

STS núm. 989/2019 de 4 de julio (rec. n.º 220/2018) RJ 2019\315.

STS núm. 1730/2019 de 13 de diciembre (rec. n.º 7089/2018) RJ 2019/5415.

STC núm. 116/2019 de 16 de octubre (rec. de inconstitucionalidad n.º 2056-2019).

STS núm. 550/2020 de 25 de mayo (rec. n.º 755/2019) RJ 2020/1724.

STS núm. 666/2020 de 4 de junio (rec. n.º 5044/2018) RJ 2020/1656.

STS núm. 842/2020 de 22 de junio (rec. n.º 2020/2019) RJ 2020/5140.

STS núm. 1157/2020 de 14 de septiembre (rec. n.º 276/2019) RJ 2020/3268.

STS núm. 1205/2020 de 28 de septiembre (rec. n.º 7099/2018) RJ 2020/3527.

STS núm. 1160/2021 de 22 de septiembre (rec. n.º 1913/2020) RJ 2021/4449.

STS núm. 1195/2021 de 1 de octubre (rec. 2374/2020) RJ 2021/4831.