**STC 136/1995, de 25 de septiembre de 1995**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Julio-Diego González Campos, don Rafael de Mendizábal Allende, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 1.028/93, promovido por don Vicente Llorca Savall, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales don José Guerrero Cabanes y asistido del Letrado don Fernando Bas Nebot, contra la Sentencia de 22 de febrero de 1993, de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que, estimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, revocó la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia. Han sido parte el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Don José Guerrero Cabanes, Procurador de los Tribunales y de don Vicente Llorca Saball, mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 5 de abril de 1993, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia, de 22 de febrero de 1993, de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recaída en apelación en el recurso núm. 619/87 sobre expropiación forzosa.

2. La demanda se basa en los siguientes hechos:

a) Tras la apertura de un expediente de expropiación forzosa en el que quedaba afectado un predio propiedad del hoy demandante de amparo y el levantamiento de acta previa a la ocupación que tuvo lugar el 19 de enero de 1983, se procedió a la elevación de dicha acta a ocupación definitiva y a la toma de posesión de la finca por parte de la beneficiaria, sin la constitución del depósito previo a la ocupación prevista en el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa por considerar la Administración expropiante que la naturaleza del bien no lo exigía. El expediente de expropiación fue remitido, en abril de 1986, al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa a los efectos de fijar el correspondiente justiprecio.

b) Al no resolver el Jurado Provincial dentro del plazo legalmente establecido, el hoy demandante de amparo, el día 26 de septiembre de 1986, denunció la mora ante el citado órgano administrativo sin obtener tampoco respuesta alguna. c) A resultas de ello, con fecha de 28 de abril de 1987, interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta por silencio de la Administración, cuyo conocimiento correspondió a la Sala competente del Tribunal Superior de Justicia de Valencia que estimaría su pretensión por Sentencia de 25 de junio de 1990.

d) Contra dicho pronunciamiento jurisdiccional promovió el Abogado del Estado recurso de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, alegando la falta de acto administrativo susceptible de impugnación y, por tanto, la inadmisibilidad del recurso. Por Sentencia de 22 de febrero de 1993, la Sala Tercera acordó estimar el recurso de apelación interpuesto y, en su consecuencia, revocar la Sentencia dictada en la instancia.

3. En su demanda de amparo aduce el actor la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 C.E., puesto que al estimar el Tribunal Supremo la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por no existir acto administrativo previo susceptible de impugnación, se le privó del acceso a la jurisdicción para reparar la conducta omisiva del Jurado de Expropiación Forzosa y el incumplimiento, en plazo, de sus obligaciones legales.

4. Mediante providencia de 27 de septiembre de 1993, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de conformidad con lo previsto en el art. 50.3 LOTC, conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que formulasen las alegaciones que estimasen pertinentes sobre la posible concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1.3 LOTC y consistente en la falta de contenido constitucional de la demanda.

5. La Sección Cuarta, por providencia de 24 de noviembre de 1993, acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir de los órganos judiciales intervinientes en la vía judicial antecedente la remisión de las actuaciones con emplazamiento de quienes hubiesen sido parte para que, en el plazo de diez días, pudiesen comparecer en este proceso constitucional en defensa de sus derechos.

6. Por providencia de 7 de abril de 1994, la Sección Cuarta acordó acusar recibo de las actuaciones recibidas y dar traslado de las mismas al recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, presentasen las alegaciones a que se refiere el art. 52.1 LOTC.

7. El día 10 de mayo de 1994 se registró ante este Tribunal el escrito de alegaciones del demandante de amparo. En él, tras interesar que se tenga por reproducido lo ya manifestado en el escrito de demanda, se efectúan una serie de puntualizaciones en relación con la naturaleza administrativa de los Jurados de Expropiación Forzosa, sobre la obligación ex lege de acudir a los mismos antes de iniciar la vía jurisdiccional y sobre el sometimiento de todos sus actos al control jurisdiccional que corresponde a los Jueces y Tribunales. Todo ello se conecta con el derecho de los ciudadanos a acceder a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses legítimos sin que en ningún caso pueda existir indefensión (art. 24.1 C.E.). Finalmente, se concluye interesando que se otorgue el amparo solicitado.

8. El Abogado del Estado presentó su alegato el día 27 de abril de 1994. Comienza este escrito con una delimitación del objeto del proceso. A juicio de esta representación el régimen del silencio administrativo previsto en los arts. 38 L.J.C.A. y 94.1 L.P.A. no puede aplicarse a la fijación del justiprecio por los Jurados de Expropiación, por lo que la Sentencia del Tribunal Supremo cuya impugnación ahora se pretende se limita a aplicar razonablemente una causa de inadmisión legalmente prevista. En efecto, la doctrina avalada por la Sentencia impugnada descansa en los siguientes fundamentos: a) el Jurado de Expropiación no resuelve sobre peticiones de los administrados "en el sentido propio de este término", sino que la pieza separada es remitida con el fin de que defina el justiprecio; y b) los Jurados no están encuadrados en la "organización jerárquica de la Administración" y ejercen una suerte de función arbitral fijando el justiprecio en atención a lo expuesto en las hojas de aprecio.

Pues bien, para el Abogado del Estado, el Tribunal Supremo se limitó a aplicar esta doctrina que es consecuencia de una ponderada comprensión del régimen de los llamados actos presuntos y que nada tiene de inconstitucional. Por otra parte, lo que resuelve la Sentencia es, en su opinión, un punto de simple legalidad jurídico-administrativa sobre el sentido y alcance del silencio negativo, que debiera haber dado lugar a la inadmisión de la demanda de amparo por manifiesta carencia de contenido constitucional.

Realiza a continuación el Abogado del Estado un detenido estudio comparativo entre el régimen del silencio administrativo establecido por la L.P.A. de 1958 y la actual L.R.J.P.A., para concluir que la desestimación por silencio tiene como premisa necesaria, desde el punto de vista de su ulterior recurribilidad jurisdiccional, que la petición o solicitud formulada a la Administración sea tal, es decir, que se base en un derecho subjetivo o interés legítimo especialmente protegido (STC 242/1993), e idónea para la iniciación de un procedimiento administrativo de acuerdo con el derecho aplicable.

Según la Ley de Expropiación Forzosa (L.E.F.) y su Reglamento (R.E.F.), el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio (arts. 21.1 L.E.F. y 20.1 R.E.F.). Una vez firme ese acuerdo, se procederá a determinar el justo precio (art. 25 L.E.F.), lo que se hará mediante pieza separada y expediente individual (art. 26 L.E.F.). Procede intentar, en primer lugar, la adquisición amistosa, que, de lograrse, se plasma administrativamente en una propuesta del Jefe de Servicio (art. 25 R.E.F.). Si no se logra la adquisición de mutuo acuerdo, "se iniciará expediente ordinario" (art. 27.1 R.E.F.). Cuando hubiese beneficiario distinto de la Administración expropiante, aquél habrá de proponer al Gobernador Civil "la iniciación del expediente de justiprecio", remitiéndole las actuaciones practicadas para la adquisición amistosa.

El expediente de justiprecio se inicia, por lo tanto, de oficio y la diligencia de inicio la extiende la Administración expropiante. Además, para pasar de la primera fase (formulación de las hojas de aprecio) a la segunda (determinación del justiprecio por el Jurado) se requiere de un acto de impulso oficial (art. 31 L.E.F.). El Jurado dispone de un plazo legal de ocho días (prorrogable hasta quince) para determinar el justiprecio. Ciertamente este plazo se respeta tan poco como el dispuesto para dictar Sentencia, y por parecidas razones. Pero, a diferencia de los perjuicios que ocasiona el retraso en sentenciar, si el justiprecio no se ha fijado a los seis meses siguientes a la fecha legal de iniciación, el expropiado tiene derecho al interés legal, que devenga ex re y se liquida con efectos retroactivos (arts. 57 L.E.F. y 71.1 y 72 R.E.F.).

Del análisis expuesto extrae el Abogado del Estado las siguientes conclusiones:

a) La petición dirigida a un Jurado a fin de que cesen las dilaciones en la fijación del justiprecio no es una petición en sentido propio capaz de fundamentar el inicio de un procedimiento administrativo en que deba recaer una resolución. Dado que el procedimiento de fijación del justiprecio se inicia de oficio y se mueve mediante actos de impulso oficial, no puede hablarse técnicamente de petición o solicitud del administrado.

b) La petición de que el Jurado resuelva un expediente debe ser considerada como una queja por su paralización y regulada en el art. 77 L.P.A., con el efecto previsto en el apartado 4º de dicho artículo. Nunca como una petición con virtualidad para iniciar un procedimiento independiente y para permitir la aplicación de la doctrina del silencio administrativo. Se trata, sencillamente, de una alegación del interesado sobre un defecto de tramitación, una paralización, que podrá dar lugar, si procede, a responsabilidad disciplinaria, pero que, en modo alguno, tiene que ver con la producción de un acto presunto.

c) La absoluta corrección de la tesis razonada en la Sentencia del Tribunal Supremo se evidencia en atención a las indeseables consecuencias a que conduciría la preconizada por el recurrente. En efecto, de mantenerse el criterio del demandante, los Jueces de lo contencioso-administrativo no se limitarían a controlar o revisar la actuación administrativa, sino que lisa y llanamente la sustituirían (abuso de jurisdicción): actuarían como Jurado de Expropiación, fijando originariamente el justiprecio, en vez de controlar la legalidad del fijado por el Jurado. La tardanza del Jurado serviría así de excusa para hacer caso omiso del sistema legal de determinación del justiprecio para pasar a otro sistema de fijación judicial por peritos con apariencia externa de proceso contencioso-administrativo. Procede, pues, aceptar la doctrina que el Tribunal Supremo ha sentado en la Sentencia aquí recurrida, como doctrina perfectamente constitucional, amén de técnicamente correcta. Por otra parte, la denegación de este amparo permitiría rectificar la doctrina contenida en el ATC 409/1988 que no está bien fundada en Derecho, al contrario que la del Tribunal Supremo que recoge la Sentencia objeto de impugnación.

Pero, además, añade el Abogado del Estado, ni aun aceptando la errónea doctrina del ATC 409/1988 podría concederse el amparo. En el caso particular que nos ocupa, la parte expropiada no formuló ninguna petición al Jurado, no ya en sentido propio sino ni siquiera impropio. Se limitó a denunciar la mora pero no hubo petición al Jurado. La STC 126/1984, fundamento jurídico 4º, negó que existiera acto presunto cuando hubo petición pero no denuncia de mora; a fortiori habrá que entender inexistente el acto presunto cuando sólo hay denuncia de mora pero no petición en sentido propio. Por todas estas razones, el Abogado del Estado finaliza su alegato interesando la desestimación de la demanda de amparo.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 4 de mayo de 1994. Centrado el objeto del proceso mediante una exposición sucinta de sus antecedentes, considera el Ministerio Público que el primer punto a determinar es el de la naturaleza de los Jurados Provinciales de Expropiación. En su criterio, y pese a lo peculiar de su composición, no cabe dudar del carácter administrativo de dicho organismo y - consiguientemente- de la aplicabilidad al mismo de la Ley de Procedimiento Administrativo entonces vigente. Es cierto que sus funciones propias consisten en la fijación del justiprecio, y que la falta de resolución expresa no es exactamente asimilable a la desestimación de un acto administrativo. Ahora bien, no lo es menos que no puede privarse al particular de la posibilidad de obtener la indemnización prevista en el art. 33.3 de la propia Norma Suprema por el mero hecho de que dicho organismo no emita su resolución no ya dentro de los plazos legalmente fijados, sino incluso en un supuesto, como el de autos, en que tras varios años tal decisión no se ha producido. El ciudadano se vería así sometido a una situación de desamparo que no se ve paliada por la posibilidad de exigir responsabilidad a los miembros del Jurado de Expropiación o incluso por la vía señalada en el artículo 121 C.E. Sin perjuicio de tales acciones, el derecho a la indemnización ex Constitutione exige la posibilidad de que se acuda a la vía contencioso-administrativa para poder establecer su importe y obtenerla.

Así lo entendió acertadamente la Sala de instancia que procedió a fijar el justiprecio por sus propios medios. Sin embargo, la revocación de tal criterio por la Sentencia del Tribunal Supremo revivió la indefensión del actor. A juicio del Ministerio Fiscal en un supuesto, en cierto modo similar al presente, resuelto por la STC 93/1984 en la que el Tribunal insistió en la necesidad de interpretar la legalidad ordinaria en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción y, por tanto, a la efectividad del derecho a la tutela judicial que, como derecho fundamental, reconoce el art. 24.1 C.E.

El Tribunal Constitucional, a través de esta y otras Sentencias, ha fijado en definitiva el criterio de que el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, si bien tal derecho se satisface cuando la resolución es de inadmisión si se dicta en aplicación razonada de una causa legal; razonamiento que ha de responder a una interpretación de las normas conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental (STC 19/1983 y 69/1984).

Por otra parte, e independientemente de si la falta de resolución expresa del Jurado de Expropiación constituya o no una situación de silencio administrativo en sentido propio, lo cierto es que la Administración no puede verse favorecida por el incumplimiento de sus obligaciones legales. Así lo declaró la STC 245/1993, en la que expresamente se afirma que "Como hemos afirmado en las SSTC 180/1991 y 6/1989, es evidente que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver siempre expresamente, al no dar respuesta alguna a la solicitud del ciudadano".

Desde esta óptica, resulta claro -a juicio del Ministerio Público- que la estimación por el Tribunal Supremo de la causa de inadmisibilidad del recurso consistente en la falta de acto administrativo recurrible supone una interpretación en absoluto favorable al contenido normal del derecho a la tutela judicial, que exige ordinariamente una resolución sobre el fondo del asunto. Al no hacerlo así, se ha vulnerado el art. 24.1 C.E.

El Ministerio Público concluye su alegato interesando que se otorgue el amparo solicitado y pronunciándose sobre el alcance de un eventual fallo estimatorio. En efecto, en su criterio, aunque el recurrente persigue que se declare la nulidad de la Sentencia del Tribunal Supremo y se declare la firmeza de la dictada en la instancia, tal pretensión no es la correcta, puesto que la vulneración del derecho a la tutela tuvo su origen en la falta de un pronunciamiento sobre el fondo. Lo procedente sería, pues, devolver las actuaciones al Tribunal Supremo para que dicte una Sentencia sobre el fondo, en el sentido que estime más conveniente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 117.3 C.E.

10. Por providencia de 21 de septiembre de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la reseñada Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la que, estimándose la causa de inadmisión invocada por el representante de la Administración apelante, se revocó la Sentencia dictada en la instancia en la que se fijaba jurisdiccionalmente el justiprecio de una expropiación ante la inactividad del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, a quien legalmente correspondía determinar el valor del bien expropiado mediante una resolución que culmina la vía administrativa y condiciona procesalmente el acceso del titular del bien expropiado a la jurisdicción contencioso- administrativa.

Para el Tribunal Supremo, en la Sentencia que ahora se impugna, el incumplimiento por el Jurado de Expropiación del plazo legalmente previsto para resolver acerca del justiprecio no genera un acto administrativo presunto como consecuencia de la técnica del silencio, porque tales Jurados operan ex lege de oficio, sin solicitud o petición del administrado, y porque, además, "no están incardinados en la organización jerárquica de la Administración y en mérito de ello tampoco les resulta de aplicación la doctrina del silencio" (fundamento de Derecho tercero). No existiendo, por tanto, acto administrativo susceptible de impugnación jurisdiccional, el recurso contencioso- administrativo promovido por el actor debió ser inadmitido por concurrir la causa prevista en el art. 82 c) L.J.C.A.

A juicio del Abogado del Estado, la doctrina contenida en la Sentencia es legal y constitucionalmente correcta por lo que no existe vulneración alguna del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 C.E. La Sala Tercera del Tribunal Supremo se limitó a aplicar una causa de inadmisión legalmente prevista, interpretándola de forma no ilógica o arbitraria. Además, añade esta representación, determinar la existencia o no de un acto administrativo es una cuestión de estricta legalidad ordinaria cuya competencia corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales ex art. 117.3 C.E. Se alega, finalmente, que tampoco la denuncia de la mora ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa produce un acto administrativo por silencio, sino otros efectos legalmente previstos como el devengo de interés o, en su caso, la responsabilidad disciplinaria del funcionario causante del retraso o del defecto de tramitación.

Por su parte, tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal consideran que la doctrina de la Sentencia impugnada es contraria al derecho a una tutela judicial efectiva por cuanto que, en su opinión, la inactividad del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y la correspondiente demora en la efectividad del derecho a la indemnización por lo expropiado, que reconoce el art. 33.3 C.E., no puede verse favorecida y premiada mediante una interpretación de la legalidad que impide la defensa judicial del administrado ante la pasividad de la Administración, creándose un ámbito exento al control jurisdiccional que contraviene el contenido medular del derecho a una tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 C.E.

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

Esto sentado, no es ocioso recordar la doctrina de la STC 37/1995, dictada por el Pleno de este Tribunal, y en la que se manifiesta la distinta intensidad con que, desde la perspectiva del art. 24 C.E., opera el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, en atención a si el acto o la norma que la conculca ocasiona un obstáculo pleno al acceso a la jurisdicción o si, simplemente, imposibilita el acceso a un ulterior recurso contra una Sentencia previa: «... el acceso a la justicia como elemento esencial del contenido de la tutela, consiste en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez (STC 19/1981). En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio pro actione que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente puedan configurarse. El derecho de poder dirigirse a un Juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia Ley Suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela, que muy bien pudiera agotarse en sí misma, es un derecho cuya configuración se defiere a las leyes» (fundamento jurídico 5º). Por lo tanto, en el acceso a la jurisdicción, el derecho a la tutela judicial ex art. 24.2 C.E. exige de los órganos jurisdiccionales que interpreten las normas procesales que condicionan ese acceso en el sentido más favorable a la eficacia del mencionado derecho fundamental (STC 159/1990, fundamento jurídico 1º), siendo de obligada observancia el principio hermenéutico pro actione.

3. En el presente caso la declaración de inadmisión del recurso jurisdiccional del actor acordada por el Tribunal Supremo, aunque se realizó en aplicación de una causa legalmente establecida [art. 82 c) L.J.C.A.] y mediante una interpretación que no puede calificarse como arbitraria, sin embargo desconoció la obligada observancia del principio pro actione en el acceso a la jurisdicción, así como las exigencias que, con carácter general, se derivan del art. 24.1 C.E. en relación con el orden de lo contencioso-administrativo, que ya no puede ser concebido como un cauce jurisdiccional para la protección de la sola legalidad objetiva o, si se prefiere, como un proceso al acto sino, fundamentalmente, como una vía jurisdiccional para la efectiva tutela de los derechos e intereses legítimos de la Administración y de los administrados. Por esta razón, en la STC 294/1994 se declaró que «de ningún modo puede excluirse que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda incurrir en ilegalidad y afectar a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos», añadiéndose que «La plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), así como de la función de control de dicha actuación (art. 106.1 C.E.), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 C.E.) impiden que puedan existir comportamientos de la Administración pública -positivos o negativos- inmunes al control judicial» (fundamento jurídico 4º, in fine).

4. En efecto, los argumentos contenidos en la Sentencia impugnada para sostener la inexistencia de un acto administrativo susceptible de recurso y aplicar, en consecuencia, la causa de inadmisión prevista en el art. 82 c) L.J.C.A. descansan sobre tres premisas fundamentales con las que justificar por qué frente a la pasividad o inactividad de los Jurados de Expropiación en la fijación del justiprecio no es posible aplicar la técnica del silencio administrativo. La primera de ellas consiste en afirmar que los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, por razón de la naturaleza arbitral de sus funciones, quedan desvinculados de la organización jerárquica de la Administración. La segunda, toma en consideración el hecho de que actúan de oficio por lo que ante ellos los administrados no formulan verdaderas peticiones. Y, finalmente, porque cuando se incumpla el plazo legal para resolver (art. 34 L.E.F.), podrá denunciarse la mora (arts. 56, 57 y 58 L.E.F), cuyo efecto es el devengo del interés legal del justiprecio. Por tanto, la denuncia de la mora genera un efecto ope legis y nunca un acto administrativo presunto por aplicación de la técnica del silencio. En suma, como señala el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, si se aplicase la técnica del silencio administrativo ante la demora de los Jurados de Expropiación, y se admitiese la existencia de un acto administrativo susceptible de recurso, los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo -tal como ocurrió en el caso presente- terminarían fijando por sus propios medios el justiprecio, asumiendo una función que legalmente sólo corresponde a los Jurados de Expropiación.

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

Es igualmente cierto que ante la conducta omisiva del Jurado de Expropiación el hoy actor denunció debidamente la mora, sin que esta denuncia pueda ser restrictivamente considerada, como pretende el Abogado del Estado, a los solos efectos de devengo de intereses ex art. 56 L.E.F., puesto que no cabe descartar su validez como manifestación reaccional del administrado por la que se interesa que la Administración ponga remedio a su inactividad. Es más, aunque se partiera de la premisa de que el procedimiento ante el Jurado de Expropiación es un procedimiento incoado de oficio, no puede desconocerse: que de él pueden derivarse efectos favorables para el expropiado, que éste ha sido parte en el referido procedimiento y en el ha formulado una valoración de los bienes expropiados mediante la hoja de aprecio a la que no cabe negar características materiales de petición y, en fin, que en este caso el procedimiento trae causa de una previa actuación de gravamen de la Administración -que conlleva nada menos que la ocupación de la finca sin consignación previa- que produce sin duda una minoración de la esfera jurídica del particular. Por esta razón, como se declaró en el ATC 409/1988, «no es cierto que, en virtud de una interpretación formalista, un recurso contencioso- administrativo dirigido contra la eventual denegación tácita de la petición [en aquel supuesto como en el presente, a formular ante la pasividad de un Jurado de Expropiación Forzosa] hubiere de ser inadmitido por inexistencia de acto previo. Si esto ocurriera, siempre se podrá acudir de nuevo ante este Tribunal invocando el art. 24.1 de la Constitución».

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

Por el contrario, en la Sentencia del Tribunal Supremo, al partirse de la idea de que la única inactividad de la Administración susceptible de revisión jurisdiccional es aquella que se puede identificar mediante una aplicación formalizada y restrictiva de la técnica del silencio administrativo, se consideró que no existía jurídicamente un acto, siquiera ficticio o tácito, de acuerdo con la legislación aplicable en ese momento "que permite llegar a la vía judicial superando los efectos de la inactividad de la Administración (STC 6/1986) o, más simplemente, no consideró que el administrado estaba legalmente facultado para reaccionar frente a esa pasividad , con el inadmisible efecto, desde la óptica del derecho que reconoce el art. 24.1 C.E., de convertir la inactividad de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa, en punto a la cuantificación del justiprecio, en un ámbito inmune al control judicial. Se trata, pues, como queda dicho, de una inactividad consistente en la no realización de un acto administrativo al que la Administración venía legalmente obligada, del que dependía un derecho del administrado -al cobro del justiprecio- y que traía causa de una previa actuación de gravamen de la propia Administración -una expropiación con ocupación- que había producido una minoración de la esfera jurídica del particular. Esa interpretación de la legalidad ordinaria, notoriamente desfavorable a la efectividad del acceso a la jurisdicción, conduce a una ablación del derecho fundamental del actor a la tutela judicial efectiva, al impedirle reaccionar jurisdiccionalmente frente al comportamiento pasivo de la Administración en defensa de sus derechos e interés legítimos. La presente demanda de amparo ha de ser, en consecuencia, estimada.

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

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Vicente Llorca Savall y, en consecuencia:

1º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 C.E.

2º Restablecerle en la integridad de su derecho fundamental y anular la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Sexta) del Tribunal Supremo, de 22 de febrero de 1993.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.