

STS 1450/2011, DE 21 DE MARZO, DE LA SECCIÓN TERCERA (RECURSO NÚM. 5596/2006)*

En el procedimiento contencioso-administrativo núm. 1769/2003, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, dictó Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 declarando la inadmisibilidad parcial del recurso promovido por «D. Gonzalo» y «JARALTA, S. A.», contra la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de 18 de julio de 2003, que inadmite a trámite el recurso de alzada deducido contra la anterior de la Viceconsejería de 8 de febrero de 2002 que dispone el cumplimiento de la Sentencia del recurso 4465/1991.

El Supremo revoca la sentencia con base en la siguiente doctrina: «Pues bien, si como hemos expuesto en el momento en el que se acuerda el retracto, el deficitario estado de la finca, desde la perspectiva forestal, era la causa que autorizaba o legitimaba el ejercicio del mencionado derecho de adquisición preferente, no puede pretenderse que tal realidad inicial permanezca inalterada e intacta a los efectos de persistir y perpetuarse indefinidamente —a espaldas de lo probado— justificando y sustentando en las actuales circunstancias la ejecución de retracto. A la vez que la realidad física de la finca ha evolucionado favorablemente —pasando de ser una finca que en el momento de la transmisión privada presentaba evidentes y manifiestas carencias a ser una finca ejemplar en la zona—, la causa de utilidad pública que descansaba sobre dicha realidad inicial y que sustentaba el retracto se ha ido desvaneciendo hasta el punto de que en el momento de su ejecución material no se aprecia ya ninguna razón válida y actual de interés público que justifique el cambio de titularidad de la finca, es decir, la transmisión a la Administración para la gestión pública de la propiedad debatida. No existe una norma que regule los supuestos en los que, como aquí sucede, a la fecha en que se trata de ejecutar el retracto

* Ponente: María Isabel Perello Domenech.

—fuera de cualquier plazo previsible o razonable— haya desaparecido con posterioridad la causa de utilidad pública originariamente invocada, sin que, por otra parte, la Junta de Andalucía demandada acredite o justifique la persistencia de la finalidad pública entonces aducida o identifique el interés público actual en la adquisición de la finca, evitando entrar en este específico debate, esencial en la decisión que adoptamos. Debemos, pues, acudir a los principios generales de la actuación administrativa. Como es sabido, el art. 103.1 CE dispone que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses”; por su parte, el art. 106.1 CE establece que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”, y el art. 53.2 de la Ley 30/1992 indica que “el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”. Este precepto establece como requisito de validez de los actos administrativos la adecuación de su contenido con la finalidad pública contemplada en la norma que atribuye la potestad al órgano público en cuyo ejercicio dicta el acto administrativo. Esta adecuación, que determina el ejercicio de la potestad, es un elemento o requisito que la doctrina mayoritaria identifica como la causa del acto administrativo. De manera que el contenido del acto administrativo debe adecuarse o ser congruente con los fines propios de la potestad ejercitada, esto es, con el fin normativo concreto, adecuación o congruencia que con arreglo al citado precepto —art. 53.2 LAP— opera, como hemos dicho, como requisito de validez (no de eficacia) del acto administrativo. Requisito de validez que ha de concurrir no sólo en el momento inicial en el que se dicta el acto administrativo, sino que es exigible su persistencia durante el tiempo en el que el mismo despliega sus efectos jurídicos, singularmente cuando el acto administrativo ha de ejecutarse materialmente. En el supuesto en el que la adecuación que inicialmente concurre cuando se dicta el acto administrativo —por tanto, originariamente válido— se difumina y diluye por ulteriores circunstancias sobrevenidas, esta desaparición determina y provoca —al no operar la causa— la invalidez sobrevenida del acto administrativo y, por tanto, la falta de base jurídica para su ejecución. La consecuencia es que el acto inicial que incurre en invalidez sobrevenida deja de tener aptitud para producir efectos y deviene inidóneo para fundamentar las actuaciones dirigidas a su cumplimiento. Con arreglo a lo razonado, la finalidad del ejercicio del retracto forestal es el destino al que ha de afectarse la finca objeto de transmisión, esto es, al fin específico que se establece en la legislación forestal que ampara la transmisión de la finca

litigiosa para su gestión pública. Esta finalidad, como hemos indicado, la mejora y conservación de la finca forestal (pues no cabe aceptar como tal la ampliación del patrimonio forestal no vinculado a un fin público), ha de predicarse no sólo en el momento en el que se decide por la Administración el ejercicio del retracto —en una concepción estática de la causa del retracto—, sino que ha de permanecer y subsistir cuando se decide su ejecución material, esto es, cuando ha de procederse a su realización a través de los correspondientes actos administrativos como los que dan lugar al presente proceso. No procede desconectar la causa del acto declarativo del ejercicio del retracto por razón de utilidad pública con la de aquellos actos tendentes a su posterior materialización, pues en ese momento cabe comprobar la validez y subsistencia de la causa respecto del bien sobre el que recae. La constatación de la desaparición sobrevenida de la causa inicial de utilidad pública del retracto en el ulterior momento de su realización —antes de su consumación— por razón de que la finalidad perseguida, la mejora forestal, por circunstancias inusuales, se ha realizado previamente por el comprador, determina que la causa de utilidad pública se haya desvanecido y origina la invalidez sobrevenida de los actos administrativos que disponen la ejecución del retracto, en la medida que dicha causa habilitante o presupuesto legitimador no estaba vigente y no podía identificarse en el momento de su consumación, al faltar la imprescindible adecuación del contenido del acto al fin normativo específico. Esta invalidez sobrevenida de la causa de utilidad pública en el momento de la ejecución del retracto implica un vicio de anulabilidad que comporta la anulación de los actos impugnados que disponen la ejecución del retracto. Esta interpretación resulta conforme con el derecho de propiedad garantizado en el art. 33 CE, invocado por los recurrentes, pues no cabe la privación del derecho de propiedad en virtud del ejercicio de un acto administrativo que sobrevenidamente carece del elemento esencial de la causa que constitucionalmente lo legitima. Desaparecida, pues, la causa que determinaba la utilidad pública que había sido declarada por la Sentencia de este Tribunal Supremo con base en la finalidad de reforestación de la finca, es claro que se ha privado de cobertura y fundamento a la ejecución del retracto administrativo, al no mantener su vigencia la lejana decisión de su ejercicio por la Junta de Andalucía. Tal situación trae consigo la desaparición sobrevenida de la declaración de la causa de utilidad pública y, por tanto, la nulidad de las resoluciones administrativas que disponen su ejecución. Frente a ello no cabe alegar que existía una Sentencia con fuerza de cosa juzgada que obligaba a estar a las consecuencias del citado acto administrativo,

incluido el ejercicio del retracto sobre la finca en un ulterior momento. La Sentencia invocada declara la corrección del retracto en el año 1990, pero no legitima ni da cobertura a su extemporánea ejecución cuando se advierte que no concurre ya la causa de utilidad pública que autorizaba dicha actuación, con lo que faltan los requisitos imprescindibles para continuar y llevar a cabo el retracto respecto al bien adquirido por el recurrente, razón por la que deben ser anuladas las actuaciones posteriores tendentes a la ejecución del retracto. En fin, sobrevenida la inexistencia de la causa de utilidad pública o de interés social que el art. 33.3 de la Constitución exige inexcusablemente para la privación de los bienes y derechos de los particulares, esto es, el presupuesto indispensable para proceder a la adquisición forzosa de la propiedad, ello determina que carezcan de finalidad pública las actuaciones desplegadas al amparo de la utilidad pública o interés social inexistentes, habida cuenta de la falta de dicho requisito habilitante e indispensable incluso constitucionalmente para llevar a efecto la transmisión de los terrenos y, en consecuencia, carece de fundamento que se ultime la transmisión material de la propiedad».