

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
GABINETE TÉCNICO

**DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE
EXPROPIACIÓN FORZOSA**

2009-2012

Coordinador: D. Juan Pedro Quintana Carretero. Magistrado Decano del Gabinete Técnico de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Autor: D. José Antonio Domínguez Luis. Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

ÍNDICE

I. NATURALEZA JURÍDICA.....	6
II. COMPETENCIA: FALTA DE COMPETENCIA DEL ÓRGANO EXPROPIANTE. NULIDAD DE LA EXPROPIACIÓN. STS DE 18 DE MAYO DE 2011 (RC 1105/2007).....	7
III. Diferencia con otras figuras.....	8
IV. EXPEDIENTE EXPROPIATORIO.....	10
1. Iniciación del expediente expropiatorio	10
2. Impugnación.....	12
A) Procedimiento expropiatorio que no tiene formalmente por objeto la constitución forzosa de una servidumbre de acueducto, sino la adquisición del pleno dominio. Posibilidad de anulación parcial del procedimiento expropiatorio en cuanto que éste se circunscriba a la constitución de la servidumbre de acueducto. STS de 19 de junio de 2012 (RC 3405/2009)	12
B) Impugnación del acuerdo de fijación del justiprecio, en cuanto pone fin a dicho procedimiento, pueden denunciarse cuantas infracciones puedan haberse producido en los actos anteriores. STS de 17 de diciembre de 2012 (RC 4865/2011).	13
3. Caducidad del expediente.....	13
V. CAUSA EXPROPIANDI.....	14
1. Existencia.....	14
2. Inexistencia.....	15
VI. ÁMBITO	16
VII. PARTES.....	17
2. Beneficiario. Sociedad mercantil constituida por el Ayuntamiento goza de personalidad jurídica propia: legitimación. STS de 22 de febrero de 2012 (RC 301/2009).....	21
3. Arrendatarios.....	22
4. Ministerio Fiscal. Propietario desconocido. STS de 19 de junio de 2012 (RC 3405/2009).....	27
VIII. VÍA DE HECHO	27
1. Concepto y naturaleza.....	27
2. Sujeto responsable. STS de 21 de noviembre de 2011 (RC 249/2010).....	30
3. Existencia.....	31
4. Inexistencia.....	31
IX. EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY	35

1. Naturaleza y finalidad. Carácter antiformalista de la petición de expropiación. STS de 4 de diciembre de 2012 (RC 1811/2010).....	35
2. Presupuestos: requerimiento a la Administración para ejercitar la potestad expropiatoria. STS de 4 de diciembre de 2012 (RC 1811/2010).....	36
3. Objeto.	39
4. No procede cuando la disponibilidad de edificar no es consecuencia del planeamiento urbanístico. STS de 20 de diciembre de 2011 (RC 5528/2008).....	40
5. Fecha de iniciación en los supuestos de expropiaciones por ministerio de la ley: se materializará simplemente mediante la presentación de la correspondiente hoja de aprecio. STS de 5 de noviembre de 2012 (RC 6405/2009).....	41
X. PROCEDIMIENTO GENERAL	42
1. Requisitos.	42
2. Interés social. Inexistencia de “mutación en la afectación”: La finalidad de interés social que había legitimado la anterior expropiación no impide una nueva expropiación para alcanzar otra finalidad de interés social. Expropiación al amparo de la legislación de reforma y desarrollo agrario. STS de 8 de octubre de 2010 (RC 1293/2007).....	45
3. Necesidad de ocupación: nada impide que se haga con posterioridad a la declaración de utilidad pública. STS de 18 de octubre de 2011 (RC 404/2008).....	46
4. Improcedencia de la declaración de necesidad de ocupación: existencia de alternativas posibles y menos gravosas. STS de 21 de abril de 2009 (RC 1607/2005)	46
5. Acuerdo de necesidad de ocupación: insuficiente el implícito en la aprobación de los Planes de Ordenación cuando éstos no contienen una descripción detallada de bienes y derechos. STS de 19 de marzo de 2010 (RC 5001/2006).	47
6. Relación de bienes expropiados.	47
XI. PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	53
1. Naturaleza jurídica.....	53
2. Declaración de urgencia a través de Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado: no supone la invasión de competencia por parte de las Cortes Generales. STS de 12 de diciembre de 2011 (RC 4575/2008).....	55
3. Fases del procedimiento diferenciadas: fase de aprobación del Proyecto, previa al expediente expropiatorio, y fase de ocupación en vía de urgencia, propia del expediente expropiatorio. Incomunicabilidad de vicios: los posibles vicios de la	

primera no pueden comunicarse, una vez concluida por acto administrativo no impugnado y firme, al ámbito de la segunda de ellas. STS de 18 de diciembre de 2012 (RC1544/2010)	56
4. Requisitos.	57
5. Declaración de urgencia.	64
6. Acta previa a la ocupación. Irregularidad no invalidante: inexistencia de vía de hecho. STS de 23 de junio de 2009 (RC 7139/2005)	67
XII. REVERSIÓN	67
1. Concepto y naturaleza.	67
2. Nacimiento del derecho de reversión.	69
3. Legitimación: cónyuge casado en régimen de gananciales; defensa de bienes y derechos comunes. STS de 7 de julio de 2009 (RC 7441/2005)	73
4. Procedencia.....	74
5. Improcedencia	74
6. Supuestos de reversión	77
XIII. RETASACIÓN	94
1. Naturaleza jurídica. No es una mera actualización del justiprecio originario. Improcedencia de incluir en el justiprecio las plusvalías -o las minusvalías- habidas con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio. Improcedencia de retasación interna. STS de 15 de febrero de 2012 (RC 6458/2008).	94
2. Competencia. La decisión sobre si procede o no la retasación corresponde a la Administración expropiante, no al Jurado de Expropiación. STS de 23 de julio de 2012 (RC 3834/2009)	96
3. Solicitud de retasación: desestimación presunta. Supuesto de silencio positivo con el efecto de que debe continuar el procedimiento. STS de 22 de noviembre de 2011 (RC 1789/2008)	96
4. Procedencia. Ejercicio del derecho de retasación con anterioridad a la fecha del Acta de pago. Aplicación errónea de la doctrina jurisprudencial. La solicitud de retasación no puede quedar enervada por el solo hecho de admitir el pago del precio fijado administrativamente: sólo la aceptación del pago sin reservas excluye el derecho de retasación. STS de 2 de marzo de 2011 (RC 5077/2006)	97
5. Improcedencia.	99

6. Vinculación en retasación del justiprecio instado por la Administración en su escrito de contestación a la demanda; aplicación de la doctrina sobre vinculación de las hojas de aprecio. STS de 19 de junio de 2009 (RC 5773/2005)	101
7. Fijación del justiprecio en la retasación.	102
8. Momento al que ha de referirse la valoración: fecha de solicitud de la retasación. Imprudencia de retasación interna. STS de 20 de junio de 2012 (RC 3238/2009)	103
9. Subsiste el interés inicialmente constatado mediante la impugnación jurisdiccional del justiprecio fijado aun cuando se hubiera solicitado y resuelto la retasación. STS de 7 de diciembre de 2011 (RC 323/2008).....	105
10. La consignación defectuosa del justiprecio no enerva la retasación. STS de 5 de diciembre de 2011 (RC 4333/2008)	105

EXPROPIACIÓN FORZOSA

I. NATURALEZA JURÍDICA.

A) Potestad instrumental. STS de 18 de mayo de 2011 (RC 1105/2007)

“La potestad expropiatoria es una potestad instrumental al servicio de determinados fines públicos que autoriza a imponer sacrificios patrimoniales siempre que exista una causa precisa que la legitime, que es lo que la Ley de Expropiación Forzosa denomina utilidad pública o el interés social. Su ejercicio exige, por tanto, la existencia de la llamada causa expropriandi, que en el caso de autos, para la construcción del " complejo ambiental de residuos" de la isla de La Palma, viene recogida genéricamente en el art.12.4 de la Ley de Residuos de 1998, que declara la utilidad pública e interés social, a efectos de la legislación de expropiación forzosa, el establecimiento o ampliación de instalaciones de almacenamiento, valorización y eliminación de residuos cualquiera que sea la Administración competente para realizarlo, si bien el art. 10 de la Ley de Expropiación Forzosa impone que junto a esta declaración genérica se realice un reconocimiento específico de la utilidad pública o el interés social de las concretas instalaciones a realizar por parte del Consejo de Gobierno, reconocimiento que aquí se ha producido en el Decreto impugnado” (FJ 5º).

B) Potestad facultativa: la Administración no está legalmente obligada a su ejercicio con alcance general ex LEF. STS de 19 de octubre de 2010 (RC 1591/2006).

“(…) la legislación de expropiación forzosa no prevé con alcance general la existencia de un deber de ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración. Ello implica que, aun cuando concurren las circunstancias que legitiman la puesta en marcha del mecanismo expropiatorio, la Administración no está legalmente obligada a hacerlo. Sólo en aquellos supuestos en que una norma específica previera un deber de esta índole -lo que no ocurre en el presente caso- podrían los tribunales contencioso-administrativos condenar a la Administración a iniciar un expediente expropiatorio. Por esta razón, lo pretendido en el primer apartado del petitum de la demanda no puede ser acogido” (FJ 4º).

C) Ejercicio proporcionado de la potestad expropiatoria: ha de producir el mínimo sacrificio en la situación patrimonial del afectado. STS de 29 de junio de 2010 (RC 4276/2006).

“(…) el ejercicio de la potestad expropiatoria ha de efectuarse de manera proporcionada y en la forma que produzca el mínimo sacrificio en la situación patrimonial del afectado; así la propia Ley de Expropiación Forzosa, a propósito de la necesidad de ocupación, señala en su art. 15 que se concretará a los bienes o adquisición de derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la

expropiación, habiendo señalado la jurisprudencia, en relación con el control judicial, que el mismo se extiende "no sólo a la finalidad de la «causa expropriandi» sino también a la concreción específica de los bienes expropiados que han de ser los estrictamente indispensables para el fin de la expropiación que ha de lograrse con el mínimo sacrificio posible de la propiedad privada" (S. 30-12-1991). En el mismo sentido y a propósito del juicio de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad expropiatoria, incluye el Tribunal Constitucional, en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo, la valoración de la necesidad, "en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia" (FJ 4º).

II. COMPETENCIA: FALTA DE COMPETENCIA DEL ÓRGANO EXPROPIANTE. NULIDAD DE LA EXPROPIACIÓN. STS DE 18 DE MAYO DE 2011 (RC 1105/2007)

"(...) para la legitimidad del ejercicio de esta potestad exorbitante desde el plano del sujeto expropiante no basta con que exista una causa expropriandi que fije la necesidad pública que con este instituto pretende satisfacerse, como tampoco es suficiente que la Administración que ejerce la potestad expropiatoria la tenga atribuida legalmente, como es el caso de la Administración autonómica. Es preciso, además, que la expropiación sea instrumento necesario para la consecución de aquellos concretos fines públicos que la Administración expropiante tiene encomendados, de manera que podamos considerarlos propios de su giro o tráfico, por estar recogidos dentro del ámbito de sus competencias. Lo expresa con precisión el art. 3.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa al señalar que el Estado, la Provincia y el Municipio, dentro de sus respectivas competencias, son los únicos titulares de la potestad de expropiar.

Quiere ello decir, en definitiva, que estando la expropiación forzosa, como potestad administrativa, ordenada a un fin de utilidad pública o interés social previamente delimitado mediante la auctoritatis interpositio de la Ley, solo puede ser ejercitada por aquella Administración que, entre todas las posibles, la Ley ha decidido que se encargue de su concreta satisfacción, pues solo de esta manera se respeta el ejercicio lícito (agere licere) de este enorme poder administrativo en que la expropiación consiste.

En nuestro caso es de claridad meridiana que la planificación y construcción de los denominados en la legislación canaria "complejos ambientales de residuos" corresponde a los Cabildos Insulares y no al Gobierno Canario, por lo que el ejercicio de la potestad expropiatoria realizada por este último, sin atribución legal de competencia y sin la existencia de un específico y previo Plan Director Insular de Residuos que lo prevea y autorice, no es lícita, como acertadamente denuncia el recurrente, aunque concurriera causa expropriandi, sin que sirva de justificación de este exceso lo previsto en el art. 60 de la Ley de Bases de Régimen Local cuya aplicación solo es posible cuando, además del grave incumplimiento de las obligaciones que en el se refiere, se haya producido el requerimiento de cumplimiento por parte del Estado o de la Comunidad Autónoma, circunstancia que, como reconoce la Administración autonómica y la propia sentencia de instancia, aquí no se ha producido.

La falta de competencia del órgano expropiante -Gobierno Canario- para llevar a cabo el establecimiento y construcción del "Complejo Ambiental de Residuos de Mazo" en la

isla de La Palma -fin público que justifica la utilización del instituto expropiatorio- necesariamente acarrea la nulidad de la expropiación.

Con arreglo a lo expuesto es procedente acoger los dos primeros motivos de casación, lo que hace innecesario abordar el resto de los alegados, con la consecuencia de casar la sentencia recurrida, de acuerdo con lo previsto en el art. 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Decreto 138/2004, de 29 de septiembre, del Gobierno de Canarias, por el que se declara la urgente la ocupación de los bienes y derechos afectados por el proyecto técnico modificado de obras de la primera fase del Complejo Medioambiental de Mazo, en la isla de La Palma, Decreto que también anulamos” (FJ 5º).

III. Diferencia con otras figuras.

A) Compraventa. STS de 18 de diciembre de 2012 (RC 896/2012)

“Como ha señalado esta Sala, en sentencia de 19 de septiembre de 2002, "el instituto de la expropiación es radicalmente diferente en su naturaleza al contrato de compraventa, sin que la expropiación pierda tal condición por el hecho de que el justiprecio se fije por mutuo acuerdo. En la expropiación concurren razones de utilidad pública que condicionan o pueden condicionar el actuar de la Administración expropiante que puede encontrarse urgido por la necesidad de satisfacer aquella necesidad y, por otra parte, se da en el expropiado una situación condicionada por la fuerza del expediente expropiatorio que en todo caso determinará que se vea privado de su propiedad." (FJ 3º)

B) Limitaciones legales. STS de 17 de septiembre de 2010 (RC 5648/2005)

“(…) parece obligado señalar, con relación al requisito de la antijuridicidad del daño, que definido esencialmente por una conducta contraria a derecho que la persona que la sufre no tiene el deber de soportarlo, mal vale calificar como antijurídicos los condicionamientos edificatorios impuestos a la sociedad actora y hoy aquí recurrida por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que, en cumplimiento de la finalidad u objetivo marcado en su artículo 1, califica en el artículo 44.1 como bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra y obras de cualquier índole o por azar. Por ello, por ser la muralla romana de Zaragoza un bien de dominio público, no cabe entender que los condicionamientos edificatorios impuestos supongan expropiación alguna, como con error se sostiene por la sociedad aquí recurrida y por el Tribunal de instancia. Lo que realmente se observa en el caso enjuiciado es una limitación legal al derecho edificatorio que la sociedad recurrida debe soportar” (FJ4ª).

C) Servidumbres legales en la legislación sobre carreteras. STS de 18 de diciembre de 2012 (RC 2335/2010)

“(…) una cosa es la indemnización por demérito, que viene determinada en función de la efectiva depreciación de la finca como consecuencia del perjuicio real ocasionado por la expropiación, perjuicio que necesariamente ha de acreditarse y, en su caso, indemnizarse conforme a los criterios de valoración de ese demérito, tal y como acabamos de exponer; y otra bien distinta la relativa a la constitución de las servidumbres y limitaciones que establece la legislación sobre carreteras, que por no entrañar una privación singular de derechos o intereses legítimos no son indemnizables (Sentencias de 19 de enero de 1997 -recurso de casación 3863/1993-; 9 de enero de 1998 -recurso de casación 1841/1994-, 25 de marzo de 2011 -recurso de casación 6448/06- y 14 de febrero de 2012 -recurso de casación 6135/08-)” (FJ 9º)

D) Donación. Donación con carga modal cuya revocación se pretende por la donante por incumplimiento: negocio jurídico cuya causa radica en la mera liberalidad del bienhechor, lo que excluye radicalmente la existencia del instituto de la expropiación forzosa. STS de 15 de febrero de 2012 (RC 6264/2008).

“(…) la primera cuestión es determinar si el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es el competente para conocer y resolver sobre la petición de reversión de la donación de los terrenos hecha en su día al Ministerio de Defensa. A tal efecto, y como primer motivo de casación, se alega por la mercantil recurrente al amparo del art. 88.1. d) de la Ley de la Jurisdicción la infracción por aplicación indebida del artículo 69.a) LRJCA en relación con los artículos 1.1 LRJCA y 9.4 LOPJ, por cuanto la Sentencia de instancia estima que la pretensión deducida no pertenece al ámbito de actuación de las administraciones públicas, no estando pues sujeta a la aplicación del Derecho Administrativo, obviando, a criterio de la recurrente, que la reversión que se solicita tiene su antecedente en un expediente expropiatorio.

La tesis del actor, en modo alguno acreditada, de que estamos en presencia de una expropiación forzosa, no puede ser acogida. La realidad es que se trata de una donación con carga modal cuya revocación se pretende por la donante por incumplimiento. Es decir, se trata de un negocio jurídico cuya causa radica en la mera liberalidad del bienhechor, lo que excluye radicalmente la existencia del instituto de la expropiación forzosa en el que está siempre implícita la transmisión coactiva del bien o derecho de que se trate con el fin de satisfacer una necesidad pública.

No concurren, en consecuencia, los presupuestos establecidos en los artículos 1 y 3 de la Ley Jurisdiccional determinantes de ámbito de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, por no ser constitutivo el supuesto de autos ni de un contrato administrativo, ni de una actuación de una Administración pública sujeta al Derecho Administrativo” (FJ 2º).

E) Concesión de bienes de dominio público: diferencia de la concesión para su explotación económica y la concesión para su mera ocupación. STS de 3 de marzo de 2009 (6242/2005).

“(…) hay que llamar la atención sobre un extremo: la legislación española ha venido calificando el otorgamiento del derecho de uso privativo del dominio público como

“concesión”. Así, por ejemplo, el ya citado art. 78 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Pero ocurre que materialmente hay diferencias entre la concesión de bienes de dominio público para su explotación económica –verbigracia, una concesión minera- y la concesión de bienes de dominio público para su mera ocupación. En este último tipo de supuestos, no hay atribución al particular del derecho de aprovechamiento de una fuente de riqueza de titularidad pública, sino sólo el derecho a ocupar establemente una porción de suelo público. Ello explica que a menudo no se use la palabra “concesión” para designar situaciones de esa índole; pero, sean o no concesiones en sentido estricto, es indiscutible que en esas situaciones hay un derecho del particular, que no puede ser ignorado. El art. 1 LEF, como es bien sabido, define la expropiación forzosa como privación singular de la propiedad privada “o de derecho o intereses patrimoniales legítimos”; y en el presente caso, cualquiera que fuera la calificación correcta de la situación de ocupación del suelo público por la expropiada, es innegable que había un interés patrimonial legítimo, cuya legalidad no había sido nunca puesta en tela de juicio por la Administración antes de la iniciación del procedimiento expropiatorio” (FJ 6º).

IV. EXPEDIENTE EXPROPIATORIO

1. Iniciación del expediente expropiatorio

A) Solicitud de inicio; legitimación. Tratándose de un bien cuyo titular es la sociedad de gananciales, corresponde a ésta la legitimación para solicitar el inicio del expediente expropiatorio: falta de legitimación de uno de los cónyuges casado en régimen de gananciales para formular la solicitud sin acreditar la copropiedad. STS de 19 de diciembre de 2011 (RC 2141/2008)

“La Sala de instancia acoge la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación del actor en relación con las fincas sobre las que versa la solicitud de expropiación por entender que, habida cuenta que la copropiedad de éstas también corresponde a su esposa, la titularidad del derecho pretendidamente perturbado no corresponde al actor, siendo la legítima propietaria de las fincas la sociedad conyugal de gananciales.

(...) el argumento mantenido por el actor oponiéndose a la denunciada falta de legitimación ha consistido en rechazar dicho defecto con base en la aportación del poder para pleitos otorgado por ambos cónyuges y que se acompaña con el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo. En consecuencia, el recurrente desplaza la declaración de inadmisibilidad hacia la subsanabilidad del defecto de legitimación que se ha invocado, cuestión que no es la debatida, sino la eficacia del poder para pleitos en orden a satisfacer ese presupuesto procesal en relación con el fondo del asunto.

(...) planteando el motivo primero un quebrantamiento de las formas del juicio por no haberse dado la oportunidad por el órgano jurisdiccional al actor para subsanar el señalado defecto de legitimación, causándole por ello indefensión, de lo actuado

resulta con toda nitidez que no hay indefensión, porque la parte ha conocido el defecto y ha tenido sobradas ocasiones de subsanarlo en el proceso, lo que no solamente no lo ha hecho, sino que ha sostenido que esa subsanación no era necesaria porque ya ésta estaba implícita en el poder para pleitos aportado a las actuaciones, como refiere el actor en los escritos de ampliación del recurso y de la demanda, así como en el escrito de conclusiones. Es la propia actitud pasiva de la parte, que, con pleno conocimiento del defecto procesal invocado, no hace uso de los trámites procesales que le permiten la subsanación al respecto, la que propicia la causa de inadmisibilidad apreciada,

(...) el derecho a la tutela judicial no puede convertir a los tribunales en un órgano que requiera a los recurrentes contra su voluntad para que subsanen los defectos procesales apreciados, que es lo que lo que sucedería en un caso como el que examinado si, a la vista de los mencionados escritos del demandante, la Sala hubiera tenido que requerir al demandante para que aportara el documento cuya inexistencia producía la inadmisibilidad del recurso. Situación que debe ser descartada en este supuesto pues la parte demandada y, sobre todo, la codemandada invocaron con claridad la causa de inadmisibilidad que alegaban y la parte actora, como acabamos de expresar, tuvo ocasión, por brindarla el curso sucesivo del proceso, de oponer lo que estimara pertinente y, en su caso, de subsanar el defecto procesal denunciado. Entenderlo de otra manera implicaría poner en cuestión la imparcialidad del órgano decisor, que, en todo caso, debe ser preservada” (FF.JJ. 4º y 5º).

B) No cabe inactividad de la Administración en relación con la solicitud de iniciación de expediente expropiatorio. STS de 21 de diciembre de 2011 (RC 2689/2008)

“(...) a la vista de la doctrina expuesta no nos encontramos ante un supuesto de inactividad, ya que para ello, y tal como hemos dicho antes, el art. 29 de la LJCA exige que una disposición, acto, contrato o convenio establezca una prestación de forma clara y concreta en favor de una persona determinada, requisitos que en el presente caso no concurren, ya que no cabe confundir el derecho del administrado a que la Administración inicie un expediente de expropiación, si concurren las circunstancias exigibles para ello y así lo establece la Sentencia de instancia, con la existencia de un derecho automático del interesado a tal pretensión.

Ahora bien, aún no estando en presencia de un supuesto de inactividad hemos de detenernos en el examen de la actuación administrativa. Por un lado, la posición de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares consiste en sostener que no nos encontramos ante un supuesto de inactividad, ya que la Administración procedió a contestar al interesado por escrito del Ingeniero Jefe de 28 de julio de 2000, de suerte que no hubo, ni silencio administrativo, ni inactividad, y que tal respuesta expresa de la Administración podía ser objeto de discrepancia y posterior impugnación en vía contencioso-administrativa.

Así las cosas, es de tener en cuenta que la contestación dada por el Ingeniero Jefe no puede ser entendida como resolución expresa por parte de la Administración a la solicitud de inicio de expediente para la fijación de justiprecio interesada por la mercantil S´HOSTALET, SA, en tanto que no se trata de un acto administrativo susceptible de impugnación en vía contencioso-administrativa, razón por la que no se

puede entender que nos encontremos ante un posicionamiento expreso de la Administración, lo cual viene ratificado por el propio comportamiento de la mercantil solicitando nueva contestación con carácter formal de acto administrativo a los efectos de su posible impugnación, solicitud que recibe respuesta a través de otra contestación carente de los requisitos necesarios para que lo consideremos un acto administrativo. En definitiva, no se puede acoger el razonamiento del letrado de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sobre un posicionamiento expreso de la Administración, ya que ésta, deliberadamente, ha obviado una respuesta en forma con la clara intención de evitar una posible impugnación en vía contencioso-administrativa.

Si no existe inactividad propiamente dicha de la Administración, como acertadamente sostiene el letrado de la Comunidad Autónoma, ni ésta ha resuelto en modo alguno en relación con la denunciada ocupación de los terrenos propiedad de la recurrente, que la Sala de instancia considera acreditada, solo resta considerar la existencia de una vía de hecho por parte de la Administración cuyas consecuencias deben solventarse en procedimiento diferente al que ahora se juzga, pues nuestra decisión debe limitarse a los estrictos términos del debate casacional, esto es a apreciar infringido el art. 29 de la Ley Jurisdiccional por las razones expresadas anteriormente. (FJ 2º)

2. Impugnación.

A) Procedimiento expropiatorio que no tiene formalmente por objeto la constitución forzosa de una servidumbre de acueducto, sino la adquisición del pleno dominio. Posibilidad de anulación parcial del procedimiento expropiatorio en cuanto que éste se circunscriba a la constitución de la servidumbre de acueducto. STS de 19 de junio de 2012 (RC 3405/2009)

“(…) la única pretensión formulada por los recurrentes en su demanda es que se anule el Decreto de 23 de marzo de 2006 en la medida en que dispone la expropiación del pleno dominio, sin poner en tela de juicio la procedencia de que se constituya forzosamente una servidumbre de acueducto. Ello significa que, en rigor, no piden la anulación de todo el procedimiento expropiatorio, sino que éste se circunscriba a la constitución de la mencionada servidumbre de acueducto conservando los recurrentes, como propietarios de los predios sirvientes, el dominio de la franja de terreno por la que discurre la Autovía del Agua y quedando, por supuesto, sometidos a las cargas inherentes a esa clase de servidumbre.

A la vista de todo lo expuesto anteriormente, es claro que la pretensión de los recurrentes resulta ajustada a derecho. Es verdad que el presente procedimiento expropiatorio no tenía formalmente por objeto la constitución forzosa de una servidumbre de acueducto, sino la adquisición del pleno dominio. Pero ello no supone un obstáculo para la estimación de la pretensión de los recurrentes, por dos razones. Por un lado, la servidumbre es siempre un derecho real limitado y, en cuanto tal, otorga ciertas facultades de uso inherentes al dominio. De aquí se sigue que, si la única finalidad perseguida -como ocurre en el presente caso- es adquirir dichas facultades de uso, la finalidad debe entenderse satisfecha con la adquisición del derecho real limitado correspondiente. Por otro lado, si bien la Administración ha defendido la

legalidad del Decreto de 23 de marzo de 2006, nunca ha afirmado que el procedimiento expropiatorio carecería de sentido si quedase circunscrito a la constitución forzosa de una servidumbre de acueducto. Lo que ha sostenido es, más bien, que la constitución forzosa de una servidumbre de acueducto no es suficiente para lograr la finalidad perseguida; algo que, como se ha comprobado, resulta inexacto” (FJ 6º).

B) Impugnación del acuerdo de fijación del justiprecio, en cuanto pone fin a dicho procedimiento, pueden denunciarse cuantas infracciones puedan haberse producido en los actos anteriores. STS de 17 de diciembre de 2012 (RC 4865/2011).

“Mas tal planteamiento no puede compartirse, ya que no toma en consideración la constante jurisprudencia de esta Sala, que encuentra apoyo en el art. 126 de la Ley de Expropiación forzosa, según la cual y con ocasión de la impugnación del acuerdo de fijación del justiprecio, en cuanto pone fin a dicho procedimiento, pueden denunciarse cuantas infracciones puedan haberse producido en los actos anteriores (aunque fueran susceptibles de impugnación autónoma), incluida la impugnación indirecta de las normas de planeamiento que sirvieron de fundamento a la expropiación, naturaleza del acuerdo de fijación de justiprecio por el Jurado que no se altera por el hecho de que se produzca en el procedimiento de tasación conjunta y que justifica la denuncia sobre la determinación de la superficie en la instancia y su resolución por el Tribunal a quo, sin que se produzca la infracción de los preceptos que se invocan en este motivo, que, por todo lo expuesto, debe desestimarse, lo que determina que haya de estarse a la superficie expropiada reconocida en la sentencia de instancia”.

3. Caducidad del expediente

Caducidad del expediente, silencio y pago de intereses. STS de 25 de septiembre de 2012 (RC 1153/2009)

“En el motivo primero se alega infracción de los artículos 42 y 44 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con los artículos 21, 25, 34, 56 y 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, así como de la jurisprudencia aplicable, cuestionándose por parte de la recurrente beneficiaria de la expropiación la existencia de la caducidad de la actuación expropiatoria.

El motivo ha de ser estimado por cuanto que el pronunciamiento del Tribunal de instancia, que apreció dicha caducidad en el procedimiento expropiatorio, no resulta conforme a derecho ya que el procedimiento en la fase de fijación del justiprecio no constituye en realidad un acto de gravamen para el recurrente, sino que, por el contrario, se intenta a través del mismo dar satisfacción a la indemnización correspondiente a la lesión producida por la expropiación; resulta todo ello de la configuración de la expropiación forzosa como un procedimiento complejo integrado por diferentes actuaciones procedimentales, una de ellas consistente en la fijación del justiprecio que se inicia con la remisión de la hoja de aprecio, o de la propuesta de

convenio para fijación del justiprecio, al interesado, que carece de encaje en lo dispuesto en el artículo 44.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Como hemos declarado en sentencia de 16 de enero de 2003 y 4 de marzo de 2005, que el Tribunal de instancia recoge, las consecuencias del retraso en la determinación del justiprecio vienen determinadas por la obligación de abono de intereses a que se refiere los artículos 52 y 56 de la Ley de Expropiación Forzosa, pero ni permiten entender nacido un acto por silencio positivo, ni posibilitan la declaración de caducidad de una actuación expropiatoria que en el trámite de fijación del justiprecio tiene por objeto exclusivamente satisfacer los intereses del expropiado, siendo las consecuencias del retraso en la fijación del justiprecio no la caducidad con anulación del acuerdo del Jurado, sino la compensación con el abono de intereses, lo que determina la estimación del motivo casacional”.

En el mismo sentido STS de 27 de junio de 2012 (RC 3555/2009).

V. CAUSA EXPROPIANDI

1. Existencia

A) No alteración de la causa expropiandi por nuevas obras. STS de 15 de noviembre de 2011 (RC 6619/2009)

(...) En relación con el tercer motivo, en el que se cita como infringida determinada jurisprudencia relativa a aspectos tales como la "invalidez sobrevenida de la causa expropiandi" o la "desafectación tácita", de aplicación en el caso que nos ocupa, la respuesta ha de ser la misma que al motivo primero, pues la Sentencia de instancia, cuando analiza la concesión demanial realizada en el año 2004, llega a la conclusión de que las condiciones que la rigen no son determinantes de perjuicio alguno a la causa que justificó en su día la expropiación, pues como deduce la Sala de la pericial practicada el terreno expropiado, a pesar de las obras hechas en él para colocación de los nuevos depósitos, sigue manteniendo la función inicial de "Zona de Embalse de Valenzuela" de la Base Aérea, pues la extensión ocupada por los depósitos no es tan elevada como para perjudicar la posible escorrentía de las aguas procedentes de las instalaciones del aeropuerto, afirmaciones que al no ser desvirtuadas en este recurso impiden la apreciación del motivo” (FJ 2º).

B) Cumplimiento de la causa expropiandi en actuaciones urbanísticas de gran extensión: exige valorar la actuación de la Administración en su conjunto. STS de 23 de noviembre de 2011 (RC 4209/2008)

“(…) cuando se trata de actuaciones urbanísticas de gran extensión, declarando que no basta para que nazca el derecho de reversión que sobre una parcela concreta dentro de la total actuación expropiatoria se haya o no dado cumplimiento al fin que justifica la causa expropiando, debiendo valorarse la actuación de la Administración en su conjunto, de manera que de dicha actuación resulte, para justificar y permitir la reversión, que no ha existido cumplimiento de la causa expropiando” (FJ 4º).

2. Inexistencia.

A) La ausencia de la declaración de utilidad pública o interés social determina la inexistencia de la causa expropiandi. Causa de nulidad de pleno derecho que puede alegarse por los propietarios-expropiados al impugnar el acuerdo de justiprecio del Jurado. STS de 25 de mayo de 2011 (RC 3845/2007)

“La alegación que plantea el Ayuntamiento de Valladolid no puede prosperar por cuanto que, como hemos declarado en sentencia de 5 de diciembre de 2007 (recurso 3064/2004) en relación con análoga alegación, formulada por la misma corporación local, es lo cierto que la Sala de instancia no revisó ningún pronunciamiento producido por sentencia firme, sino que constató la inexistencia de la causa expropiandi declarada por las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de julio y 25 de octubre de 2001, que anularon el acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de 8 de junio de 1992, que aprobó definitivamente el establecimiento de reserva de terreno para su adquisición con destino al Patrimonio Municipal del Suelo de los situados en el sector 15 del Plan General, clasificados como urbanizables no programados; falta de causa expropiandi que acarrea la nulidad del expediente expropiatorio y que, como causa de nulidad de pleno derecho puede alegarse por los propietarios-expropiados al impugnar el acuerdo de justiprecio del Jurado, pues, como dijimos, entre otras, en nuestra sentencia de veintisiete de junio de dos mil seis -recurso de casación 3247/2003-, «para proceder a la expropiación forzosa será indispensable según determina el artículo 9 de la Ley de Expropiación Forzosa, la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, declaración que no es un simple requisito para que pueda iniciarse el procedimiento expropiatorio, sino que es el presupuesto necesario -"indispensable" es el término utilizado por la Ley que legitima dicho procedimiento-. La declaración de utilidad pública o interés social forma parte del mismo instituto expropiatorio, de tal modo que su falta determina la inexistencia de la causa expropiandi y la consiguiente carencia de potestad en la Administración para realizar actos válidos con eficacia expropiatoria. Faltando la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, los actos que con una pretendida finalidad expropiatoria verifique la Administración no tienen validez jurídica alguna, por lo que deben calificarse de nulos de pleno derecho...» (FJ 2º).

B) Desaparición de la declaración de utilidad pública: invalidez de lo actuado en el procedimiento expropiatorio, lo que incluye el justiprecio fijado por el acuerdo del Jurado. STS de 1 de diciembre de 2012 (RC 3023/2008).

“(...) es indudable que la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Colindres de 1999 -donde se encontraba la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y, por consiguiente, la denominada causa expropiandi- supone la invalidez sobrevinida de todo lo actuado en el procedimiento expropiatorio. Contrariamente a lo que dice la sentencia impugnada, es jurisprudencia constante que la desaparición de la declaración de utilidad pública -cualesquiera que sean la causa que la determine y el momento en que se produzca- trae consigo la invalidez de todo lo actuado en el procedimiento expropiatorio, lo que incluye el justiprecio fijado por el acuerdo del Jurado. La razón es sencillamente que sin causa expropiandi no hay finalidad que justifique la privación de bienes o derechos por parte de la Administración. Véase, en este sentido, la detallada exposición de dicha doctrina jurisprudencial que se recoge en la reciente sentencia de esta Sala de 22 de junio de 2011 (recurso de casación nº 4271/2007)” (FJ 4º).

VI. ÁMBITO

Expropiación de bienes o derechos que resulten estrictamente indispensables para el fin de la expropiación: infracción. STS de 19 de junio de 2012 (RC 3405/2009)

“(...) la cuestión a dilucidar es si la expropiación del pleno dominio de la franja de terreno por donde discurre soterrada la Autovía del Agua se ajusta a la exigencia, recogida en el art. 15 LEF, de expropiar sólo aquellos bienes o derechos que resulten "estrictamente indispensables para el fin de la expropiación". Como ha quedado dicho más arriba, la sentencia impugnada considera que dicha decisión venía impuesta por la necesidad de disponer de un camino de servicio a todo lo largo de la tubería. Este argumento, sin embargo, está expuesto a un crítica obvia: la justificación de la expropiación del pleno dominio por la necesidad de disponer de un camino de servicio sólo aparece en un documento administrativo -la "nota aclaratoria" del Jefe del Servicio de Planificación Hidráulica- de fecha posterior a la interposición del recurso contencioso-administrativo; lo que permite racionalmente sospechar que se trata de una explicación construida a posteriori y, por ello mismo, muy poco respetuosa de la exigencia de motivación de los actos administrativos limitativos de derechos. Así las cosas, es cuanto menos dudoso que la sentencia impugnada tuviera un sólido fundamento para concluir que, dadas las circunstancias del presente caso, la expropiación del pleno dominio fuera estrictamente indispensable para alcanzar el fin perseguido por la Administración.

Una vez sentado lo anterior, es preciso subrayar que nuestra legislación de aguas permite la consecución del objetivo mencionado en la "nota aclaratoria" -es decir, disponer de un camino de servicio a todo lo largo de la tubería de agua soterrada- sin necesidad de expropiar el pleno dominio de la correspondiente franja de terreno. Así se desprende del art. 24 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, donde se preceptúa que "al establecerse la servidumbre forzosa de acueducto se señalará la anchura de los terrenos del predio sirviente que han de ser ocupados por la acequia o conducción y sus zonas de servicio"; es decir, la existencia de un camino de servicio es inherente a la servidumbre de acueducto misma, sin que para asegurarla sea precisa la titularidad del pleno dominio. Esta afirmación se ve

ulteriormente reforzada por la lectura del art. 32 del propio Reglamento del Dominio Público Hidráulico: "Se entenderá implícito en la servidumbre forzosa de acueducto el derecho de paso por sus márgenes para el exclusivo servicio del mismo." En suma, cabe concluir que los medios necesarios para alcanzar el objetivo mencionado en la "nota aclaratoria" están implícitos en la servidumbre de acueducto, por lo que la expropiación del pleno dominio excede de lo "estrictamente indispensable" en el sentido del art. 15 LEF.

No hay que perder de vista, además, que la expropiación del pleno dominio, en lugar de la simple constitución forzosa de una servidumbre de acueducto, dista de ser irrelevante para los propietarios de las fincas afectadas. Incluso pasando por alto otros posibles inconvenientes y molestias, hay un extremo que resulta incuestionable: como ellos mismos afirman, la expropiación de una franja de terreno cinco metros de anchura implica normalmente la división de las fincas en dos partes separadas. Y esto supone un sacrificio desproporcionado, especialmente habida cuenta que el objetivo perseguido por la Administración, como se acaba de ver, puede ser logrado por un medio menos gravoso.

Para evitar equívocos, en fin, no es ocioso hacer una aclaración adicional. Ciertamente, los arts. 24 y 32 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico no han sido expresamente invocados por los recurrentes; pero ello no significa que esta Sala se desvíe de los términos en que está formulado el motivo casacional, por dos razones. La primera es que el objeto de análisis es, en todo caso, el planteado por los recurrentes, a saber: si se ha respetado la exigencia del art. 15 LEF de expropiar sólo los bienes y derechos "estrictamente indispensables". Y la segunda razón es que en el escrito de oposición de la Administración se menciona el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, por lo que se trata de un texto normativo que la parte recurrida ha considerado relevante para zanjar el debate casacional" (FJ 4º).

VII. PARTES

1. Expropiado.

A) Acreditación de la condición de propietario: titularidad registral; propiedad del suelo no acreditada; ininvocabilidad de títulos contradictorios. STS de 6 de febrero de 2012 (RC 5700/2008).

"El argumento que se desarrolla en dicho motivo en el sentido de que la sentencia recurrida ha infringido los preceptos efectivamente aplicados por ésta -artículos 3 y 5 LEF- en la medida en que no ha reconocido que, con carácter previo a la aprobación definitiva del proyecto expropiatorio, la Administración debió declarar el carácter controvertido de la titularidad de la parcela -concretamente del suelo en que se asentaba el negocio explotado por los recurrentes- y así posibilitar la intervención de éstos en el expediente de justiprecio a tal efecto, no puede compartirse. En la materia constituye regla general que el expediente se entienda con el propietario del bien expropiado, esto es, con quien, salvo prueba en contrario, aparezca como tal en los registros públicos que, como el de la Propiedad, producen presunción de titularidad únicamente destruible mediando intervención judicial (artículo 38 de la Ley

Hipotecaria). En su defecto, con las personas a las que los registros fiscales y administrativos atribuyan esa condición o, en último término, con las que lo sean pública y notoriamente. Así se expresa, con parecidos términos, el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa. Ahora bien, si existe controversia, si se presentan propietarios que esgrimen «títulos contradictorios», el trámite ha de entenderse con todos ellos, según dispone el artículo 5, apartado 2, de la Ley citada en segundo término. En tal caso, el justiprecio debe consignarse [artículo 51, apartado 1, letra b), del Reglamento de Expropiación Forzosa].

De los preceptos considerados se colige que, tratándose de bienes inmuebles, cual es el caso, en primer lugar se reputa dueño o titular de derechos sobre los mismos a quien resulte serlo conforme al Registro de la Propiedad. Sólo en su defecto, esto es, subsidiariamente, merece esa condición quien la acredite en virtud de registros administrativos y en último lugar, a falta también de los mismos, a quien notoria y públicamente se le tenga por tal (véase en este sentido la Sentencia de 26 de enero de 2005 -recurso 2026/01-).

(...) Por ello, el artículo 5 de la Ley dispone que también serán parte en el expediente quienes presenten «títulos contradictorios» sobre el objeto a expropiar, expresión que alude a una contraposición irresoluble prima facie porque las diferentes credenciales se niegan mutuamente, aunque alguna de ellas se beneficie de una presunción que no deja de ser iuris tantum (artículos 38, párrafo primero, y 97, en relación con el 1, párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria) y que, por consiguiente, puede destruirse ante quien tenga la potestad jurisdiccional y la competencia para decidir de forma definitiva y firme sobre la titularidad. En otras palabras, debe darse por existente el derecho que figure inscrito mientras no exista contradicción; derecho que, de haber oposición, puede ser destruido, pero no en un recurso contencioso-administrativo sino en un proceso civil en el que se ventile la cuestión (véanse, por todas, las Sentencias de 17 de noviembre de 2004 -recurso 5402/2000-; 15 de noviembre de 2006 -recurso 7726/03-; y 1 de diciembre de 2008 -recurso 3910/2005-).

Pues bien, tal y como se comprueba con la lectura del fundamento de derecho tercero de la sentencia impugnada, la Sala de instancia no ha hecho otra cosa que seguir lo preceptuado en las normas de referencia, siguiendo así el criterio interpretativo señalado por nuestra jurisprudencia.

Cuestión distinta, y aquí reside la clave del argumento de los recurrentes que subyace en el recurso de instancia y reiteran en el presente recurso de casación, y que ciertamente podría haberse formulado con mejor fortuna, es si realmente éstos habían presentado el "título contradictorio" en el sentido del artículo 5.2 LEF, cuya transcripción literal en el escrito de interposición remarcan. Como hemos declarado en la Sentencia de 11 de noviembre de 2008 -recurso 3292/2005-, hay títulos contradictorios cuando dos documentos atribuyen claramente la propiedad de un mismo objeto a personas distintas, de manera que no pueden ambos ser eficaces a la vez. Sin embargo, no es esto lo que ocurre en el presente caso ya que, como consta en las actuaciones, en el trámite de alegaciones presentadas en fecha 4 de enero de 2000 al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla de 17 de noviembre de 1999 por el que se aprueba inicialmente el proyecto de expropiación, los recurrentes manifiestan que son titulares de los terrenos donde se asienta la actividad de restaurante-bar (denominado "Venta Pilín"), cuya apertura se autorizó el 24 de abril de 1976 por el

Gobernador Civil de Sevilla. Requeridos por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla para aportar los documentos originales en que se fundamentaban la alegaciones formuladas, los recurrentes aportan la escritura de partición de la herencia otorgada en fecha 21 de junio de 1983 en la que figura como único caudal relicto el de la Venta llamada "Pilín", que ocupa una superficie de 2.703 m² y edificada en 192,30 m², y al cumplimentarse en ella el apartado relativo a "Título e Inscripción", lo que se consigna es que la misma fue adquirida por herencia del padre de los otorgantes, sin tener formalizada la titulación y sin que apareciera inscrita en el Registro de la Propiedad, por lo que se solicita en ese momento del otorgamiento de la escritura su inmatriculación.

Mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla de 29 de marzo de 2001, se responde ampliamente a las alegaciones formuladas por los recurrentes, singularmente en cuanto a la alegada titularidad litigiosa, en el sentido de que no se puede reconocer la condición de propietario del suelo interesada pues, aunque no consta inscrita la edificación destinada a restaurante-bar, sí lo está en cambio la de dicho suelo, que se asienta como parte integrante de diversas fincas registrales de mayor cabida inscritas registralmente a nombre de la Autoridad Portuaria de Sevilla y del Ministerio de Defensa, que son con quienes ha de entenderse el procedimiento conforme dispone el artículo 3 LEF.

Quiérese decir, por tanto, que en vía administrativa los recurrentes no habían podido acreditar la condición de propietarios del suelo afectado por el proyecto expropiatorio a que se contraen las actuaciones, por lo que no cabe invocar la existencia de un "título contradictorio" en el sentido del artículo 5.2 de la LEF, pues la citada escritura de partición de herencia no atribuye la propiedad del terreno y, en consecuencia, no se aportó título alguno que cuestionara la titularidad reflejada en la inscripción registral. La litigiosidad sobre la titularidad del terreno se planteó en el año 2004 cuando los recurrentes decidieron ejercitar una acción declarativa de dominio, que culminó con la sentencia del Juzgado de Instrucción nº 11 de Sevilla de 15 de julio de 2005 declarando la prescripción adquisitiva en favor de los actores del terreno en cuestión, que debería segregarse de las fincas registrales de procedencia, pronunciamiento que fue confirmado en apelación por sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 27 de marzo de 2006. Precisamente, es a partir del conocimiento de la primera sentencia - luego recurrida en apelación y, por tanto, aún no firme- cuando la Administración, mediante acuerdo de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla de 13 de octubre de 2005 y en aplicación de lo prevenido en el artículo 5.1 LEF, entiende las actuaciones con el Ministerio Fiscal.

De ahí que en vía administrativa, como consta en las actuaciones, la condición de expropiado de los recurrentes se les reconoció por la Administración expropiante respecto de las construcciones destinadas a restaurante-bar y a la actividad económica en éste desarrollada, y ello pese a no estar siquiera inscritas, y a tal efecto se aprobó por el Ayuntamiento de Sevilla el gasto de 8.824.106 ptas. en concepto de tasación de tales bienes, de los que 450.000 ptas. correspondían a los gastos de traslado y actividad. Pero como se ha expuesto anteriormente, no acreditada por lo recurrentes la titularidad del suelo sobre el que se asienta la actividad económica que regentaban, y constando sin embargo la titularidad registral de dicho suelo, la Administración expropiante no podía sino actuar con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 de la LEF y, conocido luego el carácter litigioso de dicha titularidad, conforme a lo prevenido en

el artículo 5 del mismo texto legal, que es lo que la sentencia recurrida declara que así se hizo, por lo que no puede sostenerse que ésta haya infringido los preceptos que se denuncian” (FJ 4º).

B) Titular registral: documento privado que no reúne las condiciones necesarias para destruir la fe pública del Registro de la Propiedad. STS de 27 de abril de 2010 (RC 5500/2006).

“(…) la única verdadera cuestión que debía resolver la Sala de instancia era de valoración de prueba, a saber: si el documento privado de 20 de febrero de 1990 reunía las condiciones necesarias para destruir la fe pública del Registro de la Propiedad. En caso de respuesta negativa, era evidente que debía tenerse por expropiado a quien resultara titular de la finca expropiada según el Registro de la Propiedad, pues eso es precisamente lo que ordena el art. 3 LEP: "Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública notoriamente. "Pues bien, la sentencia impugnada no considera que el citado documento privado pueda destruir la presunción de titularidad dimanante del Registro de la Propiedad, fundamentalmente porque aquél no contiene una precisa identificación de los bienes hereditarios que se dice dividir. Esta valoración de la prueba, que es explícita y dista de ser irracional, no es combatida en casación por el recurrente. Ello significa que ahora hay que estar a los hechos establecidos por la Sala de instancia, cuya valoración de la prueba no puede ser revisada. Y, así las cosas, sólo cabe concluir que se hizo una correcta aplicación del arriba transcrito art. 3 LEP.

(…) la invocación del art. 38 LH, del art. 1225 CC y de los arts. 1300 y 1301 CC se vuelve, en realidad, contra el propio recurrente: el principio de legitimación que el art. 38 LH otorga al titular registral opera más bien a favor de los causahabientes del difunto hermano del recurrente, que es quien figura como copropietario pro indiviso de la finca expropiada; el documento privado de 20 de febrero de 1990 no tiene el carácter de "reconocido legalmente", por lo que no puede, a tenor del art. 1225 CC, tener el mismo valor que una escritura pública; y, dado que la sentencia impugnada se limita expresamente a resolver una cuestión incidental civil, no entra en el problema de la validez en dicho orden civil del contrato particional celebrado entre el recurrente y su hermano y, por tanto, no incide sobre la nulidad contractual regulada en los arts. 1300 y 1301 CC” (FJ 3º).

C) Carácter subsidiario de la información catastral para identificar al expropiado: prevalencia de la información registral. STS de 18 de octubre de 2010 (RC 2086/2008).

“El problema a dilucidar es, como se ha visto, si es lícito utilizar la información catastral para identificar a la persona -con su correspondiente domicilio- a quien se debe notificar la iniciación del procedimiento expropiatorio.

La respuesta es, sin sombra de duda, que ello sólo es legalmente posible de manera subsidiaria. El apartado segundo del art. 3 LEF establece: "Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente." Pues bien, siendo pacífico que el Registro de la Propiedad es un registro público que produce presunción de titularidad y que el Catastro es un registro fiscal, es claro que, a efectos de determinar la persona con quien debe seguirse el procedimiento expropiatorio, sólo cabe acudir a la información catastral cuando la registral sea inexistente o insuficiente. No es legalmente posible acudir de entrada a los datos obrantes en el Catastro.

No se procedió así en el presente caso, pues se acudió directamente a la información catastral sin utilizar previamente que la registral y, precisamente por esta razón, la notificación de iniciación del procedimiento expropiatorio fue defectuosa. Ello impidió a quien aparecía como titular registral del terreno expropiado -así como a los posteriores adquirentes del mismo- realizar las actuaciones que estimaran pertinentes para la defensa de sus intereses. De aquí que las resoluciones de la entidad pública Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana de 22 de marzo y 11 de mayo de 2006 deban ser anuladas, ordenando la reposición del procedimiento expropiatorio al momento en que ha de hacerse la notificación de su iniciación a los propietarios afectados" (FJ 4º).

2. Beneficiario. Sociedad mercantil constituida por el Ayuntamiento goza de personalidad jurídica propia: legitimación. STS de 22 de febrero de 2012 (RC 301/2009).

"En dicho caso, la beneficiaria era una mercantil que nada tenía que ver con la Administración expropiante, mientras que en el caso que nos ocupa, la mercantil beneficiaria fue constituida por el propio Ayuntamiento expropiante, que es propietario del 100% del capital social, y es sobre esta razón sobre la que se fundamenta la pretensión de la actora, argumentación que no es suficiente para desvirtuar la reseñada doctrina jurisprudencial en virtud de la cual la Administración expropiante carece de interés directo cuando el beneficiario de la expropiación es una sociedad mercantil a quien corresponde en exclusiva satisfacer el precio de la expropiación, como aquí acontece. Ello es así porque la sociedad mercantil constituida por el Ayuntamiento goza de personalidad jurídica propia y se sujeta a un régimen jurídico específico, propio del Derecho Mercantil, completamente diferente al régimen estatutario, procedimental y sustantivo que rige la actividad de la Administración, sin que ésta pueda utilizar tales figuras mercantiles y su específico régimen jurídico con una finalidad meramente instrumental en la medida en que sus resultados le son favorables y rechazar aquellas consecuencias, que siendo consustanciales a esa personalidad jurídica diferenciada, pueden llegar a resultar perjudiciales a sus intereses" (FJ 5º).

3. Arrendatarios.

A) Derecho a ser parte interesada en el procedimiento expropiatorio: necesidad de acreditar la titularidad del correspondiente derecho real o arrendaticio. Procedencia de requerimiento para que subsanar la falta y justificar la condición de arrendatario ante en uso de una potestad tan exorbitante e incisiva como la expropiatoria. STS de 12 de abril de 2011 (RC 4719/2007).

“Lo alegado por el recurrente es, en esencia, lo siguiente: la Sala de instancia no ha valorado razonablemente la documentación recogida en las actuaciones, lo que la ha conducido a afirmar erróneamente que la razón por la que al recurrente no se le tuvo desde un primer momento por parte interesada fue la falta de acreditación de su condición de arrendatario; y esto supone, siempre a juicio del recurrente, una infracción de los arts. 4 y 52 LEF, ya que habría debido ser tenido por parte interesada desde el primer momento y, por consiguiente, se le habría debido citar personalmente al levantamiento del acta previa a la ocupación.

Así, hay que determinar si en la documentación recogida en el expediente administrativo y luego aportada junto con la demanda hay base para considerar, como hace la sentencia impugnada, que la razón por la que en la fase inicial del procedimiento expropiatorio no se tuvo al recurrente por parte interesada fue que no había acreditado su condición de arrendatario de la finca expropiada.

Pues bien, del examen de las actuaciones remitidas a esta Sala se desprende lo siguiente. Al tener noticia de que la finca arrendada iba a verse afectada por la construcción de la línea de AVE Córdoba-Málaga, el recurrente dirigió dos escritos, fechados los días 1 y 2 de mayo de 2001, a la Administración expropiante en los que solicitaba que, como arrendatario, se le tuviera por parte interesada en el correspondiente procedimiento expropiatorio. Es cierto que dichos escritos no iban acompañados de los documentos justificativos de su condición de arrendatario. Pero no cabe pasar por alto que, al dar respuesta a esa solicitud mediante resolución de 4 de junio de 2001, la Administración expropiante no dijo que no podía acceder a lo solicitado por no estar acreditada la condición de arrendatario, sino que se limitó a señalar que lo que hubiera de alegar debería hacerlo en el levantamiento del acta previa a la ocupación, cuyo lugar y día serían dados a conocer mediante la oportuna publicación.

A la vista de estos extremos, esta Sala estima que el modo de proceder de la Administración expropiante distó de ser escrupuloso y, desde luego, no se ajustó a lo ordenado por el art. 4 LEF. Este precepto, como es sabido, establece que los titulares de derechos reales sobre el bien expropiado los arrendatarios del mismo tendrán derecho a ser parte interesada en el procedimiento expropiatorio -es decir, a ser tenidos por expropiados- "siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente". Ello significa que la Administración expropiante no está obligada de oficio a considerarlos expropiados y que esto último queda, en todo caso, supeditado a que acrediten la titularidad del correspondiente derecho real o arrendaticio. En este marco normativo, cuando alguien que dice ser arrendatario del bien expropiado, mas no acompaña la documentación justificativa, presenta una solicitud de que se le tenga por parte interesada en el procedimiento, lo correcto es que la Administración expropiante, ciñéndose a lo dispuesto por el art. 71 LRJ-PAC, le requiera para que

subsane dicha falta y justifique la condición de arrendatario y, sólo si ello no se produce tempestivamente, rechace la solicitud por falta de acreditación de la circunstancia que, con arreglo al art. 4 LEF, da derecho a ser tenido por parte interesada.

No es esto lo que en el presente caso hizo la Administración expropiante, pues se limitó a remitir al recurrente al levantamiento del acta previa a la ocupación, cuyos momento y lugar serían objeto de publicación para conocimiento general; publicación que, como es obvio, no es lo mismo que citación personal. De aquí se sigue que efectivamente la Administración expropiante vulneró el art. 4 LEF y, como consecuencia de ello, también el art. 52 del mismo texto legal, ya que el recurrente no fue citado al levantamiento del acta previa a la ocupación como parte interesada. Los motivos segundo a cuarto de este recurso de casación deben, así, ser estimados; lo que conduce a la anulación de la sentencia impugnada.

No es ocioso añadir que las consideraciones que acaban de hacerse acerca del modo correcto de proceder ante una solicitud de ser tenido por parte interesada en un procedimiento expropiatorio distan de ser un caprichoso ejercicio de vacuo formalismo. Cuando la Administración, en uso de una potestad tan exorbitante e incisiva como la expropiatoria, decide de manera unilateral e imperativa privar a los particulares de derechos de contenido patrimonial, es exigible que lo haga con escrupulosa observancia de las formalidades legalmente previstas, cuya finalidad es evitar la arbitrariedad administrativa y, sobre todo, asegurar las posibilidades de defensa del afectado” (FJ 4º).

B) El arrendatario es parte en el procedimiento expropiatorio cuando así lo solicite, en defecto de su constancia en asientos registrales. STS de 15 de junio de 2010 (RC 5462/2006)

“Y el hecho de que no le fuera notificada la iniciación del procedimiento expropiatorio anterior, relativo a la finca en que se hallaba la vivienda arrendada, no vicia la posterior expropiación del derecho arrendaticio mediante un procedimiento diferente. La razón es que, a tenor del art. 4 LEF, la Administración expropiante sólo está legalmente obligada a notificar de oficio la iniciación del procedimiento expropiatorio de una finca a los arrendatarios de la misma cuando la existencia de éstos resulte del Registro de la Propiedad o, en su caso, de los registros fiscales; lo que no consta que ocurriera en el presente caso. Siempre de conformidad con al art. 4 LEF, los arrendatarios cuya existencia no resulta de los asientos registrales que la Administración expropiante debe consultar sólo adquieren la condición de interesados en el procedimiento expropiatorio de la finca arrendada si así lo solicitan; solicitud que tampoco consta que la recurrente presentara en el procedimiento expropiatorio de la finca en que se hallaba la vivienda arrendada” (FJ 3º).

C) El acuerdo transaccional alcanzado entre expropiante y propietario en nada afecta al derecho que pudiera corresponder al arrendatario: configuración legal de la expropiación del derecho de propiedad y del derecho de arrendamiento como privación de dos derechos diferentes. STS de 5 de abril de 2011 (RC 1721/2007).

“Las resoluciones objeto del presente recurso de casación tienen por común aprobar la transacción convencional acordada entre los expropiados y la Administración expropiante y, por ende, declarar terminada la controversia exclusivamente en lo que concierne a la acción ejercitada por los primeros contra la referida Administración. Así las cosas, la pretensión formulada por la ahora recurrente -arrendataria de los bienes expropiados- frente a dicho acuerdo transaccional sosteniendo la no conformidad a Derecho del mismo por no haber sido ella parte en el mismo carece de fundamento, pues respecto de dicha transacción o pacto la recurrente no es sino un tercero ajeno a la relación jurídica trabada entre expropiante y expropiado/propietario en trance de la ejecución de la sentencia de instancia de 19 de septiembre de 2005 de conformidad con lo prevenido al efecto en el artículo 77.3 de la LJCA.

Nótese, por lo demás, que la normativa expropiatoria configura la expropiación del derecho de propiedad y del derecho de arrendamiento como privación de dos derechos diferentes, que comportan la correspondiente indemnización atendiendo a las circunstancias y condiciones de uno y de otro y, por ende, exige la apertura del preceptivo expediente individual sobre determinación del justiprecio (artículos 4 LEF y 3 y 4 REF). De ahí que el acuerdo alcanzado entre expropiante y propietario en nada afecta al derecho que pudiera corresponder al arrendatario, que lo ostentará frente al expropiante o, en su caso, beneficiario, que es con quien precisamente habría debido intentar llegar a un acuerdo análogo al aquí considerado y del que se considera indebidamente no partícipe. Por ello, resulta también improcedente la denuncia de la recurrente al citar como infringidos los artículos 14 y 24 de la CE por un presunto trato discriminatorio al no haber tenido la posibilidad de negociar y pactar ni adherirse al acuerdo transaccional celebrado entre las otras partes en el procedimiento expropiatorio, pues es claro que, con base en el citado artículo 77.3 de la Ley Jurisdiccional, también ella estaba legitimada como parte para intentar llegar a un acuerdo con la demandada, lo que no consta haya tan siquiera intentado. De ahí que en ningún caso resulte justificado pretender eludir las consecuencias un no proceder propio en orden a lograr un acuerdo transaccional para cuestionar el alcanzado por otra parte que se ha mostrado más diligente en este sentido” (FJ 4º).

D) Titular de arrendamiento financiero (leasing): falta de identidad del contrato de arrendamiento financiero y el de compraventa. El arrendatario financiero tiene un derecho de uso, sin que se produzca la transmisión de la propiedad hasta el ejercicio de la opción de compra. Hasta que no se realiza la opción de compra, la entidad de leasing es la titular dominical del bien. STS de 25 de junio de 2012 (RC 4070/2009)

“(…) se denuncia infracción del artículo 1255 CC y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el contrato de arrendamiento financiero o leasing, pues la voluntad real de las partes en este tipo de negocios no es otra sino la de convenir una compraventa, con la ventaja de una mejor financiación. En el presente caso nos encontramos ante un contrato de leasing de amortización total, toda vez que el valor residual a abonar para el ejercicio de la opción de compra era insignificante o de mero trámite, lo que claramente indica que las partes entendían el negocio como una auténtica compraventa del solar, y de acuerdo con este entendimiento de las partes, el arrendador financiero, Bansabadell Leasing S.A., y el arrendatario financiero pactaron la modificación del contenido del contrato de leasing, en el sentido de facultar a la parte recurrente para

que, a efectos expropiatorios, se erigiera como titular pleno del derecho de propiedad, sin que quepa duda que el Acuerdo del Jurado y la sentencia impugnada, al obviar el pacto entre el arrendador y la arrendataria financiera, infringen el principio de disponibilidad de las partes, recogido por el artículo 1255 del Código Civil, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

(...)

Obra en el expediente el contrato de arrendamiento financiero, de fecha 18 de diciembre de 1996, en cuya virtud el arrendador financiero, Bansabadell Leasing S.A. cede al arrendatario financiero, Fercam Transportes, S.A., el uso en régimen de arrendamiento financiero (cláusula 1ª) del bien objeto del contrato, la finca de 19.071,10 m² descrita en el contrato, así como la edificación a realizar en la misma (cláusulas 2ª), el importe de la inversión asciende a la suma de 228.853.200 pesetas el terreno y 117.804.128 pesetas la edificación a realizar (cláusula 3ª), la duración del arrendamiento financiero es de 150 meses a contar del día de formalización del contrato antes citado, 18 de diciembre de 1996 (cláusula 5ª), el arrendatario financiero se obliga a satisfacer al arrendador financiero 150 cuotas, de acuerdo con la tabla de amortización y detalle que se incorpora en un anexo (cláusula 7ª), y el arrendador financiero concede al arrendatario financiero el derecho de opción de compra de la finca al término del arrendamiento financiero inmobiliario, pactándose expresamente que el derecho de opción se concede con efectos al término del contrato de arrendamiento financiero, siendo el precio de la compraventa, en caso de que se ejercite el derecho de opción, de 2.044.192 pesetas, que se hará efectivo en el momento de otorgarse la correspondiente escritura de compraventa, con indicación de que si el arrendatario financiero no ejercita el derecho de opción de compra, en los términos establecidos, llegado el término del contrato de arrendamiento financiero, habrá de devolver de inmediato la posesión de la finca arrendada en perfecto estado y libre (cláusula 14ª).

A tenor de las anteriores cláusulas contractuales, las conclusiones de la sentencia impugnada han de considerarse acertadas, pues la parte recurrente es titular de un derecho de arrendamiento financiero sobre la finca, que fue afectada parcialmente (en un 9,21 % de su superficie) por la expropiación, sin que en la fecha de referencia en la valoración de la finca, que el Jurado fijó en la fecha de 5 de julio de 2003, hubieran transcurrido los 150 meses del plazo de contrato de arrendamiento financiero, que se inició el 18 de diciembre de 2006, y sin que por tanto el arrendatario hubiera ejercitado la opción de compra, ni hubieran las partes otorgado la correspondiente escritura de compraventa.

Una consolidada doctrina jurisprudencial de la Sala Primera de este Tribunal Supremo, ha insistido en la falta de identidad del contrato de arrendamiento financiero y el de compraventa, pues pese a su indudable semejanza persiguen finalidades y producen efectos distintos. Por todas, la sentencia de la Sala Primera de este Tribunal Supremo 1232/2004 de 14 diciembre, con cita de otras anteriores, ha puesto de relieve que se trata de un contrato jurídicamente distinto de la compraventa a plazos de bienes con reserva de dominio, que tiene por objeto exclusivo la cesión del uso de bienes muebles o inmuebles, adquiridos para dicha finalidad según las especificaciones del futuro usuario, a cambio de una contraprestación consistente en el abono periódico de cuotas, a lo que se añade una opción de compra, a su término, en favor del usuario, lo

que implica, según reiterados pronunciamientos de la Sala Primera, citados en la sentencia de 19 julio de 1999 (recurso 107/1995) que “la entidad de leasing es la titular dominical del bien que, si es embargado, podrá ejercitar con éxito la tercería de dominio.”

Esta Sala Tercera ha mantenido igual solución y considera que el arrendatario financiero tiene un derecho de uso, sin que se produzca la transmisión de la propiedad hasta el ejercicio de la opción de compra, y así la sentencia de 27 de octubre de 1997 (recurso 4354/94), sostiene que en dicho contrato el bien arrendado no ha entrado en el patrimonio del arrendatario, existiendo sólo un derecho de uso, y la sentencia de Sentencia de 3 mayo 2010 (520/2005) también mantiene que hasta que no se realiza la opción de compra, la entidad de leasing es la titular dominical del bien, de manera que las cuotas mensuales pagadas constituyen un gasto y no una inversión, que se consumará cuando, mediante la oportuna opción de compra, se produzca la incorporación del bien a título de dueño al patrimonio de quien, hasta ese momento, no era más que un arrendatario” (FJ 3º).

E) La condición de arrendatario no puede dimanar de una pura relación obligacional (contrato de suministro) suscrita con el titular del bien expropiado: la misma no puede considerarse atributiva de un derecho real sobre dicho bien. STS de 4 de noviembre de 2009 (RC 3999/2006).

“(…) la sentencia recurrida no incurrió en la infracción denunciada ya que, independientemente de la especial circunstancia de que el contrato de la actora con el titular de la Cantera eximía de toda exigencia de responsabilidad por el cese de la actividad, seguramente prevista en función de la obra que origina la expropiación cuando dicho contrato se formalizó, es lo cierto que el precepto aplicado por la sentencia recurrida ha sido correctamente interpretado por la misma, ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de la citada ley, las diligencias, como el recurrente pretendió en la instancia invocando este precepto, habían de entenderse también con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como con los arrendatarios cuando se trata de inmuebles rústicos o urbanos, sin que tal requisito se produzca o nazca de la pura relación obligacional que unía a la actora con el titular de la cantera, puesto que, naturalmente, la misma no puede considerarse atributiva de un derecho real sobre dicha cantera, ni convierte dicho contrato el derecho del recurrente, meramente de carácter obligacional en titular de un interés económico directo sobre la cosa expropiada, pues a la actora ni le fue expropiado dicho derecho, sino solamente el que existía sobre la cantera, y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado, salvo los arrendatarios rústicos urbanos no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacerlos valer sobre el precio derivado de la expropiación principal, posibilidad ésta a que la recurrente expresamente renunció como resulta del convenio suscrito con la titular de la cantera y de la renuncia pactada en la misma a toda indemnización como consecuencia, en el presente caso, de la actuación expropiatoria.

En definitiva, ni la recurrente resultaba titular de un derecho objeto concreto de la expropiación, ni tampoco de un derecho real o interés económico directo sobre la cosa

expropiable, por lo que carecía de todo derecho a la obtención de un justiprecio independiente en defensa de sus intereses económicos, que nacían, no directamente de la expropiación, sino de la ruptura de la relación obligacional que le unía con la titular de la cantera y respecto de la cual, expresamente, se pactó que no cabría indemnización” (FJ 2º).

4. Ministerio Fiscal. Propietario desconocido. STS de 19 de junio de 2012 (RC 3405/2009)

“(…) vista la pericial practicada, en ningún momento se identifica la parcela 001 con la finca nº 260, pues el informe solo admite, respecto de la finca registral nº 260, la existencia de un resto de 3.540 metros propiedad de los recurrentes sin expropiar, ya que el resto de la finca fue objeto de dos expropiaciones anteriores. Por otro lado, el perito, en relación con el expediente administrativo y en epígrafe aparte, hace referencia a que en el acta previa a la ocupación aparece la parcela 001 con una superficie de 3.486 metros, de los que se expropiaron 2.322 metros, pero sin que en ningún momento se afirme que nos encontremos hablando de la misma finca, esto es, que el resto de la finca nº 260 sin expropiar sea la descrita en el acta previa a la ocupación como parcela 001, y esto es lo que afirma la sentencia, que la prueba pericial no ha determinado la identidad entre la finca registral nº 260 y la parcelas objeto de expropiación.

Es más, como se deduce de la propia Sentencia, en ningún momento se ha afirmado en el expediente administrativo que la parcela 001 pertenezca a otro titular distinto de la recurrente, sino que no ha quedado acreditado la titularidad de la misma, sin perjuicio, como se hace en el informe de la Dirección General de Carreteras de 2 de octubre de 2003, en el caso de proceder al cambio de titularidad a su favor, seguir el expediente con el nuevo titular hasta su finalización, lo cual queda acreditado por el hecho de que en el acta previa a la ocupación consta como propietario de la parcela 001 "Desconocido" por lo que con fecha 22 de julio de 2003 se dio traslado del expediente expropiatorio al Ministerio Fiscal de acuerdo con lo establecido en el art.5 de la LEF” (FJ 2º).

VIII. VÍA DE HECHO

1. Concepto y naturaleza.

A) Actuación material: tutela de derechos e intereses legítimos. STS de 21 de noviembre de 2011 (RC 249/2010)

“(…) la vía ejercitada por la actora en el procedimiento de instancia fue la del artículo 30 de la Ley Jurisdiccional que, como recoge la exposición de motivos de la ley vigente

de 1.998, prevé un procedimiento cuyo objeto o finalidad es que se puedan combatir aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos o intereses legítimos de cualquier clase, convirtiéndose, por tanto, el procedimiento de la vía de hecho en un medio de obtener la cesación de una actuación administrativa material, ajena a un auténtico acto administrativo y sin la fuerza legitimadora de dicho acto.

Es decir, la finalidad de la vía de hecho articulada en la 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” (FJ 3º).

B) Alcance: presupone la invalidez de todo lo actuado en el procedimiento expropiatorio y, por consiguiente, no puede acordarse justiprecio alguno. Admitiéndose la validez del procedimiento expropiatorio por la recurrente, no puede luego, mediante una solicitud de indemnización presentada al margen de aquél, sostener que hubo una vía de hecho. Actuación contra actos propios. STS de 6 de marzo de 2012 (RC 730/2009)

“(…) la propietaria del terreno ocupado -ahora recurrida- ha venido manteniendo una posición esencialmente contradictoria. Si efectivamente creía que la ocupación del terreno se produjo mediante una vía de hecho, habría debido combatirlo en su momento, sin aceptar que cupiera determinar ningún justiprecio: cuando hay una vía de hecho, todo lo actuado en el procedimiento expropiatorio es inválido y, por consiguiente, no puede acordarse justiprecio alguno. Así, como muy tarde en el momento en que se aprobó el acuerdo del Jurado, la propietaria y ahora recurrida habría debido impugnarlo; pero no -como hizo- por considerar que la tasación estaba incorrectamente calculada, sino por entender que todo lo actuado era nulo. Al no haberlo hecho así, admitió la validez del procedimiento expropiatorio, por lo que no podía luego, mediante una solicitud de indemnización presentada al margen de aquél, sostener que hubo una vía de hecho. Esto es venir contra sus propios actos. Así lo demuestra de manera palmaria, por lo demás, que en el escrito de oposición recuerda la recurrida que la sentencia de esta Sala de 10 de julio de 2009 acogió sustancialmente sus pretensiones en materia de justiprecio.

Es conveniente disipar cualquier equívoco a este respecto. Cuando se produce una vía de hecho, la Administración tiene el deber de restituir el bien expropiado e indemnizar los daños ocasionados por la ilegal ocupación del mismo. Sólo si la restitución es imposible, cabe una reparación mediante su equivalente dinerario. A veces, por razones de economía procesal, esta reparación sustitutiva se hace coincidir con la cuantía del justiprecio que se hubiera fijado en el procedimiento expropiatorio declarado nulo, incrementado en un 25%. Pero repárese bien: eso no es un justiprecio, sino una indemnización.

De todo ello se desprende que, si -tal como ocurre en el presente caso- ha habido un auténtico justiprecio admitido por todas las partes, no quepa además considerar que ha habido una vía de hecho merecedora de indemnización. Al no haberlo entendido así, la

sentencia impugnada ha vulnerado los preceptos invocados por el recurrente, por lo que el único motivo de este recurso de casación debe ser estimado” (FJ 5º).

C) Actuación administrativa al margen del procedimiento legalmente establecido; en particular, sin entenderse con el propietario del bien ocupado según resulta de los registros públicos. STS de 20 de abril de 2009 (RC 5503/2005)

“(…) nuestra jurisprudencia más reciente [véanse las sentencias de 22 de septiembre de 2003 (casación 8039/99, FJ 2º) y 19 de abril de 2007 (casación 7241/02, FJ 4º)], heredera de una doctrina ya secular considera que la Administración incurre en vías de hecho tanto cuando usa potestades que no le han sido conferidas por el legislador como cuando, disponiendo de las mismas, las ejercita al margen del procedimiento establecido. Cae, pues, en su órbita la actuación material sin ningún tipo de cobertura, pero también la que, pese a contar con ella, se excede de su ámbito, perdiendo su amparo legitimador. Esta estructura dual de la noción de «vía de hecho» se encuentra presente, como si fuera el negativo de su fotografía, en el artículo 101 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre), cuando dispone que no se admiten interdictos (los actuales procedimientos especiales de protección posesoria de la vigente Ley de Enjuiciamiento civil) frente a los órganos administrativos que desenvuelvan materias propias de su competencia con arreglo al procedimiento legalmente establecido, idea que subyace, ya en positivo, al texto del artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa, al permitir que los administrados acudan a esa clase de remedios excepcionales frente a la Administración que ocupa, o lo intenta, un bien de su propiedad obviando las garantías básicas del procedimiento expropiatorio. Como se ve, las vías de hecho despojan a la Administración de sus privilegios y prerrogativas, colocándola en pie de igualdad con los particulares.

En este entendimiento, teniendo en cuenta los hechos declarados probados en la sentencia de instancia, inmovibles pues no se discuten por el cauce adecuado, hemos de concluir que, tal y como juzgó la Sala de instancia, la Comunidad de Madrid incurrió en una vía de hecho al ocupar la parcela de don Adelaido Rodríguez Lozano para duplicar la calzada de la carretera M-501, porque, aun cuando es verdad que dicha finca formaba parte de la unidad de actuación U.A. 11 del Plan General de Ordenación Urbana de Villaviciosa de Odón, de 28 de marzo de 1988, lo cierto es que después no fue incluida en el proyecto de compensación y parcelación de esa unidad, por lo que no pudo ser adquirida por la corporación municipal en ejecución del mismo. Siendo así, resulta evidente, a juicio de esta Sala, que la Comunidad de Madrid, en lo que se refiere a dicha porción de terreno, actuó al margen del procedimiento legalmente establecido, más en particular, sin entenderse con su propietario ni, por consiguiente, pagarle el justiprecio.

Frente a esta conclusión no vale sostener, como hace la Administración recurrente, que existía una apariencia de que el propietario del terreno era el Ayuntamiento, al pertenecer a la repetida unidad de actuación. La Administración expropiante se encuentra obligada a entenderse con el propietario de la cosa o titular del derecho expropiado, esto es, con quien, salvo prueba en contrario, aparezca como tal en los registros públicos que, como el de la Propiedad [artículo 38 del Texto Refundido de la Ley Hipotecaria, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1946 (BOE de 27 de

febrero)], produzcan presunción de titularidad únicamente destruible mediando intervención judicial. En su defecto, al que los registros fiscales y administrativos atribuyan esa condición o, en último término, al que lo sea pública y notoriamente. Como hemos recordado recientemente en la sentencia de 1 de diciembre de 2008 (casación 3910/05, FJ 3º), así se expresa, con parecidas palabras, el artículo 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, que, rectamente entendido, impone a la Administración la carga de indagar la titularidad dominical del bien expropiado, lo que la compele, tratándose de inmuebles, a dirigirse al Registro de la Propiedad o, si fuera menester, a los registros y archivos administrativos correspondientes.

Pues bien, si en el actual caso se hubiera conducido del indicado modo habría podido comprobar fácilmente que el dominio del suelo de la parcela 116 del polígono 23 pertenecía a don Adelaido Rodríguez Lozano. No lo hizo así, se dirigió a quien no debía y, a la postre, ocupó un terreno sin pagar a su propietario el correspondiente justiprecio, garantía básica de la ablación expropiatoria, presente en el artículo 33, apartado 3, de la Constitución y reproducida como tal en el artículo 124 de la Ley de Expropiación Forzosa, cuya eliminación o disminución sustancial de intensidad rompe el equilibrio característico de esta institución jurídica, situándola no sólo al margen de la ley («vía de hecho») sino extramuros del texto fundamental [véanse las sentencias del Tribunal Constitucional 67/1988, FJ 4º, y las de esta Sala y Sección de 19 de abril (casación 7241/02, FJ 4º) y 29 de noviembre de 2007 (casación 8889/04, FJ 2º)].

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 como la defendida por la Comunidad de Madrid. 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 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 (artículo 103, apartado 1, de la Constitución). 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 [véanse las sentencias de 14 de diciembre de 2005 (casación 4163/02, FJ 4º) y de 9 de octubre de 2007 (casación 8238/04, FJ 2º)]” (FJ 2º).

2. Sujeto responsable. STS de 21 de noviembre de 2011 (RC 249/2010)

“Se refiere la Administración recurrente a que la sentencia declara como único responsable a la Comunidad de Madrid sin tener en cuenta que la Administración

expropiante fue el Ayuntamiento de Móstoles; que fue el Ayuntamiento quien certificó la disponibilidad de los terrenos que ocupó; que el proyecto fue elaborado por el propio Municipio y que una vez ejecutadas las obras pasan a ser de propiedad municipal, por lo que es el Ayuntamiento el responsable de la ocupación ilegal declarada por la sentencia impugnada.

(...) la sentencia determina que al ser la Comunidad de Madrid la que asumió la ejecución del proyecto que debía entregar al Ayuntamiento de Móstoles una vez finalizado, es ella la que resulta legitimada pasivamente para soportar la acción, pues solo a ella compete cesar dicha ejecución y respetar la finca de los demandantes.

Esto es, la sentencia recurrida determina la responsabilidad de la Administración autonómica no solo porque es la encargada de ejecutar las obras (hecho reconocido por la propia recurrente), lo que supone, conforme al concepto de vía de hecho, que es a ella a la que se tiene que intimar al objeto de obtener la cesación de esa ilegítima actividad material, sino que además, a los efectos de determinar su legitimación pasiva, la sentencia señala que no ha quedado acreditado el estado de ejecución de la obra, lo que remite directamente a la valoración probatoria realizada por la Sala de Instancia (...)” (FJ 3º).

3. Existencia.

A) Vía de hecho por exceso de ocupación. STS de 21 de noviembre de 2011 (RC 249/2010)

“(...) la ejecución de la obra pública excedía de forma evidente y grosera los límites del suelo previamente expropiado sobre el que debía alzarse, sin que dicha extralimitación pudiera pasar desapercibida a la Administración al estar los linderos de la finca de los actores claramente definidos en el proyecto inicial de la obra, por lo que cualquier replanteo que excediera de la superficie y límites originarios debió contar con el título que lo legitimara, sin que ello se hubiera producido en autos.

Esto es, no se discute la legitimidad de la actuación llevada a cabo por la Administración sobre la finca que fue expropiada, sino el exceso de ocupación producida por la ejecución de la obra, sin que para ello hubiera título alguno, y frente a ello realiza el Ayuntamiento recurrente manifestaciones genéricas sobre el cumplimiento de los requisitos del previo procedimiento expropiatorio seguido (no controvertido), pero no sobre el exceso declarado probado en el caso de autos” (F.J. 7º)

4. Inexistencia.

A) La ausencia de consignación presupuestaria no es causa de nulidad del expediente constitutiva de vía de hecho. STS de 7 de noviembre de 2011 (RC 61/2010)

“(...) los artículos 154.5 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y 46 de la Ley General Presupuestaria, prevén la nulidad de pleno derecho de los acuerdos, resoluciones y actos administrativos en los que se adquieran compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, y que es precisamente con apoyo en dichos preceptos por los que esta Sala, en sentencia de 22 de enero de 1996 (recurso de casación 1314/1993), citada en la recurrida, al apreciar la falta de crédito presupuestario para la expropiación de una finca, entendió que el acuerdo municipal de necesidad de ocupación de bienes incurría en nulidad de pleno derecho. Expresaba la Sala en esa sentencia que "Cuando se ha de proceder a la ocupación de unos bienes expropiados por la vía de urgencia, el acuerdo municipal de necesidad de ocupación de dichos bienes, que procede a relacionarlos, implica que el Ayuntamiento adquiere el compromiso de pagar el justiprecio de la finca que pretende expropiar, y si dicho compromiso se adopta sin tener previamente aprobado crédito presupuestario para atender al pago, incurre en la nulidad de pleno derecho, apreciable en cualquier momento (artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo), que establece el citado artículo 154.5 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales".

Más recientemente, en sentencia de 15 de febrero de 2012 (recurso de casación 6410/2008), se apreció la nulidad del expediente de expropiación por falta de consignación presupuestaria, con el argumento siguiente: "Efectivamente, la Sentencia impugnada funda su decisión anulatoria en la infracción de determinados preceptos que obligan a las Administraciones Públicas a no adquirir compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, declarándose en la resolución ahora recurrida que en la fecha en que fue acordada la publicación del proyecto de expropiación y la relación de bienes y derechos afectados por la misma, no existía consignación presupuestaria del previsible pago del justiprecio correspondiente a las valoraciones de bienes y derechos afectados, sin que conste certificación de la beneficiaria o informe de fiscalización de la Administración expropiante sobre la cobertura financiera y presupuestaria del proyecto al momento de su aprobación definitiva, afirmaciones de hecho que no han sido contradichas en el recurso de casación, y que son determinantes de la nulidad de pleno derecho acordada por la Sala".

(...) la viabilidad de denunciar la vía de hecho responde, según resulta de la exposición de motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a la voluntad del legislador de dotar de un mecanismo por el que se puedan combatir las actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos e intereses legítimos de cualquier clase, y que, en el ámbito expropiatorio, la Jurisprudencia ha limitado su apreciación a aquellos supuestos en que se prescinde del procedimiento legalmente establecido o de sus requisitos sustanciales, apreciando así su concurrencia cuando falta la declaración de utilidad pública o interés social, o cuando se ocupan bienes o se afectan derechos no incluidos en la relación de los expropiados, o cuando no se cumplen las formalidades legales exigidas para la ocupación.

En el supuesto de autos, salvo la expresada falta de consignación, no se denuncia por la recurrente ni se observa por la Sala de instancia ninguna irregularidad procedimental. La indicada parte y la Sala se acogen a la falta de consignación, y sin

mas razón que su mera constatación, concluyen que se está ante una nulidad de pleno derecho incurra en vía de hecho, esto es, sin examinar y ponderar las circunstancias concurrentes, en especial que la Administración municipal expropiante, después de conversaciones previas posteriores a la aprobación definitiva del Plan General, tendentes a llegar a un acuerdo con la expropiada para el pago del justiprecio mediante la permuta de terrenos, procedió al abono del justiprecio fijado por la resolución expresa el 19 de diciembre de 2008, esto es, trascurrido un periodo de tiempo muy corto desde la fecha de dicha resolución, revelador de que la denuncia de mención se realiza desde una perspectiva exclusivamente formalista, lo que se corrobora por la circunstancia de que no se precise qué derecho o interés legítimo se ha vulnerado de manera efectiva en el caso enjuiciado con la omisión de referencia.

El procedimiento ha sido legalmente tramitado y, en efecto, la Sala de instancia se acoge a la falta de consignación desde una perspectiva exclusivamente formal, esto es, sin considerar las circunstancias concurrentes, y ello conduce a apreciar sin mas una inexistente vía de hecho que le lleva a fijar una indemnización al margen de los parámetros que para el justiprecio expropiatorio prevé la Ley 6/1998...

(...) Por lo expuesto, insistiendo en que la falta de consignación presupuestaria se denuncia única y exclusivamente desde una perspectiva formal, que no solo debemos considerar como no acorde con el criterio restrictivo que debe presidir la apreciación de la nulidad radical y, por derivación, la constatación de la vía de hecho, sino también como claro exponente de un exceso formalista en el ejercicio del derecho, procede el acogimiento de los motivos casacionales segundo de la Comunidad y séptimo del Ayuntamiento.

Y es que, si bien a la falta de acto previo determinante de la vía de hecho es equiparable una irregularidad sustancial en dicho acto, hemos de insistir en que en el caso de autos, atendiendo a las circunstancias concurrentes, no puede atribuirse al vicio denunciado el carácter sustancial exigido para apreciar la existencia de vía de hecho, salvo que se parta de una concepción estrictamente formalista que no se comparte por este Tribunal, en cuanto no responde al alcance que el legislador atribuye con carácter general a las exigencias formales” (FJ 4º).

B) Cobertura legal de la actuación administrativa: inexistencia de vicio procedimental en el expediente expropiatorio determinante de vía de hecho. STS de 9 de julio de 2012 (RC 4632/2009)

“La sentencia recurrida contiene una amplia cita de la sentencia de esta Sala, de 5 de febrero de 2008 (recurso 6122/04), representativa del concepto de vía de hecho aceptado por la jurisprudencia, que se reitera en otras resoluciones además de la citada, como las sentencias de 22 de septiembre de 2003 (recurso 8039/99), 19 de abril de 2007 (recurso 7241/02), 9 de octubre de 2007 (recurso 8238/04) y 21 de noviembre de 2011 (recurso 1662/10).

En las indicadas sentencias se incluye dentro de la noción de vía de hecho “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...”, es decir, la vía de hecho se configura como una actuación material de la Administración que actúa desprovista del acto legitimador o de cobertura (falta de derecho) o con tan graves vicios o defectos que supongan la nulidad radical o de pleno derecho (ausencia de procedimiento).

En el presente caso no nos encontramos ante el primer supuesto de una actuación administrativa de ocupación de la finca carente de acto de cobertura. El artículo 125 LEF limita la vía de hecho a los supuestos de incumplimiento de los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, sin que en este caso se denuncie ninguna irregularidad en esos tres momentos. En el expediente administrativo consta la Resolución de aprobación del Proyecto de Ejecución de instalación eléctrica en el término municipal de Rojales (Alicante), y de declaración de su utilidad pública, así como su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante y en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, que de acuerdo con el artículo 54 de la Ley 54/1997, de 27 noviembre, del Sector Eléctrico, lleva implícita la necesidad de ocupación de los bienes e implica la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 LEF, así como la orden de consignación de los correspondientes importes en la Caja General de Depósitos.

Admitida la existencia del acto de cobertura de la actuación administrativa de encontrarnos ante una vía de hecho en el caso enjuiciado, lo sería por el segundo de los supuestos antes definido, por la actuación administrativa con tan graves vicios o defectos que supongan la nulidad radical o de pleno derecho.

Así lo entiende la parte recurrente, que admite la existencia del expediente expropiatorio, si bien mantiene que la Administración incurrió en este supuesto en vía de hecho porque tramitó el procedimiento sin intervención de la recurrente o con graves defectos que son imputables a la Administración.

(...)

De lo anterior se sigue que hemos de aceptar la declaración, recaída en sentencia que en este extremo ha adquirido firmeza, de que no ha existido vía de hecho en relación con la hermana de la ahora recurrente en casación, sino que la misma tuvo conocimiento del expediente expropiatorio, participó en negociaciones con la beneficiaria de la expropiación y llegó a formular hoja de aprecio, acompañada de valoración de daños elaborada por perito agrícola (folios 79 a 90 del expediente administrativo).

Por otro lado, y ya en relación con la recurrente en casación, la sentencia impugnada afirma que su hermana, D^a Amparo Villar, aportó la hoja de aprecio “relativa a toda la finca”, esto es, la solicitud de indemnización no se limitaba a los daños ocasionados a la reclamante por la intervención administrativa, sino que se extendía también a los daños causados a la ahora recurrente, que en ningún momento ha negado este extremo de la actuación de su hermana en reclamación de la indemnización correspondiente a ambas propietarias, o que actuase sin su consentimiento.

En suma, la sentencia ha valorado los elementos probatorios reunidos en el procedimiento, y ha llegado a la conclusión de que el procedimiento expropiatorio fue

conocido por las recurrentes, por lo que no puede hablarse en este caso, respecto de ambas demandantes, de una actuación constitutiva de vía de hecho y la Sala, a la vista de hechos los apreciados y considerados acreditados por el Tribunal de instancia, estima conforme a derecho la referida conclusión” (FJ 5º).

C) El incremento del justiprecio en vía administrativa previo recurso de reposición no vicia el procedimiento expropiatorio: inexistencia de vía de hecho. STS de 18 de octubre de 2011 (RC 592/2008)

En cuanto a la vía de hecho es indudable que la Administración ni ha prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la expropiación ni ha obviado sus requisitos sustanciales pues consignó el justiprecio inicialmente fijado por el Jurado antes de proceder a la ocupación de la finca, sin que el posterior incremento del justiprecio por el Jurado en virtud de la resolución del recurso de reposición, ocupada ya la finca, tenga la virtualidad de viciar el procedimiento expropiatorio hasta el punto de convertirlo en una vía de hecho” (FJ 2º).

IX. EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY

1. Naturaleza y finalidad. Carácter antiformalista de la petición de expropiación. STS de 4 de diciembre de 2012 (RC 1811/2010)

“(…) la propia naturaleza de estas expropiaciones por ministerio de la Ley que, como se declara por la Jurisprudencia de esta Sala -sentencia de 20 de diciembre de 2011, recurso de casación 5528/2008-, "constituye una excepción a la regla general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar (que)- tiene un marcado carácter tuitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico... esta finalidad sólo tiene sentido, tal como se desprende del precepto legal arriba transcrito, cuando la imposibilidad de edificar dimana del propio planeamiento urbanístico. Es claramente un mecanismo de cierre de éste último: cuando el contenido económico del derecho de propiedad afectado por el planeamiento urbanístico no puede satisfacerse por otra vía, como es destacadamente la de equidistribución de beneficios y cargas, debe procederse a la expropiación.”

Consecuencia de ese carácter es que, conforme a la regulación legal, la Administración "carece de facultades para decidir sobre la iniciación del expediente de justiprecio,

pues éste tiene lugar por ministerio de la Ley mediante la presentación ante el mismo de la hoja de aprecio. (...) El acto administrativo denegatorio de la incoación no produce efectos preclusivos, sino que equivale -en último término- al rechazo de la hoja de aprecio presentada. No es menester que sea impugnado específicamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa." (sentencia de 9 de febrero de 2012, recurso de casación 6281/2008).

Ello supone que, como se declaraba ya en la sentencia de 16 de mayo de 1985, la finalidad de la institución es la de conferir seguridad jurídica a los propietarios que se veían sometidas a la pasividad de la Administración en ejecutar las previsiones del planeamiento, porque "la finalidad del artículo 69 discutido, trata de remediar la pasividad, deficiencia o insuficiencia de la determinación del carácter compulsivo, que se alega, de los Planes o Programas, con grave quebranto del principio de seguridad jurídica, estableciendo por ello un plazo máxime para dar por terminada inseguridad que significa para la propiedad la calificación del terreno como inedificable..."

Es esa concreta finalidad de estas expropiaciones por ministerio de la ley la que ha llevado a la Jurisprudencia a declarar el carácter antiformalista de la petición de expropiación -sentencia de 8 de mayo de 1985 y 26 de noviembre de 1992-, siendo suficiente que quede constancia clara de la intención del propietario de que se inicie el procedimiento y la ausencia de motivación de la Administración para denegar, por motivos de fondo o materiales, la procedencia de la expropiación que impone el planeamiento" (FJ 3º).

2. Presupuestos: requerimiento a la Administración para ejercitar la potestad expropiatoria. STS de 4 de diciembre de 2012 (RC 1811/2010)

“ Es decir, a la vista del razonamiento expuesto y los reproches que se hacen en el recurso a que se da respuesta, es lo cierto que la Sala no desconoce la exigencia que impone el ya mencionado artículo 69.1º del Texto Refundido de la Ley del Suelo para que proceda a llamada expropiación por ministerio de la Ley; esto es, que haya transcurrido el plazo de cinco años desde la aprobación del correspondiente instrumento del planeamiento que sustrae determinados terrenos a la edificación por los particulares; que los interesados hagan a la Administración el requerimiento de que proceda, transcurrido dicho plazo, a iniciar el procedimiento de expropiación de los terrenos; que transcurra un plazo de dos años sin atender dicho requerimiento; momento en el cual los propietarios pueden presentar la hoja de aprecio a la Administración que, si no da respuesta en un nuevo plazo de tres meses, pueden elevar la hoja de aprecio al Jurado para que proceda, por los trámites oportunos, a fijar el justiprecio de los terrenos.

Lo que se considera por la Sala de instancia es que ese primer requerimiento para iniciar el procedimiento de expropiación no resultaba ya necesario una vez que existió uno previo en 2002, que si bien fue anulado posteriormente por otra sentencia de la Sala territorial, se considera eficaz a los efectos de poder presentar la propiedad, como efectivamente hizo, la hoja de aprecio a la Administración y, transcurridos los tres

meses, elevarla al Jurado para que fijase el justiprecio. En el acuerdo impugnado el Jurado considera que ante la ausencia de aquella anulación del requerimiento efectuado en 2002, no procedía que el órgano de valoración procediese a fijar el justiprecio, como había interesado la sociedad recurrente. Criterio que, como se ha expuesto, no comparte la Sala de instancia.

(...) Toda la motivación del recurso gira en torno a la idea de que el requerimiento para iniciar el procedimiento de expropiación efectuado en 2002, al ser anulado por la sentencia de la propia Sala, quedó ineficaz. De ello se extraen dos conclusiones que se reprocha haber desconocido la Sala de instancia. Una primera, que el incumplimiento de los trámites para la efectividad de la expropiación por ministerio de la ley que exige como primer presupuesto el originario requerimiento para que sea la propia Administración la que inicie el procedimiento de expropiación, es inexistente en el caso de autos porque ha sido anulado por sentencia. En segundo lugar, que al dar por válido la Sala a los efectos del procedimiento aquel primer requerimiento de 2002, se desconoce la consecuencia de tal decisión, contrariando el efecto de la cosa juzgada de la sentencia que anuló el primer requerimiento, con vulneración de los preceptos procesales mencionado en el motivo y afectando a la seguridad jurídica.

No podemos aceptar los mencionados argumentos y el motivo ha de ser desestimado. Ya de entrada, es necesario recordar la doctrina sustancialista que acoge la Jurisprudencia de este Tribunal en cuanto a la incidencia de los defectos de procedimiento en la eficacia de los actos (sentencia de 13 de junio de 2011, dictada en el recurso 3800/2007), que parte de la idea de que las formas procedimentales no tienen una finalidad en sí mismas, sino en cuanto son, de una parte, garantía de acierto para la Administración en las decisiones que deba adoptar; de otra, como garantía de la defensa de los ciudadanos, que mediante las normas del procedimiento han de tener oportunidad de intervenir en el mismo en defensa de los derechos e intereses que puedan verse afectados. De ahí que nuestro Legislador haya reservado la nulidad de pleno derecho para los supuestos extremos de vulneración de los tramites procedimentales como son la violación de derechos y libertades susceptibles de amparo, la incompetencia manifiesta o la ausencia total y absoluta del procedimiento, como se desprende del artículo 62 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Fuera de tales supuestos, los defectos formales sólo trascienden a la eficacia de los actos por la vía de anulabilidad del artículo 63 de la mencionada Ley de Procedimiento, que se condiciona a la necesidad de que el defecto formal haya impedido al acto alcanzar su fin u ocasionado indefensión a los interesados; porque en otro caso el defecto formal no tiene relevancia a los efectos de la eficacia de los actos, sin perjuicio de la incidencia que pueda tener en el ámbito interno de la Administración. Pues bien, es importante recordar lo expuesto -normalmente argumentado en defensa del actuar de las Administraciones- en el presente caso para hacer constar que desde el mismo momento en que la defensa autonómica funda el recurso en defectos de procedimiento -porque de eso se trata cuando se aduce la omisión de un trámite, en concreto, aquel primer requerimiento para inicio del procedimiento de expropiación-, se está admitiendo que sustancialmente le asiste la razón a la recurrente originaria de que, por el tiempo transcurrido, debiera haberse procedido ya por la misma Administración a iniciar el procedimiento de expropiación de unos terrenos que, a la fecha presente, llevan ya mas de diez años sujetos a esa finalidad y sin que se haya iniciado el procedimiento.

Es decir, en puridad de principios, lo que se pretende con la fundamentación del recurso es que proceda la Sala de instancia en su día y nosotros ahora, a anular la decisión del Jurado para inmediatamente proceder la misma recurrente a solicitar formalmente el inicio del procedimiento de expropiación -que no se olvide es una obligación de la Administración- para volver a reiniciar el mismo procedimiento. Reiteración de actuaciones que está por ver pudiera beneficiar incluso a la misma Administración expropiante, en una pírrica estimación de la pretensión de la casación para someterse de manera inmediata al mismo requerimiento que impone el planeamiento y se dejó de atender.

La violación del primero de los preceptos mencionados se reprocha a la Sala porque se considera que la sociedad recurrente en la instancia había presentado aquella primera solicitud de iniciar el procedimiento de expropiación, entre otros requerimientos, en fecha 26 de enero de 2002, que fue objeto de impugnación en vía contencioso-administrativa, en el recurso seguido ante la misma Sala de Valencia en la que se dictó sentencia (de fecha 16 de septiembre de 2004) declarando la improcedencia de dicho requerimiento, al estimar que el planeamiento aplicable a los terrenos había sido aprobado en fecha 18 de junio de 2001, por lo que no había transcurrido aquel primer plazo quinquenal que habilitaba a la propiedad a solicitar la iniciación del procedimiento de expropiación. No obstante, la sentencia que ahora se revisa, a juicio de la recurrente, viene a contradecir aquella declaración de improcedencia del requerimiento, porque lo que hace la sociedad propietaria de los terrenos es, considerando eficaz aquella primera solicitud de 2002, legitimar que pudiera presentarse ya la hoja de aprecio al Ayuntamiento, en cuanto que Administración actuante, que se realiza en fecha 28 de junio de 2007, de tal forma que ante la inactividad municipal, se eleva la solicitud con la hoja de aprecio al Jurado en fecha 9 de mayo de 2008, para que por éste se procediese a la fijación del justiprecio conforme a las normas legales. Ante dicha petición se dicta el acuerdo del Jurado originariamente impugnado, de 26 de noviembre de 2008, declarando la inadmisibilidad de la petición por inexistencia del previo requerimiento a la Administración para que procediese a iniciar el procedimiento de expropiación. Al revocar la sentencia de instancia esa decisión y ordenar al Jurado proceder a la tramitación del procedimiento en la fase de justiprecio se considera, a juicio de las razones en que se funda el recurso, que la Sala no sólo infringe el precepto procesal antes mencionado, sino que además, vulnera el principio de seguridad jurídica que reconoce el artículo 9.3º de la Constitución, en relación con el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuanto se desconoce la cosa juzgada porque se desconoce lo declarado en la sentencia antes mencionada de 2004.

A la vista de lo antes razonado la motivación a que obedece la decisión de la instancia es estimar que la Administración ya tenía conocimiento de la intención de la propietaria de que se procediese a la ejecución de las previsiones del planeamiento, en cuanto a la afectación de los terrenos de la propiedad y que se iniciase el procedimiento de expropiación. Es más, esa intención se reitera con ocasión de la remisión, ya transcurrido el plazo de los cinco años, de la hoja de aprecio, a la que tampoco prestó atención la Administración, obligando a que la propiedad recurriera al Jurado que con su decisión impedía la fijación del justiprecio” (FJ 2º y 3º)

3. Objeto.

No resulta de aplicación al suelo clasificado como no edificable ni al urbanizable no programado, ya que el espíritu y finalidad de la norma sólo permite su aplicación a aquellos terrenos que resulten en principio edificables por estar clasificados como suelo urbano o urbanizable programado y, en ningún caso, para el suelo no urbanizable. STS de 12 de junio de 2012 (RC 2961/2009)

“Planteada en estos términos la cuestión sometida a debate tanto en vía administrativa como en jurisdiccional, la cuestión resuelta por la Sala, sin hacer uso de la facultad que le concede el artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción, es la de que el suelo, por su propia naturaleza, tenía la condición de dominio público con la consiguiente titularidad pública de la que entiende, al parecer, que resultaba la obligación de la expropiación para la Administración.

En este sentido, es cierto que la sentencia de instancia ha incurrido en incongruencia al alterar los términos de debate y prescindir de la cuestión sometida al Tribunal por las partes acerca de si el suelo expropiado que según la Administración -y no se negó de contrario- era, antes de la vigencia del Plan de 1976 de carácter no urbanizable, debía ser objeto de obligada expropiación por parte de la Administración al estar en un sistema general de espacio libre como parque urbano.

Sin perjuicio de que, de conformidad con el Plan de 1976 en su artículo 204, cabe la existencia de terrenos de propiedad privada en el ámbito calificado de parque urbano y de que en el citado precepto se prevé simplemente la posibilidad de la expropiación por la Administración de dichos terrenos y no la obligación que deriva del artículo 103, repetidamente citado, de las normas urbanísticas vigentes en Cataluña, es lo cierto que en el presente caso, además, se ha producido una evidente incongruencia por parte de la sentencia recurrida cuando enjuicia simplemente la consecuencia, que entiende que se deriva de la clasificación como no urbanizable y afecto a un sistema general de parque urbano según las normas urbanísticas del Plan General Metropolitano de Barcelona de 1976 -que, como hemos visto, permiten simplemente considerar la posibilidad de la expropiación de dicho suelo-, con ello no tiene en cuenta que la verdadera cuestión sometida a consideración de la Sala por las partes, como lo había sido en vía administrativa, era la de si ese suelo, que nadie niega que nunca fue urbano o urbanizable, ha de ser obligatoriamente objeto de expropiación por ministerio de la ley en aplicación de lo dispuesto en el artículo 103 de las citadas normas urbanísticas.

Partiendo, por lo tanto, de lo anterior, el motivo casacional que se enjuicia ha de ser aceptado, por entender que se ha producido la denunciada incongruencia por parte de la sentencia recurrida que, sin someter la nueva cuestión a las partes, ha resuelto el recurso en términos distintos de los planteados por las mismas partes, lo cual comporta la casación y anulación de la sentencia recurrida, así como la necesidad de resolver el debate en los términos planteados, partiendo de la base de que la propia Generalidad de Cataluña en el suplico de su escrito interpositorio plantea la posibilidad, no sólo de retrotraer las actuaciones para que sea el Tribunal de instancia el que aplique las normas autonómicas correspondientes, sino que esta decisión la adopte esta Sala fallando sobre el fondo del asunto, una vez apreciada la incongruencia este alto

Tribunal, lo que en el presente caso se impone al objeto de conseguir una eficaz tutela judicial, dado que el artículo 103 de las repetidas normas urbanísticas de Cataluña es literalmente coincidente con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley Estatal del Suelo de 1976, y que ha sido objeto ya de consideración la cuestión controvertida por esta Sala, tratándose, en definitiva, de aplicar al presente caso la jurisprudencia de este Tribunal existente que en el ámbito de la interpretación de dicha norma, pues, como hemos afirmado en sentencia de 4 de octubre de 2006 en el recurso de casación 4.144/2003, el artículo 69 de la Ley del Suelo de 1976 preve la expropiación, en términos que resultan reproducidos por el citado artículo 103, para aquellos terrenos que con arreglo a su calificación urbanística no sean edificables por su propietarios y que no hayan de ser objeto de cesión obligatoria por no resultar posible la justa distribución de los beneficios y cargas en el polígono o unidad de actuación, constituyendo el artículo 69 del citado Texto Refundido, como hemos recordado en la sentencia de 21 de abril de 2005 (recurso 6456/2001), una garantía para el interesado afectada por el planeamiento urbanístico que ve mermadas sus facultades dominicales con la prohibición de edificar.

Y, como añadíamos en aquella sentencia, de ello resulta que el indicado precepto no resulta de aplicación al suelo que por su propia condición derivada de la clasificación urbanística resulte no edificable y tampoco, como hemos recordado en sentencia de 15 de diciembre de 2005, al urbanizable no programado, ya que el espíritu y finalidad de la norma, sólo permite su aplicación a aquellos terrenos que resulten en principio edificables por estar clasificados como suelo urbano o urbanizable programado y, en ningún caso, para el suelo no urbanizable al que el planeamiento en nada perjudica al incluirlo en una calificación de la que resulta su inedificabilidad.

En el presente caso, los recurrentes no niegan que el suelo antes de la vigencia del Plan General Metropolitano de Cataluña de 1976 tuviera la condición de no urbanizable, sino que entienden que ello no altera la exigencia de la expropiación "cuando nos encontramos ante suelos que aun considerándose no urbanizables se hayan adscritos o destinados a la implantación de un sistema general, como pueden ser, a modo de ejemplo, la previsión o ampliación de un aeropuerto, de un puerto, etc.", interpretación ésta sostenida por los recurrentes que se opone frontalmente a la que se deduce de la jurisprudencia de esta Sala antes mencionada, lo que impone la desestimación del recurso contencioso administrativo por considerar ajustada a derecho la resolución recurrida que declaró improcedente la pretensión expropiatoria formulada ante la recurrente en esta instancia por los propietarios del terreno" (FJ 2º).

4. No procede cuando la disponibilidad de edificar no es consecuencia del planeamiento urbanístico. STS de 20 de diciembre de 2011 (RC 5528/2008)

"(...) la expropiación por ministerio de la ley -que constituye una excepción a la regla general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar-tiene un marcado carácter tuitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico.

Pues bien, esta finalidad sólo tiene sentido, tal como se desprende del precepto legal arriba transcrito, cuando la imposibilidad de edificar dimana del propio planeamiento urbanístico. Es claramente un mecanismo de cierre de éste último: cuando el contenido económico del derecho de propiedad afectado por el planeamiento urbanístico no puede satisfacerse por otra vía, como es destacadamente la de equidistribución de beneficios y cargas, debe procederse a la expropiación.

Muy distintas son, en cambio, las diversas limitaciones que el ordenamiento jurídico impone sobre el dominio por consideraciones ajenas al urbanismo. La sentencia impugnada atinadamente menciona, para trazar un parangón, las limitaciones derivadas de la proximidad a las carreteras; pero cabría también pensar en otras, tales como las relacionadas con aeropuertos, instalaciones militares, etc. La contigüidad a la línea del ferrocarril es causa de limitaciones de esa índole; limitaciones que sólo podrían dar lugar, naturalmente siempre que concurrieran todas las condiciones para ello, a responsabilidad patrimonial de la Administración” (FJ 3º).

5. Fecha de iniciación en los supuestos de expropiaciones por ministerio de la ley: se materializará simplemente mediante la presentación de la correspondiente hoja de aprecio. STS de 5 de noviembre de 2012 (RC 6405/2009)

“ La Sala territorial, tras razonar que los procedimientos ordinario y por ministerio de la ley en la expropiación son excluyentes entre sí, que tales procedimientos no sólo no son susceptibles de "transformarse", sino que no están a disposición de las partes y que la inactividad o pasividad de la administración en la tramitación del expediente expropiatorio no comporta ni la caducidad ni la admisión de la valoración de la propiedad, llega a la conclusión que, de la documentación obrante en el expediente administrativo y la aportada a los autos, la pretensión del Ayuntamiento debe estimarse, y por tanto, la valoración debe realizarse con referencia al año 1993.

(...) Como esta Sala ha señalado en Sentencia de 20 de diciembre de 2011 (recurso 5528/2008), es claro que la expropiación por ministerio de la ley -que constituye una excepción a la regla general según la cual no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar- tiene un marcado carácter tuitivo: sirve para evitar la indefensión de los propietarios que, como consecuencia del planeamiento urbanístico, quedan sin aprovechamiento alguno, facultándoles para forzar a la Administración a que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico.

Con arreglo al artículo 69 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, texto que ha reproducido el art. 103 del Decreto Legislativo 1/90, la iniciación del expediente de justiprecio, en las expropiaciones derivadas directamente de Planes de Urbanismo, sobre terrenos no edificables y que no puedan ser objeto de cesión obligatoria por no ser posible la justa distribución de beneficios y cargas, podrá llevarse a cabo por imperativo legal, cumplidos los requisitos y plazos exigidos.

El inicio del expediente de justiprecio se materializará simplemente mediante la presentación de la correspondiente hoja de aprecio (entre otras, sentencia de 25 de mayo de 1993, recurso núm. 11217/1990).

La incoación del expediente expropiatorio tiene lugar, pues, por ministerio de la ley, sin otro requisito que la presentación por parte del expropiado de la oportuna hoja de aprecio ante el Ayuntamiento. Esta presentación es el elemento que desencadena la iniciación del expediente expropiatorio. Transcurridos tres meses sin que la Administración la acepte, puede continuarse el expediente mediante la presentación de la hoja de aprecio ante el Jurado de Expropiación” (FJ 4º).

X. PROCEDIMIENTO GENERAL

1. Requisitos.

A) Implícita declaración de utilidad pública. Obras y servicios del Estado. Publicación. Información pública. Cumplimiento del requisito. STS de 18 de julio de 2012 (RC 4247/2009)

“...existiendo la aprobación del proyecto de expropiación que legitima la misma y que contiene implícita la declaración de utilidad pública, y deduciéndose del expediente de expropiación que se ha cumplido con el trámite de información pública, así como con la publicación de la relación concreta de los bienes y derechos afectados por la expropiación a los efectos de determinar los interesados a los que se ha de notificar la iniciación del expediente de expropiación, a los efectos de justificar la necesidad de ocupación, no se pueden entender vulnerados los artículos 9 y 10 de la LEF” (FJ 3º).

B) Alcance del acuerdo de declaración de utilidad pública: exclusión de terrenos identificados en el mismo que no responden a la causa expropiandi. Caracteres del ejercicio de la potestad expropiatoria. STS de 22 de septiembre de 2009 (RCA 311/2007)

“(…) el ejercicio de la potestad expropiatoria, en cuanto supone la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, acordada imperativamente por la Administración (art. 1 LEF), exige la justificación por causa de utilidad pública o interés social y la sujeción a las garantías establecidas en la Ley (art. 33.3 CE).

Esto supone el ejercicio de la potestad expropiatoria conforme al correspondiente procedimiento, como garantía del administrado, en cuanto sujeta la actuación de la Administración a las previsiones de competencia, forma y contenido, propiciando la intervención del mismo en el desarrollo de las actuaciones y el pleno ejercicio de los medios de defensa.

Pues bien, la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, regula el Procedimiento general en el Título II, dedicando el Capítulo Primero, a los requisitos previos a la expropiación forzosa, disponiendo en el art. 9 que para proceder a la expropiación será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, refiriéndose en los artículos siguientes a la competencia y forma de tal declaración.

Es en el Capítulo II donde se regula la necesidad de ocupación de bienes o la adquisición de derechos, señalando el art. 15 que "declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación", regulando seguidamente la forma y trámites a seguir para dictar dicha resolución, que incluye la formulación de una relación concreta e individualizada de los bienes y derechos que se consideren de necesaria ocupación, la apertura de un trámite de información pública y la subsiguiente posibilidad de formular alegaciones, por razones de fondo o forma, a la necesidad de ocupación, indicando los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes no comprendidos en la relación, como más convenientes al fin que se persigue, a la vista de las cuales el órgano competente resuelve lo procedente. Por su parte el art. 21 señala expresamente que el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio.

Se quiere significar con la referencia a tales previsiones legales sobre el procedimiento de expropiación, el distinto contenido y alcance de la declaración de utilidad pública y la resolución acordando la necesidad de ocupación, constituyendo la primera una actuación previa a la expropiación, que se limita a valorar la utilidad pública o interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado, cuya identificación sólo tiene ese alcance de utilidad para el fin perseguido, siendo el acuerdo de necesidad de ocupación el que concreta y precisa los bienes que se afectan al fin de la expropiación, que han de ser los estrictamente indispensables para tal fin, que ha de lograrse con el mínimo de sacrificio posible para la propiedad (S. 30-12-1991), o como dice la sentencia de 30 de diciembre de 1991, "el bien elegido para la expropiación ha de ser siempre el que responda a la traducción más exacta y fiel de la finalidad perseguida, que en el supuesto de concurrencia de varias posibles soluciones de similar entidad expropiable, ha de dirimirse la elección por la que represente el menor sacrificio del derecho de propiedad privada".

El distinto alcance e incidencia inmediata en las titularidades dominicales afectadas por la expropiación, que tienen la declaración de utilidad pública o interés social y el acuerdo de necesidad de ocupación, se refleja en el procedimiento establecido para su adopción y, concretamente, en lo que atañe a la intervención de los interesados, que se contempla específicamente en relación con la necesidad de ocupación y no así respecto de la declaración de utilidad pública.

Finalmente, dentro de este planteamiento general, conviene señalar que el control de legalidad de cada acto del procedimiento expropiatorio ha de efectuarse desde el contenido y alcance que le es propio, no pudiéndose trasladar las exigencias propias de un concreto acuerdo, como el de necesidad de ocupación, a otro de distinto alcance, como es la declaración de utilidad pública o interés social.” (FJ 2º).

C) Ausencia del trámite de información pública: no puede ser sustituida por la ofrecida al convocar a los interesados al levantamiento de las actas de ocupación. Indefensión. STS de 17 de febrero de 2010 (5404/2006)

“El artículo 15 de la Ley de Expropiación Forzosa dispone que, declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, añadiendo el artículo 17 que, a estos efectos, el beneficiario está obligado a formular una relación concreta e individualizada en la que se describan en todos los aspectos material y jurídico los bienes o derechos que consideren de necesaria expropiación, bienes que, en su caso, pueden estar reflejados en el acuerdo aprobatorio del proyecto conforme al apartado 2º del artículo 17.

Y el artículo 18 de la misma Ley obliga a abrir un período de información pública durante plazo de quince días, exponiendo el artículo 19 que cualquier persona podrá aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores en la relación publicada u oponerse por razones de fondo o forma a la necesidad de ocupación. En este caso, continúa el precepto citado, se indicarán los motivos por los que debe considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición derechos distintos y no comprendidos en la relación como más convenientes al fin que se persigue, a la vista de cuyas alegaciones, y conforme al artículo 20, se resolverá definitivamente en vía administrativa sobre la necesidad de ocupación, describiendo detalladamente los bienes y derechos a que afecta la expropiación y designando nominalmente a los interesados con los que haya de entenderse los sucesivos trámites, constituyendo el acuerdo anterior el que determina el inicio del expediente expropiatorio, según el artículo 21, que habrá de notificarse individualmente a cuantas personas aparezcan como interesadas en el procedimiento expropiatorio.

La sentencia de esta Sala de 21 de abril de 2009 ha declarado, que <<si bien en el procedimiento de urgencia, no se impone expresamente la notificación a los afectados de la declaración de la necesidad de ocupación, dicha notificación es en todo caso exigible; y ello porque el artículo 21.3 de la Ley de Expropiación Forzosa, que obliga a la notificación de la declaración de la necesidad de ocupación en el procedimiento expropiatorio ordinario, debe ser interpretado extensivamente como una garantía propia de cualquier procedimiento expropiatorio. invocando aquella sentencia como precedente jurisprudencial, las de esta Sala de 11 de julio de 2000, 24 de abril de 2003 y 20 de septiembre de 2006. Añadiendo a continuación, de que, en definitiva, se trata de que el afectado pueda combatir la declaración de necesidad de ocupación antes de que la ocupación misma se lleve a cabo.

Es por esto que la afirmación de la sentencia recurrida, que reconoce paladinamente que no se abrió el período de información ni se acordó ulteriormente la necesidad de

ocupación, sino que la única notificación planteada al interesado fue para la ocupación, no resulta conforme a lo antes expuesto y a los preceptos mencionados de la Ley de Expropiación Forzosa, ya que, como se declara expresamente en la sentencia de este Tribunal de 29 de octubre de 2002, y se recoge en la de 15 de octubre de 2008, citando las de 27 de enero de 1996 y 24 de julio de 2001, es necesario en cualquier caso el trámite de información pública para permitir a los afectados por la expropiación, formular las alegaciones oportunas en orden a la concreta afectación de los bienes que la Administración considera estrictamente necesarios para la realización de la obra, exponiendo a tal efecto el artículo 56 del Reglamento de Expropiación Forzosa que, el acuerdo en que se declare la urgente ocupación de bienes afectados por la expropiación deberá estar debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que, en su caso, justifiquen el excepcional procedimiento previsto en el artículo 52, conteniendo expresa referencia a los bienes a que la ocupación afecta o al proyecto de obras en que se determina, así como al resultado de la información pública en la que por imposición legal, o en su defecto, por plazo de quince días, se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate, sin que, como ponemos de relieve en la invocada sentencia de 15 de octubre de 2008, la omisión de tal información pública, pueda ser sustituida por la ofrecida al convocar a los interesados al levantamiento de las actas de ocupación.

En definitiva, el acuerdo objeto del recurso, como alega el recurrente, al no respetar el indicado trámite que la jurisprudencia de esta Sala considera esencial, priva a los interesados de su derecho a formular las alegaciones oportunas y, en definitiva, convierte a la decisión objeto de impugnación, en la que se concretan los bienes a expropiar sin la concesión de dicho trámite de alegaciones, de toda eficacia jurídica, pues implica un efectivo quebrantamiento del principio de seguridad jurídica y de la tutela efectiva que la Administración está obligada a otorgar al administrado afectado por la expropiación” (FJ 2º).

2. Interés social. Inexistencia de “mutación en la afectación”: La finalidad de interés social que había legitimado la anterior expropiación no impide una nueva expropiación para alcanzar otra finalidad de interés social. Expropiación al amparo de la legislación de reforma y desarrollo agrario. STS de 8 de octubre de 2010 (RC 1293/2007)

“(…) en el presente caso no se ha producido una "mutación en la afectación" en sentido propio, ni desde luego el hecho de que las fincas se hallaran destinadas a la finalidad de interés social que había legitimado la antigua expropiación impide que puedan ser de nuevo expropiadas para alcanzar otra finalidad de interés social. En efecto, tras su expropiación al amparo de la legislación de reforma y desarrollo agrario, las fincas estaban sujetas a determinadas prescripciones tendentes a asegurar que se cumpliera el objetivo perseguido; pero ello no significa que fuesen bienes de dominio público. Lo que en la legislación de reforma y desarrollo agrario se llama "afectación" es, en sustancia, un conjunto de restricciones que pesan sobre los propietarios de las fincas; y ello no es equiparable a la afectación a un uso general o a un servicio público, que es lo característico de los bienes de dominio público. Ciertamente los bienes de dominio público, en tanto en cuanto no se acuerde su desafectación y consecuentemente pierdan la condición de tales, no pueden ser objeto

de expropiación forzosa. Pero esto no ocurre con los bienes que -aun estando sometidos a algún régimen jurídico especial, con vista a la consecución de un interés social- son de titularidad privada. Ello es lo que ocurre en el presente caso: la declaración por la Administración, con base en una previsión legal y mediante una secuencia procedimental perfectamente ajustada a derecho, de un nuevo interés social permite la expropiación de ciertas fincas, debiendo entenderse que el antiguo interés social que legitimó en su día la expropiación de esas mismas fincas ha perdido eficacia. Dicho brevemente, lo que puede impedir que un bien sea objeto de expropiación es que se trate de una cosa fuera del comercio, no que las facultades dominicales de su propietario privado estén sometidas a ciertas restricciones tendentes a garantizar determinados objetivos de interés social” (FJ 7º).

3. Necesidad de ocupación: nada impide que se haga con posterioridad a la declaración de utilidad pública. STS de 18 de octubre de 2011 (RC 404/2008)

“(…) mientras la utilidad pública se refiere a la obra o servicio que legitima la expropiación y constituye así la llamada causa expropriandi, la necesidad de ocupación se refiere a los bienes o derechos que deben ser expropiados para la realización de la obra o servicio y determina así el objeto de la expropiación. La ley permite que, siempre que lleve incorporada una relación de bienes y derechos afectados, el acto que declara la utilidad pública surta además efecto como declaración de necesidad de ocupación de dichos bienes y derechos, dando así inicio al procedimiento expropiatorio. Esto es lo dispuesto con alcance general por el apartado segundo del art. 17 LEF, así como para su sector específico por el arriba transcrito apartado segundo del art. 45 de la Ley de Costas. Dicho esto, el acto que declara la utilidad pública, como bien dice la sentencia impugnada, no puede entenderse ineficaz o inválido por no ir acompañado de una relación de bienes y derechos afectados. La única consecuencia de esta carencia será la imposibilidad de que esa utilidad pública se materialice en la iniciación de un expediente expropiatorio; pero, dado que nada impide -más bien se trata de la secuencia normal, a la vista del art. 15 LEF- que la declaración de necesidad de ocupación se haga con posterioridad a la declaración de utilidad pública, es claro que un proyecto de obras o servicios carente de la relación de bienes y servicios afectados podrá operar como causa expropriandi tan pronto como se apruebe dicha relación y, por supuesto, sólo a partir de este momento.

Esto último es precisamente lo ocurrido en el presente caso, en que la primitiva resolución de 10 de junio de 2003, declarativa de la utilidad pública, pudo desplegar toda su eficacia gracias a la nueva resolución de 16 de junio de 2005, declarativa de la necesidad de ocupación de determinados terrenos, debiendo entenderse, como no podría ser de otro modo, que es esta segunda resolución la que da inicio al procedimiento expropiatorio” (FJ 3º).

4. Improcedencia de la declaración de necesidad de ocupación: existencia de alternativas posibles y menos gravosas. STS de 21 de abril de 2009 (RC 1607/2005)

“(…) la sentencia impugnada incurre en imprecisión terminológica cuando anula la resolución de 24 de abril de 2000 “por ausencia de utilidad pública”. La utilidad pública en sentido estricto –es decir, la idoneidad de la obra o servicio para ser causa expropiandi- existe, precisamente por imperativo del art. 52 de la Ley del Sector Eléctrico. Lo que no existe en el presente caso, a la vista de la valoración de la prueba efectuada por la sentencia impugnada, es la necesidad de ocupación de la finca de la expropiada; y ello porque se considera probado que existen alternativas posibles y menos gravosas. Habría sido preferible, en aras a la claridad, que la sentencia impugnada hubiese dicho que la anulación de la resolución de 24 de abril de 2000 se debía a falta de necesidad de ocupación. Ahora bien, ello no significa que haya habido una auténtica infracción del citado art. 52 de la Ley del Sector Eléctrico, ya que en este caso, como se ha visto, la declaración de utilidad pública y la declaración de la necesidad de ocupación iban necesariamente unidas en un único acto. Podría decirse, siguiendo la lógica del art. 53 de ese mismo texto legal, que hay “ausencia de utilidad pública” en cuanto ésta se refiere a la finca de la expropiada. Por ello, el tercer motivo del presente recurso de casación debe ser desestimado.

Para disipar cualquier sombra de duda, conviene añadir que la “ausencia de utilidad pública” en que se fundamenta la sentencia impugnada, acertadamente a juicio de esta Sala, es sólo la utilidad pública que habría debido concretarse en la finca de la expropiada; no la genérica utilidad pública del proyecto en su conjunto, denominado “Reforma L.M.T. Herencia-Rodilla”. Esta última, sin duda alguna, existe y nace directamente ex lege” (FJ 6º).

5. Acuerdo de necesidad de ocupación: insuficiente el implícito en la aprobación de los Planes de Ordenación cuando éstos no contienen una descripción detallada de bienes y derechos. STS de 19 de marzo de 2010 (RC 5001/2006).

“(…) en interpretación del artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, exige un explícito acuerdo de necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados por la expropiación, entendiendo insuficiente el implícito en la aprobación de los Planes de Ordenación, cuando éstos no contienen una descripción detallada de dichos bienes y derechos, y recordemos que también la Jurisprudencia ha precisado que solo cuando lo Planes Generales contienen una ordenación detallada resultan suficientes para legitimar la expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución de los sistemas generales (Sentencia de 30/1/2007 -recurso de casación 166/2004- y las en ella citadas de 30/12/1998, 17/4/1999 y 6/3/2001” (FJ 6º).

6. Relación de bienes expropiados.

A) Su falta de impugnación autónoma impide incluir bienes o derechos nuevos en la pieza de justiprecio. STS de 25 de noviembre de 2011 (1496/2008)

“(…) es la aprobación de la relación de bienes y derechos y la correlativa declaración de necesidad de ocupación, el acto administrativo que tiene por objeto concretar todos

los derechos e intereses patrimoniales legítimos que resultan afectados por la expropiación a los efectos de fijar con posterioridad su justiprecio, de suerte que si se aquieta el expropiado con el contenido de dicha relación por no haber interpuesto frente a ella recurso contencioso-administrativo, cuando le haya sido debidamente notificado el acuerdo administrativo como aquí acontece, no puede pretender con posterioridad en la pieza separada de justiprecio y por la vía de la hoja de aprecio, incluir derechos que no consideró afectados por la expropiación en el momento de la aprobación de aquella relación” (FJ 3º).

B) Extensión superficial: titularidad. Tratándose de una discrepancia sobre la titularidad de ciertos terrenos, no es aplicable la jurisprudencia sobre la posibilidad de que los tribunales controlen que la superficie tenida en cuenta para el cálculo del justiprecio coincide con la efectivamente expropiada. STS de 9 de marzo de 2010 (RC 5332/2006)

“(…) la doctrina jurisprudencial que invoca la recurrente es correcta, pues cabe que los tribunales controlen que la superficie tenida en cuenta para el cálculo del justiprecio coincide con la efectivamente expropiada. Ocurre, sin embargo, que esa doctrina jurisprudencial no es aplicable al presente caso, porque lo que aquí se discute no es la superficie del terreno expropiado, es decir, de la finca nº 89 del proyecto legitimador de la expropiación. Nadie duda que su superficie sea de 5.886 metros cuadrados. La discrepancia entre la expropiada y la Administración versa, más bien, sobre si debían incluirse también otros terrenos ocupados por la Administración, que ésta considera de titularidad pública y que la expropiada afirma son de su propiedad. Esta discrepancia no es de extensión superficial, pues, si así fuera, podría resolverse mediante una simple medición. Se trata de una discrepancia sobre la titularidad de ciertos terrenos, por lo que no le es aplicable la arriba mencionada doctrina jurisprudencial. Así, dado que el justiprecio fue calculado con respecto a la superficie reflejada en el acta previa a la ocupación, en que se identifica el objeto expropiado, dicha superficie ha de reputarse correcta y, por consiguiente, el motivo primero de este recurso de casación debe ser desestimado” (FJ 4º).

C) Solicitud de expropiación de la totalidad de la finca: no constituye un procedimiento nuevo, sino que se integra en el procedimiento expropiatorio, iniciado de oficio, del que forma parte. No cabe entender producida una estimación de la expropiación total por vía del silencio administrativo positivo. STS de 20 de febrero de 2012 (RC 248/2009).

“La sentencia recurrida resuelve la cuestión sosteniendo que no es posible apreciar una infracción de la regulación del silencio positivo del artículo 43.2 LRJPAC, porque dicho precepto es aplicable únicamente en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, y en el presente caso, la solicitud de expropiación de la totalidad de la finca que habilita el artículo 23 LEF debe contemplarse como un incidente enmarcado en el procedimiento expropiatorio, cuyo inicio se produce de oficio, por lo que debe acudir a la regulación del artículo 44 LRJPAC sobre los efectos de la falta de resolución expresa en plazo, entre los que no se encuentra la presunción estimatoria.

Estos son los razonamientos de la sentencia impugnada en este apartado: Si bien la demanda implícitamente propone que la solicitud que nos ocupa se enmarca en alguna de las previsiones establecidas en el art. 43 LRJAPyPAC, relativo al sentido del silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado -con la discrepancia acabada de apuntar-, entiende el Tribunal que aquella consiste en una solicitud efectuada en un procedimiento iniciado de oficio, siendo por ello de aplicación el art. 44 LRJAPyPAC, en relación el art. 42 de la misma, con ello la obligación de la Administración de resolver pese el transcurso del plazo máximo establecido para dictar y notificar la resolución expresa, tal como igualmente declaramos en nuestra Sentencia 690/2007, de 17 de julio. Esto es así, pues una petición de expropiación total de la finca en la parte no prevista en la relación de bienes y derechos afectos a la ejecución de un proyecto de obras, no genera el silencio positivo a que se refiere el art. 43 LRJAPyPAC, pues esa petición no inicia procedimiento a solicitud del interesado; se trata de una petición inserta en un procedimiento iniciado antes de oficio por la Administración, de una incidencia en el proceso de expropiación, sin que a ello obste el hecho que fuesen los interesados quienes solicitaran aquéllo, pues el precepto citado no se refiere a peticiones o reclamaciones a instancia del interesado y sí a procedimientos iniciados a instancia del mismo.

La parte recurrente disiente de los anteriores razonamientos, pues entiende que no existe un único procedimiento unitario de expropiación, sino tres procedimientos sucesivos, que se integran en un procedimiento complejo: el procedimiento de declaración de utilidad pública o interés social, el procedimiento de declaración de la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean necesarios y el procedimiento expropiatorio strictu sensu de determinación del justiprecio, pago y ocupación de la finca o ejercicio del derecho, formando parte los actos del artículo 23 LEF del procedimiento de declaración de la necesidad concreta de ocupación de los bienes, que permiten iniciarlo a solicitud del propietario en relación con la totalidad de la finca.

Sin embargo, la Sala no comparte los razonamientos de la parte recurrente, por ser contrarios a la regulación legal de la expropiación y jurisprudencia dictada para su aplicación. Aunque se contemple el procedimiento de expropiación como una sucesión de procedimientos, la facultad del propietario para solicitar la expropiación de la totalidad de la finca no puede ejercitarse de forma autónoma y desvinculada del procedimiento previo de declaración de utilidad pública o interés social, ni de la declaración de la necesidad de ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados. El mismo artículo 23 LEF, que faculta al propietario para solicitar la expropiación de la totalidad de la finca, forma parte del Capítulo II del Título II de la LEF, dedicado a los trámites para la declaración de la necesidad de ocupación.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Sala, recogida en sentencias de 5 de diciembre de 2006 (recurso 10359/2003) y 23 de enero de 2008 (recurso 7302/2004), ha señalado que la solicitud de expropiación de la totalidad de la finca no constituye un procedimiento nuevo sino que se integra en el procedimiento expropiatorio, iniciado de oficio, del que forma parte, y por ello no puede entenderse producida una estimación de la expropiación total por vía del silencio administrativo positivo, que el artículo 43 LRJPAC reserva exclusivamente para los supuestos de procedimiento iniciado a instancia de parte” (FJ 3º).

D) La Administración expropiante no goza de discrecionalidad para elegir entre la ocupación temporal y la expropiación total: necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación. STS de 16 de junio de 2009 (RC 6556/2005)

“La razón sustantiva en que se apoya el recurso contencioso-administrativo es, dicho sintéticamente, que la Administración no habría debido proceder a la expropiación total de la finca si su finalidad era sólo extraer los áridos necesarios para las obras. Para analizar esta cuestión, es necesario partir de la premisa de que efectivamente el art. 16 de la Ley de Minas atribuye el aprovechamiento de los recursos de la sección A) al propietario de la finca; es decir, dichos recursos, entre los que se hallan los áridos, constituyen un verdadero derecho patrimonial perteneciente al propietario de la finca en que se encuentren. Que este derecho de aprovechamiento puede ser objeto de una expropiación autónoma, manteniendo al expropiado en el dominio de la finca, es algo que no ofrece dudas; y ello no sólo porque el art. 1 LEF permite la expropiación de cualesquiera “derechos o intereses patrimoniales legítimos” distintos de la propiedad privada, sino también porque el art. 108 LEF contempla expresamente esta posibilidad al regular las ocupaciones temporales. Entre los supuestos en que, según este último precepto, cabe la ocupación temporal está precisamente la “extracción de materiales de toda clase” necesarios para la ejecución de obras declaradas de utilidad pública. La extracción de materiales de construcción es un supuesto típico que habilita para la ocupación temporal, entendida como una modalidad expropiatoria menos intensa y gravosa que la expropiación total de la finca. En parecidos términos se pronuncia la propia Ley de Minas, en su art. 102. Es claro, por consiguiente, que la Administración habría podido en el presente caso satisfacer la necesidad de abastecimiento de áridos para la construcción del citado tramo de autovía mediante la ocupación temporal de las 14,51 hectáreas de la recurrente, en vez de expropiarlas totalmente.

Así las cosas, el núcleo del problema no es si la Administración tenía abierta una vía distinta de la expropiación total –que la tenía–, sino si la expropiación total le estaba permitida: en los supuestos en que legalmente cabe la ocupación temporal, ¿puede la Administración optar libremente por la expropiación total de la finca? ¿Goza la Administración de discrecionalidad, dicho de otro modo, para elegir entre la ocupación temporal y la expropiación total?.

En el escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado sostuvo una respuesta afirmativa a este interrogante, sobre la base de lo dispuesto en la segunda parte del art. 115 LEF, relativo a la tasación de las ocupaciones temporales: “Nunca deberá alcanzar la tasación de una ocupación el valor de la finca, y la Administración, en los casos en que le parezca excesiva, podrá pedir la valoración de la expropiación pura y simple por los procedimientos que esta Ley determina, y optar por ella siempre que su importe no exceda de una mitad de la de los daños y perjuicios causados.” Según el Abogado del Estado, este precepto muestra que la Administración, si lo estima conveniente, puede pedir la expropiación total o “pura y simple” en la terminología de la ley.

Este modo de argumentar debe ser rechazado. Dentro de la innegable oscuridad del art. 115 LEF, un extremo es indiscutible: se trata de una norma reguladora de la tasación de las ocupaciones temporales y, por tanto, sólo es aplicable a aquellos casos en que ya se ha acordado una ocupación temporal. Este dato es importante porque

pone de manifiesto que la opción por la expropiación total, dejando ahora de lado otras posibles condiciones, sólo está abierta cuando ya se ha llegado a la fase de tasación; y ello significa que la Administración no puede optar de entrada por la expropiación total, sino sólo cuando la tasación de la ocupación temporal –que, por definición, habrá debido ser ya acordada- le parezca excesiva. Cuando concurre alguno de los supuestos de ocupación temporal establecidos en el art. 108 LEF, la Administración no tiene, en principio, otro instrumento para incidir en los derechos e intereses patrimoniales de los particulares; y sólo si en fase de tasación le parece excesivo el coste de la indemnización debida, puede optar por la expropiación total. El art. 115 LEF, lejos de lo mantenido por el Abogado del Estado, proporciona un argumento contrario a la existencia de discrecionalidad de la Administración en materia de ocupaciones temporales.

Pero hay aún otro argumento, seguramente de mayor calado: el art. 15 LEF, al regular la declaración de necesidad de ocupación, dispone que “declarada la utilidad pública o el interés social, la Administración resolverá sobre la necesidad concreta de ocupar los bienes o adquirir los derechos que sean estrictamente indispensables para el fin de la expropiación”. Esta es una norma de alcance general, que vale para cualquier clase de expropiaciones. Su tenor literal es, además, inequívoco: sólo cabe expropiar aquello que sea “estrictamente indispensable” para el fin perseguido. El ordenamiento español consagra, así, un principio de intervención mínima en la propiedad privada o, si se prefiere, una exigencia de proporcionalidad en las actuaciones expropiatorias. Ello está en sintonía, por lo demás, con una interpretación conforme al art. 33 CE de la legislación de expropiación forzosa. Debe reconocerse que no ha sido posible hallar algún precedente jurisprudencial, ajustado a las precisas circunstancias del presente caso, en que esta Sala haya declarado que la Administración carece de discrecionalidad para optar entre la ocupación temporal y la expropiación total. No obstante, en un asunto relativo a unos terrenos expropiados para un parque eólico, esta Sala sostuvo en sentencia de 26 de junio de 2007 (recurso de casación nº 4546/2004) que no había necesidad de ocupación porque el parque eólico se hallaba ya instalado en esos terrenos en virtud de un contrato de arrendamiento; es decir, cuando el bien necesario para satisfacer la utilidad pública o el interés social puede ser utilizado mediante otro título, no cabe acudir a la expropiación. Y ya entonces se dijo expresamente que, con arreglo al art. 15 LEF, la expropiación debe limitarse a los bienes o derechos estrictamente indispensables para el fin perseguido, subrayando la exigencia de proporcionalidad en esta materia.

La conclusión de cuanto se ha expuesto es que la Administración habría debido acudir a la ocupación temporal de las arriba citadas 14,51 hectáreas, en lugar de expropiarlas totalmente. Esta utilización de la potestad expropiatoria, en cuanto una potestad distinta y más intensa de la potestad de ocupación temporal, para una finalidad distinta de la que tiene legalmente atribuida constituye indudablemente desviación de poder en el sentido del art. 63 LRJ-PAC. Por ello, este recurso de casación debe ser estimado y, por tanto, debe anularse la declaración de necesidad de ocupación con respecto a las 14,51 hectáreas de la recurrente expropiadas para la extracción de áridos” (FJ 5º).

7. Nulidad radical del procedimiento expropiatorio: anulación del acuerdo del Ayuntamiento expropiante por la pérdida de cobertura normativa que supuso la declaración de inconstitucionalidad del art. 278 del Texto Refundido de la Ley del

Suelo de 1992. Efectos: retroacción de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes: principio de igualdad en la aplicación de la ley. STS de 26 de mayo de 2009 (RC 4413/2005).

“(…) la anulación del acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de 8 de junio de 1992 por la pérdida de cobertura normativa que supuso la declaración de inconstitucionalidad del art. 278 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 implica necesariamente la nulidad radical de cualesquiera actuaciones efectuadas al amparo de los mismos. Más aún, la sentencia impugnada afirma que esa nulidad radical ni siquiera se detiene ante pronunciamientos judiciales firmes o actos administrativos consentidos. Es inequívoca a este respecto cuando dice que “ha de concluirse que al haberse declarado nula (lo cual no deja de ser así por el hecho de que uno de los actores no mantuviera su recurso de casación frente a la sentencia que desestimó el recurso contencioso por él formulado contra el acuerdo de 8 de junio de 1992, que lógicamente no puede ser nulo para los que lo recurrieron y no serlo para quienes no lo hicieron) la determinación urbanística que legitimaba el expediente expropiatorio en el que se tramitó la pieza de justiprecio que finalizó con el acuerdo valorativo del Jurado de Expropiación objeto de este recurso, ha desaparecido la utilidad pública y la necesidad de ocupación implícitas en la aprobación de la mencionada delimitación, con lo que faltan los requisitos imprescindibles, exigidos por los artículos 9 y 15 de la Ley de Expropiación Forzosa, para incoar el expediente de expropiación seguido contra los bienes de los demandantes, que por ello debe ser también anulado”.

Pues bien, este modo de razonar no resulta enteramente compatible con el tenor literal del art. 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo apartado primero establece: “Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.” Esta norma impone un tope a la retroacción de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes: aunque se entiende –por más que no esté expresamente dispuesto en ningún texto normativo- que la declaración de inconstitucionalidad de las leyes surte efectos ex tunc y, por tanto, en principio supone la invalidez de los actos adoptados con base en la ley inconstitucional, ello no es así allí donde la ley inconstitucional ha sido aplicada por una sentencia con fuerza de cosa juzgada. La razón de ser de este tope a la retroacción de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes es obvia, pues trata de salvaguardar la seguridad jurídica. Es más: si bien el precepto legal transcrito se refiere sólo a sentencias con fuerza de cosa juzgada, hay fundamento para entender que el tope debe operar también cuando la aplicación de la ley inconstitucional ha sido hecha por un acto administrativo consentido y firme; y ello básicamente porque el carácter inatacable de los actos administrativos firmes es similar –aunque no idéntico- al de las sentencias con fuerza de cosa juzgada y, por consiguiente, concurre también aquí la ya mencionada exigencia de salvaguardar la seguridad jurídica.

A la vista de cuanto se acaba de exponer, esta Sala no puede compartir plenamente el razonamiento de la sentencia impugnada, que va demasiado lejos en cuanto a la retroacción de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. En contra de lo que sostiene el tribunal a quo, es perfectamente ajustado a derecho que un mismo acto administrativo anulado sea aplicable a unos particulares e inaplicable a otros dependiendo de que frente a ellos exista o no una resolución -judicial o administrativa- firme. Dicho brevemente, la idea de que la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley arrastra consigo, sin más, todo lo actuado al amparo de la misma no puede ser compartida.

Ahora bien, todo esto no significa que pueda prosperar el segundo motivo de este recurso de casación, porque esta Sala se ha pronunciado en un asunto relativamente reciente en el mismo sentido que la sentencia impugnada. Se trata de la sentencia de 5 de diciembre de 2007, recaída en el recurso de casación nº 3064/2004 en que también fue parte el Ayuntamiento de Valladolid. Es verdad que aquel caso no era exactamente idéntico a éste; pero, por lo que ahora importa, se trataba también de una expropiación cuya causa expropriandi se hallaba en el acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de 8 de junio de 1992. Esta Sala consideró entonces que la anulación de este acto administrativo, por las razones ya conocidas, suponía la desaparición de la causa expropriandi y, por tanto, la nulidad de todo el procedimiento expropiatorio. La igualdad en la aplicación judicial de la ley exige estar ahora a idéntico criterio, pues no existen razones de peso para tratar de manera diferente a particulares que fueron expropiados para idéntico fin, en parecida época y con base en las mismas norma” (FJ 4º).

XI. PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

1. Naturaleza jurídica.

A) No constituye un procedimiento especial, sino mera anticipación en la ocupación del bien expropiado. STS de 14 de noviembre de 2011 (RC 3886/2008)

“(…) como ya hemos dicho en la sentencia de esta Sala de 1 de febrero de 1994, la declaración de urgencia en el procedimiento expropiatorio no constituye un procedimiento especial, del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, diferente al normal u ordinario regido por el resto del articulado de la Ley de Expropiación. La declaración de urgencia, no supone más que una simple reducción de plazos, sobre todo el referente a la ocupación de la finca expropiada. Supone, simplemente, una mera anticipación en la ocupación del bien expropiado, lo que se realiza con anterioridad a la concreción y pago del justiprecio, y con su declaración se entiende ya cumplido el

trámite de necesidad de ocupación de los bienes a expropiar según el proyecto aprobado” (FJ 3º).

B) La elección de esta clase de procedimiento es reglada; no se trata, por consiguiente, de una facultad discrecional. El examen de la validez del acuerdo de declaración de urgencia debe atender al momento en que se adopta: un retraso en el inicio de las obras no permite inferir sin más un desmentido de las razones que justificaron la urgencia. STS de 30 de noviembre de 2011 (RC 6550/2008)

“(…) es de recordar, siguiendo doctrina consolidada de esta Sala recogida, entre otras, en las sentencias de 30 de septiembre de 1992, 3 de octubre de 1992, 3 de diciembre de 1992, 9 de marzo de 1993, 19 de septiembre de 1994 (recurso 815/1990, fundamentos jurídicos cuarto y quinto), 23 de enero de 1996 (recurso de casación número 1400/1993, fundamentos jurídicos primero y segundo) y 16 de marzo de 1996 (recurso número 6917/93), que para declarar la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada, conforme a lo establecido por los artículos 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y 56 de su Reglamento, es necesario, en primer lugar, que concurran circunstancias excepcionales que exijan acudir a ese procedimiento, pues la declaración de urgencia, como concepto jurídico indeterminado, tiene unas connotaciones de excepcionalidad en la Ley de Expropiación Forzosa y en el Reglamento y por ello debe responder a urgencias reales y constatadas a lo largo del expediente, en relación con una obra o finalidad concreta y determinada, suficientemente justificadas para que puedan servir de base a una excepción tan importante al sistema general de previo pago del justiprecio; y, en segundo lugar, que el acuerdo en que se declare dicha urgencia esté debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que lo justifican.

No se trata, por consiguiente, de una facultad discrecional. Para su adopción por los órganos competentes de las Administraciones Públicas es menester la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la desposesión sin previo pago del justiprecio de los bienes expropiados. Es preciso, también, que exista la suficiente motivación del acuerdo mediante el que se haga dicha declaración. Éste debe hacer mención expresa de las circunstancias que en cada caso aconsejen y justifiquen el acudir a ese excepcional procedimiento, como así lo exige el artículo 56.1 del Reglamento.

En el Decreto en que se declara la urgencia, se constata que ésta obedece a la necesidad de ejecutar a la mayor brevedad las obras contempladas en el citado proyecto para solucionar los graves problemas de seguridad vial que padecen las carreteras TF-82 y TF-47, cuyo bajo nivel de servicio lo residencia en la antigüedad de su trazado e insuficiencia de sus secciones transversales, en la alta intensidad de tráfico y en la abundancia de travesías, además de que la nueva carretera servirá además para la zona en que se implanta para las otras comarcas de la isla, al facilitar el tránsito de personas y bienes, lo que incrementará su desarrollo económico y social. Esto es, se trata de solucionar no solo los problemas de seguridad de las vías afectadas sino de incrementar el nivel de servicio de dichas vías a fin de propiciar el desarrollo económico y social de varias comarcas de la Isla.

Pues bien, siendo la precedentemente expresada la motivación del Decreto justificativo de la urgencia, mal puede sostenerse que no esté motivado o cuestionarse que la

justificación ofrecida no es de suficiente entidad para tener por explicitadas las circunstancias que determinan acudir al procedimiento excepcional de urgencia previsto en el artículo 52 de la LEF.

Prevista la utilización de este procedimiento solo para aquellos supuestos en que se acredite la concurrencia de circunstancias de carácter excepcional que obliguen a la administración a hacer uso de esta vía, el Decreto explicita la urgencia de la construcción de la carretera en términos tales que vienen a justificar que su perentoria ejecución no puede amoldarse a los trámites del procedimiento ordinario.

En consecuencia el recurso debe estimarse, sin que vicisitudes posteriores a la declaración de urgencia permitan otra solución. Nos referimos a la expresada en la sentencia de instancia en la que, además de justificar la improcedencia del procedimiento de urgencia en la inexistencia de planes de etapas de ejecución de las obras, refiere la efectiva falta de su ejecución en las parcelas afectadas, con la puntualización de que las iniciales tareas coincidieron con la petición por la Sala de informe en este sentido.

Ello es así porque el examen de la validez del acuerdo de declaración de urgencia debe atender al momento en que se adopta, mediante la comprobación de que concurren las circunstancias de carácter excepcional que aconsejan acudir a ese procedimiento y de que la motivación expresada al efecto es suficiente, esto es, sin que de un retraso en el inicio de las obras pueda inferirse sin más un desmentido de las razones que justificaron la urgencia, cuando de la motivación no surgen dudas sobre su adecuada declaración. Téngase en cuenta que en el supuesto de autos el proyecto de obras se aprueba el 1 de diciembre de 2006; que el expediente expropiatorio se inicia tres días después; que la información pública tiene lugar el día 22 siguiente; que el director de las obras informa de la urgencia el 28 de febrero de 2007; que el Decreto aprobando la urgencia tiene fecha de 10 de abril de 2007 y que los actos de ocupación tienen lugar el 24 de mayo y 12 de septiembre de 2007” (FJ 4º).

2. Declaración de urgencia a través de Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado: no supone la invasión de competencia por parte de las Cortes Generales. STS de 12 de diciembre de 2011 (RC 4575/2008)

“(…) el hecho de que la declaración de urgencia se haya realizado por la Ley 24/2001 no conlleva por sí misma ninguno de los defectos a que se refiere el art. 88.1,a) y d) de la Ley Jurisdiccional, ni por los recurrentes se pone de manifiesto en que ha consistido el abuso o exceso de jurisdicción denunciado mas allá de entender no procedente que la declaración de urgencia se haga a través de una Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2002, sin que del hecho de que se haya aprovechado dicha ley para realizar tal pronunciamiento se deduzca la invasión de competencia alguna por parte de las Cortes Generales. Todo ello además de olvidar los recurrentes que es únicamente competencia de la Sala de instancia determinar si la norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, por lo que la falta de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad no determina, por sí misma, la falta de competencia o un abuso, exceso o defecto de jurisdicción por parte de la Sala de instancia. Por tanto, la

declaración de urgencia fue correctamente realizada sin que haya que entender infringido el art. 52 de la LEF” (FJ 2º).

3. Fases del procedimiento diferenciadas: fase de aprobación del Proyecto, previa al expediente expropiatorio, y fase de ocupación en vía de urgencia, propia del expediente expropiatorio. Incomunicabilidad de vicios: los posibles vicios de la primera no pueden comunicarse, una vez concluida por acto administrativo no impugnado y firme, al ámbito de la segunda de ellas. STS de 18 de diciembre de 2012 (RC1544/2010)

“Lo primero que ha de advertirse, para salir al paso de lo alegado sobre vulneración de la jurisprudencia de esta Sala, es que la sentencia de esta misma Sala y sección sexta de 8 de febrero de 2005 (recurso 6997/2000) no permite alcanzar esas afirmaciones que hace el recurrente en orden a que el acta previa a la ocupación es el momento en que el expropiado puede efectuar alegaciones frente al proyecto de tendido eléctrico y la ilegalidad de su trazado, lo que se dice en razón de que en esa sentencia se afirma que <<El acta previa a la ocupación cumple con un fin esencial, como es el de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados por la decisión administrativa de expropiar que se plasma en el expediente expropiatorio, para, tomando en consideración los datos que configuran la realidad del bien que se expropia, extraer de ahí las oportunas consecuencias en orden a que como expone la regla 3ª del art. 52 de la Ley, se describa el bien o derecho expropiable y se hagan constar todas las manifestaciones y datos que aporten quienes intervienen en el expediente y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquéllos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. Por tanto el contenido de la Regla 2ª del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa no contiene una determinación que concluya el expediente expropiatorio, o alguna de sus piezas separadas, para permitir de ese modo el acceso al proceso contencioso administrativo, sino que lejos de ello no supone más que un acuerdo o acto de mero trámite, que no decide directa ni indirectamente el fondo del asunto, ni pone término a la actuación administrativa, ni hace imposible o suspende su continuación, por lo que no encaja en la categoría de acto de trámite que decide directa o indirectamente el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos de quien lo soporta como exige el art. 107.1 de la Ley 30/1992, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero.>> Este motivo tampoco puede merecer respuesta favorable si se repara en que el propio recurrente manifiesta -folio 7º de su escrito de interposición del recurso de casación- que no efectuó alegaciones frente al Acuerdo de aprobación del Proyecto -Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2006 al ser hecho público por Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, del Gobierno de España, de fecha 8 de enero de 2007, sino que lo hizo en una fase anterior, concretamente la de exposición pública del Proyecto antes de su aprobación definitiva. Si esto es así, como se viene a reconocer por la parte y como acertadamente advirtió la sentencia recurrida, no puede haber duda a cerca de la corrección de la sentencia impugnada pues es preciso diferenciar entre esas dos fases -fase de aprobación del Proyecto, previa al expediente expropiatorio, y fase de ocupación en vía de urgencia, propia del expediente

expropiatorio- y la no comunicación de los posible vicios de la primera, una vez concluida por acto administrativo no impugnado y firme, al ámbito de la segunda de ellas. En la fase de aprobación del Proyecto, el artículo 144 del Real Decreto 1955/2000 contempla el trámite de información pública empleado por el recurrente.

Por tanto, admitida la existencia de ese trámite de información pública en la fase de aprobación del Proyecto que motiva la expropiación, la participación efectiva del Sr. Muñoz Cacho efectuando alegaciones de fondo y, finalmente, el rechazo implícito de las mismas en el Acuerdo de aprobación del Proyecto, hay que afirmar, como hizo la sentencia recurrida, que la ausencia de su impugnación ha cerrado el camino para una posterior revisión del citado trazado con motivo de llevarse a cabo un acto de mera constatación, como es el acto previa a la ocupación, ello de forma y manera que una vez declarada la necesidad de urgente ocupación, determinada por la aprobación del Proyecto y la declaración de su utilidad pública ex artículo 149 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, no cabe alegar frente a dicha acta previa vicios propios de actos administrativos anteriores sujetos a un concreto procedimiento de elaboración y aprobación donde, de forma específica, se analiza la problemática del trazado de las variantes objeto del Proyecto, sin que pueda ahora hacerse extensivo el recurso al acto administrativo que autoriza la alteración del trazado inicial de la línea, argumento empleado por esta misma Sala Tercera, sección 3ª, en la sentencia dictada el día 15 de septiembre de 2009 (recurso 151/2007), donde se desestimó el recurso interpuesto frente al acuerdo del Consejo de Ministros declaró, en concreto, de utilidad pública y se aprobó el proyecto de ejecución de determinadas variantes en una línea eléctrica aérea de 400 Kv, simple circuito, en el Principado de Asturias y en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Esta misma línea argumental se observa en la sentencia de esta Sala Tercera, sección 3ª, de 15 de febrero de 1999 (recurso 72/1996), donde se desestimó el recurso contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de noviembre de 1995 por el que se declaró la urgente ocupación de terrenos y bienes gravados por la servidumbre de paso para el establecimiento de la línea de transporte de energía eléctrica a 400 Kv entre España y Marruecos.

Ni tan siquiera cabría plantearse la posible impugnación del Proyecto de determinadas variantes como consecuencia de ser dictado un acto de ejecución del mismo, si es que el acta previa a la ocupación puede llegar a conceptuarse así, pues el Proyecto es un mero acto administrativo y no una disposición de carácter general que habilite la posibilidad de impugnación indirecta que contempla el artículo 26.1º de la Ley Jurisdiccional y que, en todo caso, no fue empleada en el recurso tramitado en la instancia” (FJ4º).

4. Requisitos.

A) Excepcionalidad. Motivación del acuerdo.

a.1. Cumplimiento del requisito: acuerdo suficientemente motivado. STS de 26 de noviembre de 2012 (RC 936/2010).

“Examinamos el motivo segundo del recurso de casación, en el que la parte recurrente admite y reconoce que el Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logística Industrial y Centro de Transporte de Fraga tiene el objetivo de cubrir necesidades de interés general, si bien cuestiona que el factor tiempo sea determinante para justificar la aplicación del procedimiento de expropiación de urgencia y, en definitiva, niega que la dotación de suelo logístico industrial sea una necesidad absolutamente perentoria que justifique la excepcionalidad del procedimiento de urgencia.

El artículo 52 LEF establece que "...Excepcionalmente, y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, podrá declararse urgente la ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que dé lugar la realización de una obra o finalidad determinada..."

Este procedimiento de urgencia, que la LEF califica de excepcional, tiene como principal efecto la alteración de la regla tradicional, prevista en el artículo 51 LEF, de pago del justiprecio con carácter previo a la ocupación, al facultar el artículo 52, apartados 6 y 7 LEF a la Administración, concurriendo las circunstancias de urgencia, a proceder a la ocupación antes de tramitar el expediente para la determinación del justiprecio. La urgencia que exige el precepto se caracteriza, como señala la sentencia de esta Sala de 3 de diciembre de 1998 (recurso 5821/94), por la incompatibilidad de los fines que se quieren alcanzar con el empleo del procedimiento general u ordinario.

Además, para que pueda acordarse la urgencia de la ocupación no basta con la concurrencia de las causas de carácter excepcional que justifiquen la utilización de este procedimiento, sino también es necesario que se expresen o se justifiquen dichas causas en el acuerdo que declare la urgencia.

La sentencia impugnada, en su fundamento de derecho cuarto, reconoce que el Acuerdo del Gobierno de Aragón impugnado menciona una serie de criterios justificativos de la urgencia de la ocupación.

(...) El acuerdo recurrido (folios 121 a 127 del expediente administrativo) tras señalar el imperativo de dejar constancia de las necesidades que obligan en este caso a optar por el procedimiento de urgencia, menciona una serie de criterios que justificaban la urgente ocupación de los bienes y derecho afectados, como son la oportunidad de desarrollo económico inherente a la ejecución del Proyecto, dada la saturación de los polígonos industriales existentes en las zonas limítrofes; enumera los diferentes objetivos cuya consecución se pretende, entre ellos la implantación en la zona norte de la Plataforma de un gran aparcamiento de camiones con un total de 488 plazas de vehículos pesados, lo que permitiría solucionar el grave problema que causan este tipo de vehículos en el casco urbano de Fraga. Y expresa la necesidad de que las actuaciones proyectadas se realicen en el menor tiempo posible, dando así solución a los problemas existentes y asegurando el éxito de las mismas, lo que repercutirá en el fortalecimiento de la economía de la zona, posibilitando el desarrollo de suelos destinados a uso logístico industrial y de servicios, la implantación de nuevas empresas antes de que se instalen en otras Plataformas o Polígonos similares, la creación de nuevos puestos de trabajo etc. Todo ello está en consonancia con lo indicado en la propuesta de Convenio entre el Ayuntamiento de Fraga y la Diputación General de Aragón (aportado como documental por el Letrado de La Comunidad Autónoma) en el sentido de que el suelo industrial de que dispone Fraga ya está ocupado en su totalidad

y que la disponibilidad del mismo es imprescindible para no frenar ni hipotecar el desarrollo de esta localidad, haciéndose asimismo referencia a la inclusión entre otros equipamientos de un aparcamiento para camiones lo que significaría un gran salto cuantitativo y sobre todo cualitativo, ofreciendo a los empresarios del transporte unos servicios de primer orden en una localidad que ha sufrido el paso peligroso de miles de camiones de mercancías por el casco urbano. Y se añade que con ello además, se generaría un valor añadido para la población, con la consiguiente creación de puestos de trabajo e incremento de la renta disponible.

En efecto, como señala la sentencia recurrida, el Acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se declara la urgencia y la necesidad de ocupación, reconoce expresamente la necesidad de dejar constancia de las necesidades que obligan a optar por el procedimiento de urgencia.

Indica el Acuerdo del Gobierno de Aragón, como circunstancia justificante de la opción por el procedimiento de urgencia, que el municipio de Fraga (Huesca) es un punto clave de las comunicaciones entre los ejes Madrid-Zaragoza-Barcelona y Bilbao-Zaragoza-Barcelona, además de la comunicación con Francia por el Pirineo y con Valencia, pero la saturación de los polígonos industriales en su entorno hace necesaria la ejecución del Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logístico-Industrial y Centro de Transportes de Fraga, siendo preciso que las actuaciones proyectadas se realicen en el menor tiempo posible para fortalecer la economía de la zona y favorecer la implantación de nuevas empresas, antes de que se instalen en otros polígonos similares.

Además, el Acuerdo del Gobierno de Aragón refiere, como otro criterio de justificación de la urgente ocupación, la oportunidad de compartir los sistemas generales entre la Plataforma y el Polígono Fondo de la Litera, citando entre esos sistemas generales comunes los de la depuración de aguas residuales y abastecimiento de energía eléctrica.

Igualmente indica el Acuerdo del Gobierno de Aragón que en la zona Norte de la Plataforma está prevista la implantación de un gran aparcamiento de camiones, de aproximadamente 280 plazas en la zona de equipamiento E-1, y con posibilidad de otras 208 plazas en la zona E-2, sumando un total de 488 plazas de vehículos pesados, lo que permitiría solucionar el grave problema que causan este tipo de vehículos en el casco urbano de Fraga.

El Acuerdo del Gobierno de Aragón añade otros objetivos que pretende cubrir la Plataforma Logístico Industrial de Fraga, dentro de la actual política que se ha fijado dicho Gobierno, si bien la Sala estima que la exposición de las circunstancias ya expuestas anteriormente justifica el seguimiento del procedimiento de urgencia, y entre las circunstancias indicadas, de singular importancia le parecen a la Sala las expuestas en último lugar, que persiguen solucionar el grave problema que ocasiona la circulación de vehículos pesados por el casco urbano de Fraga, con la incomodidad y riesgo para las personas que conlleva, lo que constituye justificación suficiente para acudir al procedimiento del artículo 52 LEF y declarar la urgente expropiación precisa para la ejecución de la obra pública”.

(...) El tercer motivo del recurso de casación denuncia que el Acuerdo del Gobierno de Aragón no motivó la utilización del procedimiento de urgencia, que debería concentrarse en la justificación de los hechos que hagan imposible la obtención de los objetivos que persigue el proyecto utilizando el procedimiento ordinario, y añade que la sentencia impugnada ha confundido la necesidad de la aprobación del Proyecto Supramunicipal, que no se discute, con la motivación o justificación de los elementos objetivos que pongan de manifiesto que la consecución de los objetivos del proyecto no se hubieran obtenido si se utiliza el procedimiento ordinario.

No pueden compartirse las críticas a la sentencia impugnada, pues no existe confusión entre las razones de interés público que legitiman el proyecto de expropiación y las razones acuciantes que justifican acudir al procedimiento de urgencia.

En efecto, la Sala de instancia, en su Fundamento de Derecho Segundo, expone correctamente los requisitos que exige la jurisprudencia de esta Sala para que pueda acordarse la declaración de urgencia en un procedimiento expropiatorio: la concurrencia de circunstancias de carácter excepcional, y en lo que ahora nos interesa, la “motivación suficiente en el acuerdo en el que se declare, con exposición de las circunstancias que justifican acudir a tan excepcional procedimiento”, es decir, el acuerdo debe “justificar y argumentar esa urgencia”. En el Fundamento de Derecho Cuarto, la sentencia impugnada recoge los criterios de urgencia que se mencionan en el Acuerdo recurrido, y en el Fundamento de Derecho Quinto llega a la conclusión de que existe motivación del acuerdo impugnado y “queda justificada la urgencia”.

Esta Sala coincide con las conclusiones de la sentencia impugnada sobre la motivación suficiente por el Acuerdo del Gobierno de Aragón de las circunstancias de urgencia que justifican el procedimiento expropiatorio del artículo 52 LEF, al explicar dicho Acuerdo en su preámbulo o parte introductoria, las razones de urgencia del Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logístico Industrial y Centro de Transporte, citando entre dichas razones que la Plataforma, mediante la creación de 280 plazas de aparcamiento de camiones, ampliables a 488, pretende solucionar el grave problema que ocasiona la circulación de este tipo de vehículos por el casco urbano de Fraga” (FF.JJ. 3º y 4º)

a.2. Incumplimiento del requisito de motivación del acuerdo del Consejo de Ministros declarando la urgente ocupación: nulidad del acuerdo. STS de 8 de octubre de 2012 (RCA 145/2011)

“La Exposición de Motivos del Acuerdo del Consejo de Ministros efectúa una primera referencia a la clasificación del aeropuerto de A Coruña como aeropuerto de segunda categoría a efectos de la tasa de aterrizaje y a su ubicación en el término municipal de Culleredo. Continúa con la cita del artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, sobre la necesidad de que el Ministerio de Fomento determine una zona de servicio para los aeropuertos de interés general y del artículo 2 del RD 2591/98, de Ordenación de los Aeropuertos de interés general, que determina el contenido de los Planes Directores. Seguidamente cita la

Orden Ministerial de 31 de julio de 2001, por la que se aprueba el Plan Director del Aeropuerto de A Coruña y la Orden Ministerial de 1 de marzo de 2004, de modificación de las coordenadas de la zona de servicio. Más adelante se refiere a la ampliación de la pista de vuelos, como actuación propuesta por el Plan Director con detalles de la longitud, anchura, franja asociada a la anchura, área de seguridad, zona libre de obstáculos, taludes y reposición de servicios afectados (carretera comarcal, líneas eléctricas, abastecimiento de agua), y a la necesidad de adquisición de una superficie de terreno para la ejecución de la referida ampliación, mediante un expediente de expropiación forzosa, por el trámite de urgencia, con descripción de la superficie y número de parcelas afectadas. Finaliza la Exposición de Motivos señalando que el proyecto de expropiación se sometió al trámite de información pública, con indicación de las publicaciones efectuadas y número de alegaciones presentadas, precisando que todas ellas fueron contestadas.

Como se ve el acuerdo del Consejo de Ministros justifica la ampliación proyectada del aeropuerto de A Coruña en las previsiones del Plan Director del aeropuerto, pero no ofrece ninguna explicación ni razonamiento sobre la concurrencia de circunstancias que justifiquen acudir al procedimiento de urgencia en lugar de seguir el procedimiento expropiatorio ordinario. El Abogado del Estado en su contestación señala que, además de en el Acuerdo del Consejo de Ministros que acabamos de examinar, la motivación se encuentra in allunde en el expediente administrativo, citando al respecto la propuesta de AENA, la propuesta e informes del documento número 5 del expediente y el informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento.

La propuesta de AENA de incoación de expediente de expropiación forzosa, señala las actuaciones precisas la ampliación del aeropuerto de A Coruña, que derivan del Plan Director, con el detalle sobre longitud de la ampliación de la pista, anchura, franja asociada y otros datos también indicados en el Consejo de Ministros, y seguidamente añade esta referencia al procedimiento de urgencia: Por todo lo anteriormente expuesto, y para poder realizar las citadas obras, es necesaria la aprobación forzosa de una superficie aproximada de 248.456 m² de terreno de titularidad privada, en el Concello de Culleredo, por el procedimiento de urgencia legalmente establecido.

Entiende la Sala que la simple mención del procedimiento cuya incoación se solicita (el procedimiento de urgencia) no explica ni motiva, en modo alguno, el acuerdo de incoar dicho procedimiento, porque no ofrece ningún tipo de razones ni da referencia alguna de las circunstancias de la urgencia. El documento número 5 del expediente, citado por el escrito de contestación del Abogado del Estado, está integrado por la propuesta de finalización del trámite de información pública y por informe sobre el proyecto de expropiación del Jefe del Servicio de Expropiaciones del Ministerio de Fomento. El primer documento incorpora literalmente el mismo texto que, más adelante, sirvió de Exposición de Motivos al Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, que como ya hemos analizado no efectúa referencia alguna a las circunstancias de urgencia concurrentes, y el segundo documento aborda la circunstancia de que una parte de la superficie a expropiar estaba dentro del perímetro del Plan Director del aeropuerto y otra parte se encontraba fuera de dicho perímetro, sin que el contenido del indicado informe guarde relación alguna con las circunstancias que justificaron la incoación del procedimiento de urgencia y no el ordinario por el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado.

El Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento examinó la corrección del trámite de información pública y la tramitación seguida en relación con los terrenos no incluidos en el perímetro del Plan Director, efectuando las conclusiones que consideró oportunas sobre estos dos puntos, pero no trata sobre la concurrencia de razones para la incoación del procedimiento de urgencia.

Examinado el resto del expediente administrativo, el mismo no contiene ningún estudio o informe específico sobre la urgencia de la ampliación del aeropuerto, que resulte de datos objetivos sobre incremento de tráfico aéreo, número de pasajeros o de circunstancias de cualquier otra clase, ni se encuentra explicación alguna de la concurrencia de las razones de urgencia en la fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, tendiendo en cuenta el tiempo de 9 años transcurridos desde la aprobación del Plan Director y de 6 años desde su modificación.

Por los razonamientos anteriores llegamos a la conclusión de que en el presente caso el Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado ha incumplido el deber de motivación que expresamente exige el artículo 56.1 del Reglamento de la LEF y la jurisprudencia de esta Sala para la declaración de urgencia, y esta falta de motivación determina la nulidad de la declaración” (FJ 6º).

a.3 Falta de motivación de la declaración de urgencia: justificación de la necesidad de las obras pero no de su ejecución inmediata. STS de 25 de enero de 2012 (RC 521/2010).

“En la Exposición del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 3 de abril de 2009 por el que se declara la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados por el expediente de expropiación forzosa 85/AENA/08, necesarios para la ampliación de la plataforma Norte-Sur y nuevos accesos a la Zona Sur del aeropuerto de Gran Canaria, se describe en primer lugar al propio aeropuerto, su ubicación, pistas de las que dispone, edificios terminales y plataforma para las aeronaves. Después se expresa la necesidad de ampliar sus servicios y capacidad operativa para poder afrontar las futuras demandas teniendo en cuenta la vital importancia que tiene dentro del desarrollo social y económico de la isla de Gran Canaria y del archipiélago canario, lo que exige una cuidada planificación de actividades, cumpliendo esta función el Plan Director aprobado por Orden de 20 de septiembre de 2001. Finalmente se describen los terrenos afectados por la expropiación.

Como es de ver el Acuerdo del Consejo de Ministros justifica la necesidad de realizar las obras del aeropuerto pero no expresa razón alguna que justifique la imperiosa necesidad de ejecutarlas inmediatamente.

Consciente el Abogado del Estado de esta insuficiencia sostiene en su escrito de contestación a la demanda que las razones de urgencia se infieren del Acuerdo por estar apoyadas en la solicitud de AENA y en el informe de la Abogacía del Estado que obran en el expediente. Habría, pues, una motivación por remisión. Veamos lo que dicen estos informes.

La solicitud de incoación de expediente presentada por AENA se recoge en el inicio del expediente y en ella se dedica un párrafo a la necesidad de la expropiación por el

procedimiento de urgencia. Dice así: En orden a lo manifestado, y al objeto de poder realizar las citadas obras, se hace necesario la expropiación por el procedimiento de urgencia regulado en la LEF de los terrenos de propiedad privada con una superficie de 70.593 m², de los cuales 52.606 m² están situados en el Término Municipal de Ingenio y 17.987 m² en el de Telde. De la superficie total afectada, 69.853 m² se encuentran dentro del ámbito del Plan Director y 740 m² fuera de dicho ámbito.

En los párrafos precedentes, el escrito de solicitud se limita a recordar la existencia del Plan Director del Aeropuerto de Gran Canaria y la existencia de un proyecto básico constructivo que afecta a los terrenos en cuestión. Nada más.

El informe de la Abogacía del Estado hace diversas consideraciones sobre la necesidad de modificar el Plan Director por no incluir una pequeña porción de terrenos necesarios para realizar las obras proyectadas o, en su defecto, la necesidad de declarar la utilidad pública de la ocupación de dichos terrenos. Ninguna referencia se hace a la justificación de la urgencia.

Podemos concluir, por tanto, que ni en la exposición del Acuerdo del Consejo de Ministros impugnado, ni en los documentos o informes a los que se remite, se aportan razones de la necesidad imperiosa de ejecutar las obras proyectadas inmediatamente, por lo que faltaría la motivación justificadora de este procedimiento expropiatorio excepcional, sin que pueda acogerse el argumento del Abogado del Estado de que la simple existencia del Plan Director justifica por sí mismo la urgencia, pues ninguna de sus previsiones así lo establece, ni podemos deducirlo de su simple existencia máxime tratándose de un procedimiento excepcional según la propia configuración legal, que supone una importante merma de los derechos de los expropiados. La falta de motivación determina la nulidad del Acuerdo impugnado” (FJ 4º).

B) Notificación del acuerdo de urgente ocupación: en cuanto conlleva declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, constituye un requisito básico, no subsanable. STS de 14 de noviembre de 2011 (RC 3886/2008).

“Por tanto, la declaración de urgencia exige el previo cumplimiento de los requisitos exigidos en el procedimiento general expropiatorio. En tal sentido, el propio artículo 17 de la Ley de Expropiación Forzosa, a los efectos de la necesidad de ocupación, exige al beneficiario de la expropiación la obligación de formular una relación concreta e individualizada de los bienes expropiables, tras lo cual, abierta la información pública (art. 18) y a la vista de las alegaciones realizadas por los interesados, se resolverá sobre la necesidad de ocupación (art.20), y por último el artículo 56 del Reglamento de Expropiación Forzosa preceptúa que el acuerdo de declaración de urgente ocupación contendrá referencia expresa a los bienes a que la ocupación afecta así como al resultado de la información pública para oír a los afectados por la expropiación. Toda esta normativa revela con meridiana claridad que la notificación del acuerdo de urgente ocupación, en cuanto conlleva declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, constituye un requisito básico y esencial para la válida existencia jurídica del Acuerdo de Urgente ocupación en el expediente expropiatorio, cuya ausencia produce la más absoluta indefensión a los titulares de los bienes expropiados, para la defensa de sus derechos y legítimos intereses, por lo que no puede ser susceptible de subsanación” (FJ 3º)..

5. Declaración de urgencia.

A) Efectos: la declaración de urgencia lleva aneja la de la necesidad de la ocupación de los bienes que habían de ser expropiados: exigencia de que los bienes se hayan individualizado o identificado en el expediente como de necesaria ocupación. STS de 25 de mayo de 2010 (RC 6296/2006).

“La declaración de urgencia establecida en los Decretos del Gobierno respecto de determinadas obras suponía la existencia de un expediente expropiatorio ya que la declaración de utilidad pública estaba implícita al tratarse de una obra pública, y dicha declaración de urgencia llevaba aneja la de la necesidad de la ocupación de los bienes que habían de ser expropiados.

Declarada la urgencia de la obra mediante el correspondiente Decreto, la Administración podía ocupar los inmuebles que con arreglo al proyecto y replanteo aprobado, así como a los reformados posteriores al mismo, fueran necesarios para su ejecución siguiendo el procedimiento establecido en la Ley. Así lo establecía categóricamente el art. 2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1939.

Por tanto, el Decreto de 13 de agosto de 1948 declaró, de conformidad con la Ley de Expropiación Forzosa de 1939, la urgencia de la realización de una determinada obra -en este caso la construcción de unos cuarteles- y esta declaración de urgencia llevó aparejada, a partir de ese mismo momento, la necesidad de ocupación de los bienes que habrían de ser expropiados para la realización de la misma. La voluntad expropiatoria de la Administración se manifestaba claramente en el referido Decreto pues no otro sentido pueden tener los términos del mismo puestos en relación con los precitados artículo uno y dos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1939.

De lo anterior se deduce que en el momento de formalizar la compraventa de los terrenos destinados a construir los cuarteles de Las Rehoyas existía un procedimiento expropiatorio encaminado a obtenerlos coactivamente si fuere necesario.

Sin embargo para la aplicación de la doctrina jurisprudencial a que antes nos hemos referido no basta la simple existencia de un procedimiento expropiatorio para considerar expropiados determinados bienes que se venden en escritura pública a la Administración. Es preciso, además, que tales bienes se hayan individualizado o identificado en el expediente como de necesaria ocupación para que la expropiación pueda alcanzar el fin que la justifica, que en este caso era la construcción de unos cuarteles en Las Rehoyas.

(...)

Si había un procedimiento expropiatorio iniciado y los bienes cuya ocupación era necesaria para la obra estaban identificados e individualizados en el expediente, es claro que la doctrina jurisprudencial antes reseñada es perfectamente aplicable a este caso, sin que aparezca desvirtuada por lo establecido en la sentencia de nuestra Sala de 4 de noviembre de 2005, citada profusamente por la sentencia de instancia, en la que se rechazó la existencia de procedimiento expropiatorio en relación con unas

compraventas realizadas para el Ministerio del Ejército en el año 1944, por cuanto entre los hechos que determinaron aquel pronunciamiento y los que son objeto de enjuiciamiento en esta litis hay un hecho diferencial claro que es la existencia aquí del Decreto de 13 de agosto de 1948 declarando la urgencia de las obras con el sentido que dicha declaración tenía atendidos los términos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1939, circunstancia que no se daba en el recurso 5092/2002 que dio lugar a aquella sentencia.

A la vista de lo expuesto es necesario concluir que la sentencia impugnada debe ser casada, pues es patente que ha ignorado la doctrina de este Tribunal Supremo sobre el problema debatido en la instancia y ha dejado de aplicar, indebidamente, lo previsto en el art. 54.1 de la Ley de Expropiación Forzosa al hacer una interpretación errónea del sentido del Decreto de 13 de agosto de 1948 en relación con los hechos que se deducen del expediente” (FJ 3º).

B) Revocación de la declaración de urgencia: no impide ejercitar la potestad expropiatoria siguiendo el procedimiento general u ordinario. STS de 21 de abril de 2012 (RC 2194/2009)

“(…) asiste indudablemente la razón a la Xunta de Galicia cuando dice que la revocación de la declaración de urgencia recogida en el Decreto 587/2005 no impedía al Ayuntamiento de Barro continuar la expropiación necesaria para ejecutar el "Proyecto de mejora del entorno de Barosa" por el procedimiento expropiatorio ordinario. Como es sabido, la declaración de urgencia implica una tramitación específica, cuya característica más destacada es que cabe la ocupación inmediata del bien expropiado; pero aquélla, por sí sola, en nada afecta a las declaraciones de utilidad pública y de necesidad de ocupación de determinados bienes y derechos, que constituyen la piedra angular de todo procedimiento expropiatorio, ordinario o urgente” (FJ 3º).

C) Declaración de utilidad pública ex lege: instalaciones destinadas a la distribución de energía eléctrica: El proyecto ha de incluir la relación de los bienes y derechos expropiados. STS de 21 de abril de 2009 (1607/2005)

“(…) el art. 52 de la Ley del Sector Eléctrico comienza diciendo: “Se declaran de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso.” Es innegable, así, que existe una declaración de utilidad pública ex lege de las instalaciones destinadas a la distribución de energía eléctrica.

Sentado lo anterior, es necesario destacar un extremo que, aun estando latente en la sentencia impugnada, no queda en ella expresado con la debida claridad: dado que la expropiación aquí examinada se llevó a cabo con base en los arts. 52 y siguientes de la Ley del Sector Eléctrico, en un único acto fueron acordadas la declaración de utilidad pública y la declaración de necesidad de ocupación, que además comporta la urgente ocupación. En este punto difiere del procedimiento expropiatorio ordinario, en que

primero se hace una declaración de utilidad pública de la obra o servicio que justifica la expropiación y luego se identifican los concretos bienes o derechos cuya ocupación es necesaria para llevar a cabo la obra o el servicio de utilidad pública. En otras palabras, en el procedimiento expropiatorio especial regulado en los arts. 52 y siguientes de la Ley del Sector Eléctrico, la declaración de utilidad pública no va referida genéricamente a la obra o servicio que justifica la expropiación, sino necesariamente a los bienes y derechos afectados; es decir, la utilidad pública y la necesidad de ocupación quedan vinculadas. Tan es así que el apartado inicial del art. 53 de la Ley del Sector Eléctrico establece: "Para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones aludidas en el artículo anterior, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación." La declaración de utilidad pública, en suma, no puede hacerse sin referencia a bienes o derechos concretos.

Lo que se acaba de exponer es importante porque condiciona inexcusablemente el alcance que debe darse a la afirmación, en sí misma correcta, de que existe una declaración de utilidad pública ex lege de las instalaciones destinadas a la distribución de energía eléctrica: directamente de la ley sólo surge la declaración de utilidad pública de los proyectos relativos a instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica; pero, para que ello se concrete en bienes o derechos determinados y susceptibles de ser ocupados, es preciso que el proyecto incluya también la relación de los mismos" (FJ 6º).

D) Sólo las obras hidráulicas de interés general llevan aparejada la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de bienes a efectos expropiatorios: no lo es el mero acondicionamiento del margen de un río. STS de 11 de mayo de 2010 (RC 5898/2006).

"(...) es sumamente importante observar que dentro de la categoría de "obras hidráulicas" distingue las llamadas "obras hidráulicas de interés general". No todas las obras hidráulicas, cuya definición legal se encuentra en el art. 122, son de interés general. Y de crucial importancia para el presente caso es que sólo las obras hidráulicas de interés general llevan aparejada, de conformidad con el art. 130, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de bienes a efectos expropiatorios. Dado que el art. 130 no precisa qué obras hidráulicas son de interés general, es necesario acudir a la definición legal de las mismas, que se encuentra en el art. 46. Por lo que aquí interesa, los tres primeros apartados del art. 46 de la Ley de Aguas disponen lo siguiente...

(...) Pues bien, de la lectura del precepto transcrito se infiere sin dificultad que el mero acondicionamiento de la margen de un río, como ocurre en el presente caso, no puede ser subsumido en ninguno de los supuestos del apartado primero del art. 46, que tienen automáticamente la consideración de obras hidráulicas de interés general. Y fuera de esos supuestos sólo cabe atribuir interés general a una obra hidráulica bien mediante específica declaración por ley, bien mediante real decreto siempre que concurra alguna

de las circunstancias previstas en el apartado tercero: nada de esto ha ocurrido en el presente caso. De todo ello se sigue que el proyecto de acondicionamiento de la margen derecha del Río Avia no era una obra hidráulica de interés general, por lo que la sentencia impugnada no ha infringido los arts. 46, 122 y 130 de la Ley de Aguas” (FJ 5º).

6. Acta previa a la ocupación. Irregularidad no invalidante: inexistencia de vía de hecho. STS de 23 de junio de 2009 (RC 7139/2005)

“Por lo que se refiere a la irregularidad en el levantamiento del acta previa a la ocupación, es reconocida por la sentencia impugnada. De nada sirve destacar, como hacen los recurrentes, que en el encabezamiento de algunas notificaciones hechas a don Andrés Nieto Giménez se le identificaba como titular de la finca expropiada y como representante de los demás coherederos, o que según el art. 57 REF la inasistencia del representante municipal al levantamiento del acta previa a la ocupación debe dar lugar a una nueva citación. Todo ello no altera las cosas. Incluso admitiendo a efectos de la argumentación que todo lo expuesto por los recurrentes sea exacto, no han desvirtuado la afirmación de la sentencia impugnada de que la irregularidad en el levantamiento del acta previa a la ocupación no les produjo ninguna indefensión. Y siendo esto así, es claro que el art. 63.2 LRJ-PAC no permite declarar la nulidad de lo actuado.

En cuanto a la pretendida vía de hecho, no hay tal. La ocupación de la finca expropiada tenía cobertura, dado que la mencionada irregularidad, como se ha visto, no puede considerarse invalidante. No ha habido en este caso una absoluta falta de fundamento sustantivo o de procedimiento, que son los presupuestos de la vía de hecho. Es más: el art. 125 LEF define la vía de hecho en materia expropiatoria como incumplimiento de “los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito”. Son sólo los vicios acaecidos en alguno de estos tres momentos los que determinan la existencia de una vía de hecho. Y la irregularidad cometida en el presente caso, además de no haber producido indefensión, no tuvo lugar en ninguno de esos tres momentos” (FJ 3º).

XII. REVERSIÓN

1. Concepto y naturaleza.

A) Distinción con la devolución de bienes consecuencia de la nulidad de actuaciones expropiatorias: constituye un derecho nuevo y autónomo que ni nace

del acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta. STS de 21 de enero de 2009 (RC 293/2006).

“(…) es cosa distinta la devolución de las fincas, consecuencia de una nulidad de las actuaciones expropiatorias, y la reversión que ahora pretende interesar el recurrente, siendo dicha cuestión de reversión ajena a las actuaciones y pronunciamientos de la Administración recurridos, por lo que la citada cuestión acerca de la reversión ha de excluirse del enjuiciamiento del presente recurso, el cual queda exclusivamente limitado a la determinación de si, en contra de lo mantenido por la Administración en los actos objeto de impugnación, resulta o no procedente la declaración de nulidad de las actuaciones expropiatorias con la consiguiente devolución en atención a dicha nulidad y la vía de hecho en que supuestamente incurrió la Administración respecto a las fincas expropiadas.

El contenido del derecho de reversión, según hemos declarado en sentencias de 20 de septiembre de 1991, 25 de febrero de 1992, 28 de abril 1995, 20 de julio de 2002, 9 de diciembre de 2004 y 8 de febrero de 2006, aunque hunde sus raíces en el derecho dominical del expropiado, constituye un derecho nuevo y autónomo que ni nace del acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta, por lo que, al no ser el procedimiento a través del cual se actúa continuación de expediente expropiatorio, la reversión ha de regirse por la ley vigente en el momento de ejercitarse.

Y, naturalmente, no es conciliable la petición de nulidad, con la consiguiente devolución de las fincas, que es, en realidad, lo interesado en vía administrativa, con el ejercicio del derecho de reversión, que presupone una actuación expropiatoria conforme a derecho pero que, por virtud del incumplimiento de la causa expropiandi, permite recuperar a su propietario las fincas al hacer la Administración dejación de la obligación de dar cumplimiento a la causa determinante de la expropiación. Expropiación que, por cierto, al carecer de cobertura constitucional, constituye un derecho de regulación legal y no nace en toda clase de expropiaciones, estando, por ejemplo, excluida la misma en el supuesto especial de traslado de poblaciones en el que, por principio, solamente cabe el ejercicio del derecho de exclusión al que se refiere el artículo 87 de la Ley de Expropiación Forzosa, y sin que exista el citado derecho de reversión, como hemos confirmado en sentencia de 5 de mayo de 2005” (FJ 4º).

B) Derecho de naturaleza autónoma: derecho transmisible por actos intervivos o mortis causa. STS de 25 de mayo de 2011 (RC 5261/2007)

“(…) la propia jurisprudencia de esta Sala que desde antiguo ha caracterizado el de reversión como un derecho de naturaleza autónoma [en este sentido, la STS de 19 de noviembre de 2010 (Rec. Cas. 5706/2006)]. Es más, el derecho de reversión es susceptible, incluso, de transmisión por actos intervivos o mortis causa tal como se deriva de lo decidido en nuestra STS de 24 de abril de 2002 (Rec. Cas. 3877/1997), teniendo en cuenta además que los efectos que de su ejercicio se han de derivar están indisoluble y únicamente vinculados al que resulte titular del mismo por haber sido propietario-expropiado, o por traer causa de éste, respecto de la finca afectada por el correspondiente proyecto” (FJ 3º).

C) La reversión como la consecuencia de una “invalidez sobrevenida” de la expropiación por desaparición de la “causa expropiando”. STS de 10 de julio de 2012 (RC 3608/2009)

“(…) conviene recordar, en cuanto a su naturaleza, como se indica en la sentencia de 4 de noviembre de 2005, que el derecho de reversión, o también llamado derecho de retrocesión de los bienes expropiados, quedó establecido ya en el artículo 43 de la Ley de 10 de enero de 1879, mantenido en el artículo 72 del Reglamento de 13 de junio del mismo año, reiterado en los artículos 59 y 60 del Reglamento de 10 de marzo de 1881, reproducido en los artículos 60 y 61 del Reglamento de 10 de febrero de 1891, regulado por la Ley de 24 de julio de 1918, y vigente hoy en día por imperativo de los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, así como, por los artículos 63 y siguientes de su Reglamento de 26 de abril de 1957, estando configurado por la doctrina científica más autorizada como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una “invalidez sobrevenida” a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como, también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, pudiendo en tales casos, el primitivo dueño o sus causahabientes, recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio, según se señala en el artículo 54 de la Ley Expropiatoria, siendo la desaparición del elemento esencial de la causa, la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión y siempre, claro está, que se hubiera producido la expropiación de los bienes cuya reversión se pide” (FJ 3º).

2. Nacimiento del derecho de reversión.

A) Normativa aplicable: debe sujetarse siempre a la norma que esté vigente en el momento de su ejercicio. Aplicación de la disposición transitoria segunda de la ley 38/1999: la aplicación del artículo 54 LEF, en la redacción dada por la ley 38/1999, no es contraria al principio de irretroactividad STS de 20 de marzo de 2012 (RC 1118/2009)

“El derecho de reversión aparece regulado en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en la redacción dada por la disposición adicional quinta de la ley 38/1999, de 5 de noviembre (LEF).

De acuerdo con el número 1 del artículo 54 LEF, “en caso de no ejecutarse una obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular, de la indemnización que se determinará en el artículo siguiente”.

Ahora bien, el mismo precepto, en su apartado 2, contempla determinados supuestos en los que no habrá derecho de reversión, no obstante cumplirse los presupuestos determinantes de la misma, y en lo que interesa al presente recurso, uno de tales supuestos concurre cuando la afectación al fin que justificó la expropiación se prolongue durante diez años.

Además de lo anterior, el artículo 54, apartado 3 LEF, establece el plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de reversión, a contar desde la notificación de la causa que la motiva, esto es, “desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio”.

Y el mismo precepto añade que, en defecto de dicha notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes, “...a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos...”.

Por otro lado, la disposición transitoria segunda de la ley 38/1999, que dio su actual redacción al artículo 54 LEF transcrito, indica de forma clara que la nueva norma no sería de aplicación a aquellos bienes y derechos sobre los se hubiere presentado la solicitud de reversión antes de la entrada en vigor de la ley, lo que se produjo en la materia que nos ocupa al día siguiente de la publicación en el BOE (6 de noviembre de 1999), de lo que se sigue que la nueva ley es entonces de aplicación a aquellos supuestos en los que se hubiera presentado la solicitud de reversión después de su entrada en vigor.

Por tanto, ninguna duda cabe de la aplicación al presente caso de la regulación del derecho de reversión que acabamos de referir, pues la solicitud de reversión se presentó, según antes hemos indicado, el 14 de junio de 2005, años después de la entrada en vigor de la reforma efectuada por la ley 38/1999.

Como decíamos en la sentencia de esta misma Sección, de 28 de noviembre de 2011 (recurso 5570/2008), “en orden a determinar la norma aplicable al derecho de reversión, la disposición transitoria segunda de la ley 38/99, no fija el momento de aplicación de la nueva ley en atención de la fecha en que se produjo la expropiación, y ni siquiera en función del momento en que concurran los requisitos que condicionan el ejercicio del derecho de reversión, sino que tiene en cuenta única y exclusivamente, como fecha de inicio de la aplicación de la nueva ley, la fecha de ejercicio del derecho de reversión mediante la presentación de la correspondiente solicitud.”

Para la adecuada interpretación de los efectos derivados de estas normas conviene recordar que el derecho de reversión es un derecho de configuración legal, que no tiene rango constitucional en cuanto no fue incluido por el constituyente en el artículo 33.3 CE, lo que permite al legislador modularlo en determinados casos e incluso anularlo.

La reforma introducida por la ley 38/1999, frente al régimen jurídico anterior y en una opción legítima, introdujo los límites temporales para el ejercicio del derecho que hemos indicado, de plena aplicación en el presente caso. Ello es así porque el derecho de reversión es un derecho autónomo, que no nace en el momento de la expropiación,

aunque la expropiación sea presupuesto necesario para su existencia, sino cuando se dan los requisitos que la Ley establezca pues es el legislador el que en cada momento determina su contenido.

En línea con los anteriores razonamientos, es jurisprudencia consolidada de esta Sala que el nacimiento del derecho de reversión, debe sujetarse siempre a la norma que esté vigente en el momento de su ejercicio. Así se recoge en sentencia de este Tribunal de 27 de mayo de 2004 (recurso 858/2000), señalando que: "Como hemos dicho en conocida y reiterada jurisprudencia de la que es reflejo la Sentencia de esta Sala de 23 de septiembre de 2002, ha de regirse por el ordenamiento vigente al momento de ejercitarse este derecho, pues el derecho de reversión, según declaramos en nuestra Sentencia de 30 de septiembre de 1991, 25 de febrero de 1992, 28 de abril de 1995 y 20 de julio de 2002, aunque hunda sus raíces en el derecho dominical del expropiado, es un derecho nuevo y autónomo, pues no nace ni con el acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta, por lo que, al no ser el procedimiento a través del cual se actúa continuación del expediente expropiatorio, la reversión se ha de regir por la ley vigente en el momento de ejercitarse."

El recurso de casación no participa de estas tesis, sino que considera que la publicación del Edicto el 19 de marzo de 1999, le generó un derecho y consolidó una situación de acuerdo con la legislación anterior a la modificación que se introduce en el artículo 54 de LEF, con la ley 38/99, de Ordenación de la Edificación. Dicho planteamiento, que impregna a los tres motivos del recurso no puede admitirse, pues el nacimiento del derecho de reversión, debe sujetarse siempre a la norma que esté vigente en el momento de su ejercicio tal y como declaró la sentencia recurrida. No puede prosperar, por tanto, el recurso de casación, por cuanto la sentencia impugnada no infringe los preceptos invocados de la ley 30/1992, relativos a los requisitos y eficacia de los actos administrativos pues, como indica la sentencia impugnada, no puede mantenerse que la publicación de los edictos de 15 de marzo de 1999 suponga el reconocimiento de algún derecho o la consolidación de cualquier situación, hasta tanto no se ejercite por el legitimado para ello el derecho de reversión, una vez anunciado a los interesados que concurren los supuestos de reversión.

Por otro lado no podemos dejar de destacar que la posibilidad de ejercicio del derecho de reversión anunciado en el Edicto de 1999, era de un mes, en la redacción del artículo 55 LEF anterior a la reforma y de tres meses en el artículo 54 LEF tras la reforma efectuada por la ley 38/1999.

Tampoco pueden ser acogidos los argumentos de la recurrente respecto del perfecto conocimiento que tenía la Administración, cuando llevó a cabo la notificación por edictos de 15 de marzo de 1999, de las identidades de todos y cada uno de los antiguos propietarios y causahabientes de las fincas expropiadas 49 años antes, pues ninguna prueba de dicho conocimiento aparece en el expediente, sino al contrario, el mismo anuncio de 1999 lo que pone de relieve es la situación contraria, de imposibilidad de identificar a los expropiados o a sus causahabientes, siendo en cualquier caso tales circunstancias irrelevantes en la resolución del presente recurso, pues la sentencia impugnada deja bien claro que el exceso del plazo de 20 años, transcurridos entre la toma de posesión del bien expropiado y el ejercicio del derecho de reversión, que ha tomado en consideración para denegar el derecho de reversión, opera precisamente en el caso de falta de notificación.

Finalmente, y por lo que se refiere a la prohibición de la aplicación retroactiva de las normas que invoca la parte recurrente, es criterio de esta Sala, recogido en las sentencias de 19 de noviembre de 2010 (recurso 5706/2006) y 14 de octubre de 2011 (recurso 4445/2008), que la aplicación del artículo 54 LEF, en la redacción dada por la ley 38/1999, no es contraria al principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables y restrictivas de derechos individuales contenido en el artículo 9.3 CE, pues las garantías de la expropiación integran, como hemos indicado con anterioridad, un derecho de configuración legal y por ello susceptible de modulación o incluso eliminación, debiendo de resaltarse que la nueva redacción de los artículos 54 y siguientes de la LEF, llevada a cabo por la ley 38/1999, se encuentra dentro de esas facultades del legislador de modulación del contenido del derecho de reversión, con el alcance retroactivo que determina la disposición transitoria segunda, que como ya hemos comentado establece la aplicación de la norma a aquellas solicitudes de reversión que se presenten con posterioridad a su entrada en vigor, como es el caso examinado en este recurso (FJ 4º).

B) Aplicación de la reforma del art. 54 LEF por la LOE: solución que no se ve enervada por el hecho de que los recurrentes hubieran presentado anteriormente otra solicitud de reversión, que fue denegada por reputarse prematura: solicitudes diferentes, basadas en unas circunstancias distintas. STS de 23 de marzo de 2010 (RC 5367/2010).

“(…) todo el tema de debate estriba en si la Administración, que ya denegó una primera solicitud de reversión porque no se había producido aún la desafectación formal, puede, cuando esta desafectación formal ya se ha producido, denegar una segunda solicitud de reversión porque entretanto ha habido una reforma del art. 54 LEF que establece un límite temporal al derecho de reversión.

Para afrontar adecuadamente esta cuestión, es preciso tener presente la disposición transitoria 2ª de la Ley de Ordenación de la Edificación: "Lo establecido en la Disposición Adicional 5ª no será de aplicación a aquellos bienes y derechos sobre los que, a la entrada en vigor de la ley, se hubiera presentado la solicitud de reversión." Esta es la norma de derecho transitorio aplicable a la nueva redacción del art. 54 LEF, según la cual no hay derecho de reversión cuando el bien expropiado haya sido destinado durante más de diez años al fin que justificó la expropiación. Pues bien, la solicitud de reversión cuya denegación da lugar al presente proceso es de 16 de septiembre de 2003, por tanto, posterior a la entrada en vigor de la nueva redacción del art. 54 LEF. Ello significa que, cuando presentaron dicha solicitud, los recurrentes ya no tenían derecho de reversión, como consecuencia de la reforma de dicho instituto operada por la Ley de Ordenación de la Edificación.

No es ocioso añadir que esta conclusión no se ve enervada por el hecho de que los recurrentes hubieran presentado anteriormente otra solicitud de reversión, que fue denegada por reputarse prematura: se trataba de una solicitud diferente, basada en unas circunstancias distintas -no se había aún acordado la desafectación formal del terreno expropiado- y se trataba, sobre todo, de una solicitud que había dado lugar a un procedimiento administrativo ya concluido mediante resolución del Ministro de

Defensa de 4 de agosto de 2000, que fue confirmada por sentencia de la correspondiente Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de julio de 2003 y después en casación por sentencia de esta Sala de 7 de marzo de 2007, en la que se recogen las apreciaciones de la instancia en el sentido de que a la fecha de aquella solicitud de reversión no se había producido la desafectación en forma expresa ni de manera tácita pues los locales no habían sido abandonados por las tropas, falta de desafectación que se refleja en los propios escritos de la parte, según se recoge en dicha sentencia. Así las cosas, no puede decirse que exista continuidad entre las dos solicitudes de reversión o que una sea prolongación de la otra, a fin de argumentar que los cambios normativos intervenidos entre una y otra no son aplicables, pues aquella solicitud inicial no encuentra amparo en el ordenamiento jurídico y así ha sido declarado por las referidas sentencias, que la consideran ilegal por prematura, es decir, por no darse la condición básica para el nacimiento del derecho cuya efectividad se solicitaba, cual es la desafectación ni siquiera tácita de los terrenos en cuestión al fin que determinó su expropiación, debiendo regirse la solicitud posterior objeto de este recurso por la nueva normativa, que determina la denegación de la reversión por las razones antes señaladas. Y tampoco hay razones para afirmar que la Administración haya actuado de mala fe: ciertamente el establecimiento de un límite temporal al derecho de reversión le ha favorecido, en el sentido de que esta reforma legislativa le ha permitido rechazar la reversión pretendida por los recurrentes; pero no hay prueba de que la Administración haya demorado deliberadamente la adopción del acto de desafectación expresa del terreno expropiado, con el propósito de ganar tiempo hasta que la Ley de Ordenación de la Edificación fuera aprobada y entrase en vigor” (FJ 5°).

3. Legitimación: cónyuge casado en régimen de gananciales; defensa de bienes y derechos comunes. STS de 7 de julio de 2009 (RC 7441/2005)

“El art. 1385 CC es claro cuando dispone que “cualquiera de los cónyuges podrá ejercitar la defensa de los bienes y derechos comunes por vía de acción o de excepción”. Si a ello se añade que el señor Sierra Brasa mencionaba en su escrito de solicitud de la reversión que está casado en régimen de sociedad de gananciales, ninguna duda puede haber sobre el hecho de que actúa en defensa de un derecho de naturaleza ganancial. Y por lo que se refiere a la antigua copropiedad sobre la finca cuya reversión se pretende, sabido es que la jurisprudencia civil y contencioso-administrativa ha venido manteniendo desde muy antiguo que cualquier comunero puede ejercer acciones en beneficio o interés de la comunidad. Esto supone, por supuesto, que los demás comuneros no están obligados a aceptar los posibles efectos adversos de una iniciativa que no han consentido; pero no otorga a las personas ajenas a la comunidad de bienes, incluida aquélla frente a quien se ejerce la acción, la facultad de oponerse so pretexto de que no hay un acuerdo previo de los comuneros para el ejercicio de la acción. La falta de legitimación activa sólo existiría si se acreditase que el otro copropietario se había opuesto al ejercicio de la acción” (FJ 5°).

4. Procedencia

A) Derecho a percibir el justiprecio reversional. Improcedencia respecto al concesionario en fase de explotación de la autopista. Distinto régimen jurídico que rige las relaciones entre la Administración expropiante y el beneficiario de la expropiación y entre la Administración concesionaria y el concesionario. STS de 29 de febrero de 2012 (RC 2625/2009)

“La distinción entre fase de construcción y fase de explotación de la autopista, entre beneficiario de la expropiación y concesionario, única circunstancia en la que hace descansar el Abogado del Estado el motivo casacional, y ello a los efectos de sostener que el concesionario, en fase de explotación de la autopista, no tiene derecho a percibir el justiprecio reversional, viene dada, y en definitiva se justifica y se asume por este Tribunal, por el distinto régimen jurídico que rige las relaciones entre la Administración expropiante y el beneficiario de la expropiación y entre la Administración concesionaria y el concesionario.

Así como el apartado 2.7 del artículo 5 del Reglamento de la Ley de Expropiación expresamente atribuye al beneficiario de la expropiación las obligaciones y derechos derivados de la reversión, no existe ninguna previsión normativa de tal naturaleza con respecto al concesionario, sin que dicha atribución pueda reconocerse a éste, como se sostiene en la sentencia recurrida, en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto.

Lejos del enriquecimiento injusto que por parte de la Administración se observa por el Tribunal de instancia para el caso de que no se reconociera al concesionario el abono correspondiente a la reversión, en atención a que en su calidad de beneficiario de la expropiación sufragó los gastos de la expropiación, entendemos que la solución que se propugna en la sentencia lo que origina es un enriquecimiento injusto por parte del concesionario, y es que fijándose el precio de la concesión en consideración a los costes que al beneficiario supuso la ejecución de la obra, incluidos los derivados de la expropiación y, entre ellos, el justiprecio abonado por las parcelas revertidas como sobrantes, el concesionario se vería enriquecido con el reintegro de lo percibido por la Administración en virtud de reversión, en tanto que el pago del justiprecio de los bienes expropiados, incluidos los después revertidos, determinó el importe del precio concesional” (FJ 4º).

5. Improcedencia

A) Cumplimiento de las condiciones impuesta en la escritura de cesión de bienes entre Ayuntamiento y Comunidad Autónoma. STS de 14 de noviembre de 2011 (RC6640/2009)

“(…) Alega el Ayuntamiento en su primer motivo casacional que se ha producido la infracción del art. 647 del Código Civil, precepto en virtud del cual la donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso. Pues bien, en base a dicho precepto legal, y no discutiéndose que la Generalidad ha destinado las parcelas cedidas a la construcción del centro de menores, no puede entenderse que se ha producido un incumplimiento de

las condiciones impuestas en la cesión gratuita de las dos fincas, ni discutirse, al amparo de dicho precepto la posibilidad de reversión parcial que no fue contemplada en la escritura de cesión.

Por otro lado, en ningún momento puede entenderse la existencia de un incumplimiento de las condiciones impuesta en la escritura de cesión por el hecho de que, en base al art. 40 de la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística, la Generalidad haya procedido a la aprobación definitiva del plan municipal, ya que la iniciativa en la elaboración del planeamiento corresponde a los municipios, tal como dispone el art. 35 de dicho texto legal, estableciendo el mencionado art. 40 solamente la posibilidad de formular objeciones en base exigencias de la política urbanística y territorial de la Generalidad con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los cometidos establecidos en el apartado 1 de dicho artículo.

Por último, constando en la escritura de cesión que la misma se hacía de todos sus usos, derechos y anexos, el hecho de que por iniciativa del Ayuntamiento recurrente se haya procedido a ejecutar una actuación urbanística de la que se deriva una indemnización para la Generalidad no constituye en ningún momento un incumplimiento de las condiciones impuestas en la escritura de cesión, máxime cuando en la misma tampoco se imponía la obligación de pagar los gastos de urbanización, como se reprocha en el citado acuerdo de 9 de enero de 2007” (FJ 4º).

B) Mantenimiento del fin que justificó la expropiación: inexistencia de cambio de uso urbanístico. La determinación de la inejecución de la obra que puede dar lugar a la reversión no puede efectuarse bajo la perspectiva de finca aislada, sino de actuación global realizada en el polígono o unidad de actuación. STS de 3 de octubre de 2012 /RC 5713/2009)

“(…) no pueden apreciarse las infracciones denunciadas, toda vez que, pretendiendo la recurrente fundamentar su derecho de reversión en la desaparición de la "causa expropriandi" o fin que justificó la expropiación, de la prueba practicada y analizada por la sentencia impugnada no se derivan las consecuencias expuestas, sino precisamente la contraria, esto es, el mantenimiento del fin que justificó la citada expropiación, sin que haya lugar por ello al derecho de reversión instado.

No se acredita el cambio de uso de sistema general viario a uso residencial, pues así se advierte del informe pericial judicial practicado en las actuaciones, donde el perito D. José Luis Lajara concluye que la finca 88 fue expropiada y por tanto ocupada en su totalidad por la Demarcación de Carreteras, como zona de vial, entendiéndose erróneas las conclusiones alcanzadas por el perito de parte en virtud de los planos analizados, dado que toda la parcela 88 queda como vial y no dentro de la zona edificable con fachada a la calle Pintor Matarana. Igualmente en informe de la Demarcación de Carreteras (valorado por la sentencia impugnada) se incluye la parte de parcela referida dentro de la infraestructura de la obra de tránsitos, en concreto en calzada interior destinada al uso de vehículos.

(…)

La propia resolución administrativa impugnada, tras reconocer que la parte de parcela cuya reversión se pretende no es sobrante de la expropiación sino parte de la propia infraestructura que motivó la misma, señala que dicha infraestructura como tal fue incluida dentro de la delimitación del Sector NPR-2 Benicalap Sur, pero ello no determina una alteración del fin que motivó la expropiación, sino que el mismo se cumplió mediante la ejecución del proyecto determinante de la misma, dentro del cual se incluye la infraestructura de la obra de tránsito en la cual se encuentra la parte afectada.

Por tanto, teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial examinada por la sentencia impugnada, relativa a que la determinación de la inejecución de la obra que puede dar lugar a la reversión, no puede efectuarse bajo la perspectiva de finca aislada sino contemplada dentro de las tareas de ejecución llevadas a cabo en el polígono o unidad de actuación, mal puede llegarse a una apreciación distinta a la de Sala de instancia en orden a la integración de la finca afectada dentro del proyecto de ejecución de la Ronda Norte de Valencia, del que forma parte no solo la construcción del vial sino también la infraestructura de la obra de tránsito, y acogerse la pretensión de la actora de reconocimiento de su derecho de reversión por alteración del uso de la parcela, lo que, como hemos dicho, no resulta acreditado según el informe pericial emitido y la documental valorada por la sentencia" (FJ 3º).

C) Posibilidad de llevar a cabo nuevos aprovechamientos en sentido vertical: operación Chamartín

"(...) la sentencia que se impugna, expresa la pretensión de la recurrente sobre el reconocimiento de su derecho de reversión bajo la alegación subsidiaria de llevar a cabo nuevos aprovechamientos en sentido vertical, alegación que, de nuevo, es recogida al examinar los motivos de impugnación sobre el fondo de la cuestión litigiosa, debiendo entenderse, por tanto, que la argumentación dada por el Tribunal "a quo" para desestimar esta pretensión de la actora sobre el reconocimiento de su derecho de reversión, va dirigida a resolver no solo lo relativo a la pretendida desafectación derivada de la aprobación de la revisión del Plan o la realización de actuaciones urbanísticas que de facto determinarían el cambio de uso de los terrenos expropiados, sino que se extiende también, entre otras, a las manifestaciones de la recurrente de reconocer este derecho de reversión bajo el supuesto de que las líneas ferroviarias se soterrasen y los nuevos avances de la técnica pudieran hacer posible la realización de nuevos aprovechamientos con mantenimiento de los servicios ferroviarios, produciendo ello una alteración del fin específico que motivó la expropiación.

Como decimos, la respuesta a tales manifestaciones ha de entenderse comprendida dentro de las justificaciones dadas en los fundamentos transcritos de la sentencia recurrida, y en particular, de las conclusiones alcanzadas por dicha sentencia, referidas a que la aprobación de la revisión del PGOUM no comporta la desafectación tácita de los terrenos incluidos en el ámbito del APR 08.03 (ámbito en que se encuentran incluidas las fincas cuya reversión se solicita); a que el área de planeamiento tiene por misión la fijación de objetivos a desarrollar mediante los correspondientes instrumentos de planeamiento pero que de tales objetivos no se deduce que terrenos incluidos en el área de planeamiento continuarán destinados al

servicio ferroviario; a que el acuerdo expreso de desafectación solo puede dictarse por la Administración expropiante; a que la desafectación tácita no puede deducirse de la Revisión del PGOUM realizada por una Administración distinta de la expropiante y a que no se acredita que las fincas cuya reversión se pretende hayan dejado de estar destinadas al servicio ferroviario” (FJ 3º)

6. Supuestos de reversión

A) No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motiva la expropiación. Delimitación conceptual. No concurrencia. STS de 26 de junio de 2012 (RC 3553/2009)

“Si se parte de este presupuesto, es claro que el debate no versa sobre hechos: nadie discute que transcurrieron más de cinco años desde la ocupación sin que en las fincas expropiadas no se levantara edificación alguna ni se ha estableciera ningún servicio universitario. El debate versa, más bien, sobre la calificación jurídica de estos hechos. Se trata, en concreto, de determinar si ello equivale, en palabras del apartado primero del art. 54 LEF, a "no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la ocupación".

Pues bien, el presente caso guarda alguna similitud con un problema bien conocido por la jurisprudencia, como es el de aquellas infraestructuras que, habiendo sido ejecutadas en sus elementos principales, han dejado inactuados aspectos secundarios. Esta Sala viene entendiendo que, si el proyecto que legitima la expropiación ha sido básicamente llevado a cabo, no procede la reversión del terreno no destinado efectivamente al mismo. Véanse en este sentido, entre otras, nuestras sentencias de 20 de diciembre de 2004 y 22 de junio de 2005, ésta última específicamente relativa a la expropiación de terrenos para un campus universitario.

El presente caso, sin embargo, presenta una característica que dificulta su solución mediante la simple aplicación del referido criterio jurisprudencial: tal como se desprende de la sentencia impugnada, aquí más que de aspectos secundarios no ejecutados, se trata de un proyecto no enteramente definido desde el principio; es decir, el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal "Campus de la Universidad Pública de Navarra" está configurado como un proyecto en cierta medida abierto a la evolución de las necesidades de dotaciones universitarias y, por ello mismo, carente de un plazo rígido de ejecución. El problema es, así, si esa relativa indeterminación del fin que justifica la expropiación es legalmente admisible.

Ciñéndose a las muy particulares circunstancias del presente caso, la respuesta debe ser afirmativa, por varias razones. La primera y más importante es que las fincas cuya reversión se solicita nunca han dejado de estar potencialmente afectadas a la causa de utilidad pública que originó la expropiación, sin que conste que hayan sido utilizadas para ninguna finalidad ajena a la misma. Ello supone, como atinadamente dice la sentencia impugnada, que no ha habido utilización fraudulenta del instituto expropiatorio.

Debe tenerse en cuenta, además, la complejidad del proyecto -construir todo un campus universitario- y el comportamiento incuestionablemente leal de la Administración expropiante. En efecto, tal como reconocen expresamente los recurrentes, cuando el Gobierno de Navarra comprobó que la superficie inicialmente prevista era excesiva para las necesidades del proyecto, modificó éste y acordó la reversión de algunas de las fincas expropiadas. Esto quiere decir que aquéllas otras que continúan incluidas dentro del proyecto están efectivamente afectadas a la ejecución del mismo; es decir, el proyecto que legitima la expropiación ha sido revisado precisamente a fin de prescindir de todo el terreno que no fuera estrictamente necesario para su ejecución.

Pues bien, tomando en consideración la concurrencia de todas estas circunstancias, es razonable concluir, como hace la sentencia impugnada, que no ha habido falta de ejecución de la obra ni se está en presencia de sobrantes, de donde se sigue que no se cumple el supuesto de hecho de la reversión” (FJ 4º).

B) Cambio de uso o destino: finca expropiada para ser destinada a un uso terciario de servicios, oficinas y comercial, posteriormente sustituido por un uso residencial. STS de 13 de octubre de 2011 (RC 590/2008).

“La reversión, como garantía legal, también es trasladable a las expropiaciones urbanísticas, en tanto que las exigencias de afectación del bien expropiado al fin que motiva la expropiación es también una exigencia en este tipo de expropiaciones, como singularmente señala el art. 40 de la Ley 6/1998, del Suelo y Valoraciones, que dispone que “los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el plan correspondiente”, reiterando así en el ámbito urbanístico la garantía establecida con carácter general para el instituto expropiatorio.

Pues bien, este artículo 40, en su apartado segundo, concreta el alcance de esta garantía en relación a los cambios de uso en materia urbanística al establecer que si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación procederá la reversión salvo que concurran dos concretas circunstancias: que el nuevo uso asignado estuviera adecuadamente justificado y fuere igualmente dotacional público o que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante 8 años.

Sin embargo, para que concurra el supuesto que motiva la reversión no basta con la simple sustitución del fin asignado por el planeamiento, sino que es necesaria una alteración del fin esencial de la expropiación (así se ha dicho en sentencias de esta Sala de 30 de noviembre de 1999, 10 de mayo de 2000 y 18 de mayo de 2000), matización que alcanza especial justificación en los polígonos a ejecutar por expropiación cuando la afectación es genérica y no detallada a un uso concreto, ya que en estos casos no habrá lugar a la reversión si el fin expropiatorio se respeta de manera global.

En el presente caso no es discutido que en la aprobación definitiva del PAU y Plan Parcial Leganés-Norte aprobado el 22 de julio de 1993 figuraban como parcelas expropiadas 5.2 AR3, 5.2 BR3, 5-2 CR3, 5-2 DR3, para uso terciario de Servicios y

oficinas y las parcelas 5.5 AR3, 5.5.BR3, 5.5.CR3 y 5.5 DR3 para uso terciario comercial, y que con fecha 28 de abril de 1998 la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid modificó tal Plan en el sentido de que las parcelas indicadas pasaron a tener un uso residencial de VPP (Viviendas de Protección Pública).

En consecuencia, no cabe apreciar infracción alguna del art. 54 LEF, complementado por el art. 40 LSV, ni de la jurisprudencia existente sobre la interpretación de estos preceptos. El art. 54 LEF dispone que hay derecho a la reversión, aparte de cuando no se ejecuta la obra o no se establece el servicio que legitimaron la expropiación, cuando desaparece sobrevenidamente la finalidad perseguida con la expropiación, a lo que se añade la previsión del art. 40.2 de la LSV, que concreta ese mandato respecto de las expropiaciones urbanísticas. Esto es exactamente lo que ha ocurrido en el presente caso, ya que la finca fue expropiada para ser destinada a un uso terciario de servicios, oficinas y comercial, mientras que ahora se le atribuye un uso residencial. Esto es una finalidad distinta, un uso distinto en términos urbanísticos, sin que la circunstancia de tratarse siempre de determinaciones urbanísticas pueda alterar esa conclusión: si se expropió para un uso terciario y ahora se prevé edificar viviendas, es innegable que ha habido una desaparición sobrevenida de la causa expropiandi, sin que se pueda acoger la alegación de que la causa expropiandi está constituida por la ejecución de la obra urbanizadora, considerada en abstracto, ya que ello sería equivalente a eliminar de toda expropiación la causa que la justifica y que no es otra que la finalidad concreta que la motiva, tal como se deduce del artículo 54 de la LEF y del artículo 40.1 de la Ley 6/98 que establecen como causa de la expropiación la ejecución del obra o establecimiento del servicio en el primer caso, y del fin específico en el segundo. En tal sentido hay que interpretar las excepciones contempladas en los apartados 3 y 4 de la Ley 6/98, del Suelo y Valoraciones” (FJ 2º).

C) Exceso de expropiación o desafectación del bien o derecho expropiados. STS de 10 de julio de 2012 (RC 3608/2009)

“(…) en cuanto a la alegación de las recurrentes relativa a la existencia de una porción de terreno segregada de la finca inicial que nunca fue destinada a ese uso industrial, sin que de tales circunstancias fueran notificados oportunamente por la Administración, cabe reseñar que el repetidamente citado artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa regula los plazos en los que ha de ejercitarse el derecho de reversión, estableciendo para el caso de notificación por la Administración a los interesados del exceso de la expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio, un plazo de tres meses desde dicha notificación, mientras que, a falta de notificación, se establecen reglas específicas para los distintos supuestos de reversión; y así, en los casos de exceso de expropiación o desafectación del bien o derecho expropiados, es necesario, de conformidad con el artículo 54.3.a), que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquellos” (FJ3º) .

D) Incumplimiento del fin expropiatorio: sobredimensionamiento de las previsiones iniciales proyectadas; parte sobrante de bienes expropiados. STS de 16 de septiembre de 2011 (RC 3991/2008).

“Acreditada por tanto en la instancia la realidad de que los terrenos a que se refiere el recurso habían dejado de estar destinados al fin que justificó la expropiación, ha de reconocerse que concurre el presupuesto a que el artículo 54 de la ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, condiciona el derecho de reversión de quien fuera el titular de los bienes expropiados, y estimarse en consecuencia que es conforme a derecho la declaración efectuada en la sentencia apelada de reconocimiento de dicho derecho.

Por el contrario, el criterio jurisprudencial que recoge el único motivo de recurso de casación del Abogado de Estado no es de aplicación en el presente caso, pues aunque el Abogado del Estado propugna que el derecho de reversión del propietario afectado se considere en relación con el programa de urbanización del polígono en su conjunto, y no en relación con la situación aislada de la finca a que se refiere este recurso, sin embargo no efectúa ninguna referencia sobre el grado de ejecución del polígono industrial de Silvota (ampliación), y en este caso consta que si bien el referido polígono industrial fue creado por el Decreto 2448/1971, de 23 de septiembre, con una superficie aproximada de 400 hectáreas, con posterioridad el RD 1451/1986, de 11 de junio, desistió parcialmente de la actuación urbanística en el indicado polígono, reconociendo en su Preámbulo el Real Decreto que las demandas reales demostraron el sobredimensionamiento de las previsiones efectuadas en su día, que llevaron a la práctica inmovilización de un importante patrimonio de suelo público adquirido para la finalidad concreta y específica de facilitar la ubicación de instalaciones industriales, llegándose a la conclusión de la procedencia de reducir sus dimensiones a unos límites más racionales con los que atender no sólo la demanda actual de suelo industrial urbanizado y la de un previsible futuro, cifrando el RD 1451/1986 tales necesidades en una superficie aproximada de 90 hectáreas, frente a las 400 hectáreas expropiadas en su día.

A la anterior falta de referencia de cualquier prueba o alegación sobre el grado de ejecución del polígono industrial en su conjunto se suma, como quedó dicho, que tampoco el Abogado del Estado recurrente impugna ni cuestiona en forma alguna el resultado la prueba practicada en la instancia demostró, que demostró que la finca en cuestión se encontraba en parte ocupada por un campo de golf, y en otra parte estaba abandonada y cubierta por la maleza, sin haber sido destinada la finca afectada a la finalidad urbanizadora prevista” (FJ 4º).

E) Pérdida de afectación. Inexistencia de desafectación tácita. Mantenimiento del fin de la expropiación: operación Chamartín. STS de 25 de septiembre de 2012 (RC 5403/2009)

“(…) es necesario realizar las siguientes consideraciones previas, como ya hemos hecho en anteriores ocasiones a propósito de las solicitudes de reversión de terrenos localizados con motivo de la misma actuación expropiatoria. En primer lugar recordaremos la doctrina de esta Sala, recogida entre otras muchas, en sentencia de 6 de febrero de 2007, donde decimos que: “El derecho de reversión, regulado en los arts. 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, así como los artículos 63 y siguientes de su Reglamento de 26 de abril de 1957, como señala la sentencia de 4 de noviembre de 2005, se considera como un efecto especial producido por el juego de la causa de la expropiación pudiendo ser caracterizado como la consecuencia de una “invalidez sobrevenida” a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa que la motiva, bien por no establecerse el servicio o

ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como, también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, pudiendo en tales casos, el primitivo dueño o sus causahabientes, recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio, según se señala en el art. 54 de la Ley Expropiatoria, siendo la desaparición del elemento esencial de la causa, la razón determinante que hace que surja el derecho de reversión.

El supuesto de la desafectación a que se refiere el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 en su originaria redacción, presupone, como señala la sentencia de 6 de abril de 2005 por referencia a la de 25 de enero de 2005, la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono, bien por desuso, o, bien por un cambio de uso, en cuyo caso la afectación desaparece, resultando de aplicación lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley de Expropiación Forzosa en su redacción originaria que reconoce, para el supuesto de desafectación de los bienes expropiados, el derecho de reversión a favor de los titulares de los bienes en ese momento."

Del mismo modo en reiteradísimos pronunciamientos nos hemos referido a que la desafectación de los bienes en su día expropiados, que puede permitir la reversión, puede ser expresa o tácita (por todas Sentencias de 14 de Abril de 2.005 Rec. 5042/2001- y 16 de Abril de 2.007 Rec. 206/2004). En efecto, del estudio concordado de los artículos 54 de la Ley de Expropiación Forzosa y 63 y ss. de su Reglamento se deduce que la reversión de los bienes o derechos expropiados procede en tres supuestos: a) cuando no se ejecute la obra o no se establece el servicio que motivó la expropiación; b) cuando, realizada la obra o establecido el servicio, quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados, y c) cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos de las obras o servicios que motivaron la expropiación, pudiendo ser la desafectación expresa, mediante acuerdo de la Administración, o tácita, deduciéndose de otros acuerdos o actos que claramente impliquen dicha expresión de voluntad, y en tal sentido debe tenerse en cuenta que como hemos dicho en múltiples sentencias (entre otras la de 14 de Marzo de 2.007 Rec. 10.114/2003) la desafectación tácita debe deducirse de hechos que por su evidencia la revelen, "correspondiendo su prueba al solicitante de la reversión por constituir esta forma de desafectación tácita una excepción a la regla general".

(...) se alegan en sustento de la pretensión actora hechos y circunstancias que han sido analizados ampliamente en otros recursos similares en los que se trataba de fundar la desafectación tácita y el nacimiento del derecho de reversión, concretamente el convenio celebrado entre RENFE y DUCH, así como la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid relativa a la denominada "Operación Chamartín". Pues bien, como ya recogemos en aquella sentencia de 7 de julio de 2008, la aprobación de la Revisión del PGOUM en sí misma no comporta la desafectación tácita de los terrenos incluidos en el ámbito del APR 08.03. En dicha Area de Planeamiento se precisa: A) Como figura de ordenación del mismo, un Plan parcial de Reforma interior. B) Como objetivos expresamente se mencionan: "Prolongar el Paseo de la Castellana, entre la M-30 y la M-40 como gran eje urbano estructurante de la nueva centralidad de la corona norte. El diseño y ejecución de esta infraestructura viaria deberá resolver su accesibilidad desde la M-30 sí como su conexión con las autovías M-40 y M-607 a Colmenar, y con la Carretera M-603 a Alcobendas, definiendo la puerta norte de la ciudad.

Construcción de la nueva estación de Chamartín, potenciando su función de intercambiador modal de transporte, como prioridad principal de la remodelación global del sistema ferroviario de Chamartín-Fuencarral que, para su adecuada integración en la ciudad, contemplará además, los siguientes objetivos generales:

- eliminación del efecto barrera del sistema ferroviario, que posibilite la integración urbana, así como la relación este-oeste de la zona norte de la ciudad, mediante el cubrimiento total o parcial de las áreas ferroviarias y la previsión de las adecuadas conexiones transversales.

- Ordenación de los usos a desarrollar en el ámbito ferroviario, que deberán ser compatibles con el resultado de la transformación de dicho sistema.

Definir los usos a desarrollar en el conjunto del área, que deberán ser compatibles con el resultado de la transformación del sistema ferroviario sin disminuir su funcionalidad..."

(...) Del tenor de lo transcrito resulta con toda claridad que el Area de Planeamiento tiene por misión la fijación de objetivos a desarrollar mediante los correspondientes instrumentos de planeamiento, pero, a mayor abundamiento, de tales objetivos no se deduce, qué terrenos incluidos en el Area de Planeamiento continuarán destinados al servicio ferroviario, sin que los recurrentes hayan probado que no vayan a ser los suyos.

A lo expuesto ha de añadirse, por ser de gran relevancia, cuál es la jurisprudencia de esta Sala sobre los efectos de la aprobación de instrumentos de planeamientos por Administración distinta de la expropiante (como ocurre en el caso de autos), así como la importancia de acudir a lo que el propio instrumento de planeamiento recoge. Por todas citaremos la Sentencia de 20 de Noviembre de 2.003 Rec. 982/99) donde decimos: "Resuelto lo anterior, quedan por analizar las razones que el recurrente da para fundamentar su afirmación de que la Sala "a quo" ha infringido los preceptos de la legislación expropiatoria que cita. Los recurrentes afirman que la Sentencia se acoge a criterios formalistas, la no aprobación del PERI y su ejecución, posteriores ambas a la solicitud de reversión, afirmando que con ello se ha facilitado una actuación por vía de hecho de la Administración municipal.

(...) el acuerdo expreso de desafectación sólo puede dictarse por la Administración expropiante, y que la desafectación tácita no puede deducirse de la Revisión del PGOUM realizada por una Administración distinta de la expropiante. Tampoco puede deducirse de la participación de la Administración expropiante en un Consorcio Urbanístico su responsabilidad en la Revisión del Plan General y su voluntad de desafectar los bienes.

Es igualmente necesario recordar, a la vista de los objetivos de mantenimiento y potenciación del servicio ferroviario recogidos en el Area de Planeamiento APR 08.03, la que también es reiterada doctrina jurisprudencial, que excluye la reversión de parcelas concretas, no apreciando desafectación, cuando en la ejecución del planeamiento se alcanza la finalidad urbanística conjunta. Por todas citaremos nuestra sentencia de 17 de Julio de 2.007 Rec. 8158/2004) donde decimos: "Ello se confirma con la jurisprudencia, a la que también alude la parte recurrente, según la cual, "la determinación de si se ha producido o no el cambio de destino o de la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la

finca aislada, sino contemplada en relación con la finalidad urbanística conjunta y dentro de las tareas de ejecución" (Ss 1-6-1991, 27-4-2000, 28-10-2000, 30-9-2002). Señalando la sentencia de 28 de octubre de 2005 que: "Esta Sala tiene ya reiteradamente declarado que, en presencia de una unidad de actuación urbanística, ante la ordenación y urbanización de todo un sector el derecho de reversión de los propietarios afectados ha de ser considerado en relación con el programa establecido y los fines en él previstos; no puede ser contemplado de manera aislada ... pero la determinación de si se ha producido o no la inejecución determinante de la reversión no puede efectuarse desde la perspectiva de la finca aislada, sino contemplada dentro de las tareas de ejecución llevadas a cabo en el Polígono o Unidad de actuación.

Esta doctrina ha sido sentada en nuestras Sentencias de 25 de marzo de 1998, recurso de casación número 6840/1993, 27 de enero de 1998, recurso de casación número 5304/1993, 24 de septiembre de 1997, recurso de apelación número 12894/1991, 16 de mayo de 1997, recurso de apelación número 5937/1992, 26 de marzo de 1996, recurso número 4984/1996, 26 de marzo de 1996, recurso número 4966/1992, 26 de marzo de 1996, recurso número 3988/1992, 26 de marzo de 1996, entre otras."

Por lo que se refiere a la adjudicación realizada a DUCH en 1.994 y su posterior adecuación en 1.997, no excluye ni dejan sin efecto los objetivos antes transcritos del APR 08.03 en relación a los servicios ferroviarios y la afectación a esos servicios de terrenos incluidos en ese ámbito. De lo hasta aquí expuesto estamos ya en condiciones de concluir que no se ha producido la vulneración de los arts. 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, 63 y siguientes de su Reglamento, así como de los artículos 11, 13, 57, 58, 76, y 87 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y concordantes de sus Reglamentos y de la jurisprudencia que los ha interpretado y aplicado, referidos en el motivo de recurso" (FF.JJ. 6º, 7º y 8º).

F) Alteración del uso que motivó la expropiación. Modificación compatible con el destino inicial. Usos hoteleros (uso de desarrollo turístico y residencial) complementarios de implantación de parque temático ("Terra Mítica"). Improcedencia de la reversión. STS de 21 de noviembre de 2012 (RC 6683/2009).

"(...) la Resolución de 29 de julio de 1997, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, que aprobó un Plan Especial para la formación de patrimonio público de suelo de la Generalitat Valenciana, que afectó a determinados terrenos en los términos municipales de Benidorm y Finestrat, al amparo del artículo 99 de la Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística, ya incluía la previsión de que la actuación se efectuaba "...para la implantación de un parque temático así como de otras actividades de importancia para la economía regional y el desarrollo turístico de la Comunidad Valenciana..." (Antecedente de Hecho Segundo y Cuarto).

A su vez, el Plan Especial Director de Usos e Infraestructuras "Área del Parque Temático" de Benidorm-Finestrat, aprobado el 10 de febrero de 1998 por el Conseller de Obras Públicas Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana, expresaba que el Proyecto tiene por objeto ordenar los diversos usos del suelo, organizando el desarrollo de todas las infraestructuras públicas que deben acompañarlo, proteger el

paisaje en el entorno de la instalación, crear espacios libres y áreas de dotación pública, así como áreas específicamente reservadas a otros usos de apoyo, entre los que cabe destacar los recreativos y los hoteleros, dentro del área de reserva establecida por el Plan Especial para la formación de patrimonio público de la Generalitat Valenciana, aprobado el 29 de julio de 1997.

De esta manera el Plan Especial de 29 de julio de 1997, que legitimó la expropiación, fijó la causa expropriandi, consistente en la implantación de un parque temático y otras actividades de importancia para el desarrollo turístico de la Comunidad Valenciana, y la causa expropriandi se mantuvo en el PEDUI de 1998, que concretó los usos e infraestructuras del parque temático, incluyendo entre los mismos, además de otros como zona verde, parque, deportivo y viario, los usos hoteleros (uso de desarrollo turístico y residencial).

A la vista de los citados antecedentes, no puede considerarse que la Modificación Puntual nº 5 del PEDUI, de 15 de febrero de 2006, alterara el uso que motivó la expropiación, tal y como sostiene la parte recurrente. Dicha Modificación Puntual afectó a la zona NNPE-1, de suelo no urbanizable no protegido zona Parque, que se encontraba desocupada, y estableció en la misma un uso hotelero y turístico como compatible o tolerado, permitiendo la construcción de edificaciones hoteleras (tipo A y B) y apartamentos turísticos.

Como explica la Memoria Justificativa de la Modificación Puntual nº 5 del PEDUI, el uso hotelero y de apartamentos turísticos en la parcela NNEP-1 se debe a la necesidad de reorientar la oferta del Parque Temático "Terra Mítica", que hasta el momento, al igual que otros parques temáticos instalados en España, había basado su oferta en las atracciones e instalaciones recreativas que se implantaban y en pequeñas zonas comerciales, si bien las tendencias actuales han llevado a modificar el modelo de parque temático, considerándose hoy día imprescindible para funcionalidad y explotación del mismo, la existencia de un conjunto hotelero, que suponga un elemento de atracción de visitantes, como consecuencia de la comodidad que supone la cercanía de las atracciones, habiéndose producido ya este cambio a este modelo en los parques recreativos europeos, que con la creación de la red hotelera propia han logrado un aumento del número de visitantes y una mayor fidelización de los mismos.

No concurre por tanto en este caso una modificación o alteración de la causa expropriandi, que fue la instalación de un parque temático y sus usos de apoyo, entre ellos el turístico y el hotelero, y que ha permanecido invariable, sin que pueda por ello mantenerse que la Modificación Puntual nº 5 del PEDUI, de 15 de febrero de 2006, que estableció un uso hotelero y de apartamentos turísticos, modificara el uso que motivo la expropiación” (FJ 4º).

G) Desaparición del fin que justificó la expropiación: el mero hecho de cambio del uso militar al civil del aeropuerto da lugar a la reversión. STS de 27 de septiembre de 2010 (RC 223/2007)

“(…) todo ello supone que resultaría aplicable lo dispuesto en el artículo 54, apartado 3.b de la Ley de Expropiación Forzosa, en la redacción que le dió la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, y que permite la reversión cuando hubieren transcurrido cinco años

desde la toma de posesión del bien o derecho expropiado sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio, lo que en el presente caso imponía el reconocimiento del derecho de reversión, dado que y como exclusión al mismo, no resulta aplicable lo contemplado en el artículo 54.2.a de que, simultáneamente a la desafectación del fin, se haya producido la afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social, dado que, en primer término, la petición se formuló el 24 de octubre del año 2000, mientras que el convenio por el que la primera de las fincas se cedió a Aena es de 28 de julio de 1998, y por su parte, la clasificación de la finca efectuada por la modificación del Plan General Metropolitano, tuvo lugar el 6 de marzo de 2001, de donde resulta que no existió aquella simultaneidad de la desafectación exigida por el citado artículo 54.2.a, siendo, en definitiva, de aplicación el apartado 3.b de dicho precepto que permite la reversión a partir de los cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiado sin haberse realizado la ejecución de la obra o la implantación del servicio, sin que el citado precepto, y conforme hemos declarado en sentencia de 8 de julio de 2009, establezca plazo de prescripción o caducidad para el ejercicio del derecho.

Como hemos dicho en sentencia de 2 de febrero de 2010, recogiendo pronunciamientos de las sentencias de 25 de enero de 2005 y 14 de marzo de 2006, relativos a la transformación de los antiguos aeródromos militares de Logroño y Jerez de la Frontera en aeropuertos civiles, el mero hecho de cambio del uso militar al civil, suponía una desaparición del fin que en su día había justificado la expropiación, fin que no podía ser otro que atender a las necesidades de la defensa nacional y, como consecuencia de ello, en dichas sentencias se reconoció el derecho de reversión.

Por otro lado, la mera continuación del destino de las fincas en relación con finalidades aeroportuarias, en contra del criterio de la sentencia recurrida, no justifica por sí sólo la denegación de la reversión que, insistimos, en el presente caso procede al no haberse realizado la obra que motivo la expropiación y no haberse producido, con simultaneidad a la desafectación del fin que justificó la expropiación, una nueva afectación a otro fin declarado de utilidad pública o interés social, por lo que, evidentemente, en nada afecta a la procedencia del reconocimiento de dicho derecho el que las fincas hayan sido incluidas en la modificación del sistema aeroportuario del Plan General Metropolitano y ordenación del territorio inmediato como subsistema de protección aeroportuaria, ya que ello se produce después de la solicitud de reversión, formulada el 4 de octubre del año 2000” (FJ 2º).

7. Plazos para su ejercicio. Supuestos.

A) El plazo del art. 54.3.a) LEF no es un plazo regulador del nacimiento del derecho de reversión, sino un plazo para ejercer la acción correspondiente en aquellos supuestos en que la Administración incumpla su deber de notificar el cambio de destino del bien expropiado; lo que presupone, como es obvio, que el derecho debe ya existir. STS de 2 de noviembre de 2010 (RC 1843/2007)

“El actual art. 54.3.a) LEF, invocado por los recurrentes, dispone, por lo que ahora específicamente importa, que, en defecto de la notificación que la Administración debe hacer al expropiado del cambio de destino o desafectación del bien expropiado, "el derecho de reversión podrá ejercitarse (...) cuando se hubiera producido (...) la

desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos". Este precepto no establece un plazo transcurrido el cual no hay derecho a reversión, sino un plazo para el ejercicio del derecho de reversión cuando éste ya ha nacido; y ello porque de lo contrario no tendría sentido su propio presupuesto de hecho, consistente en que la Administración no haya cumplido su deber de notificar el cambio de destino del bien expropiado, que es precisamente la circunstancia que hace nacer el derecho de reversión. En otras palabras, el plazo del art. 54.3.a) LEF no es un plazo regulador del nacimiento del derecho de reversión, sino un plazo para ejercer la acción correspondiente en aquellos supuestos en que la Administración incumpla su deber de notificar el cambio de destino del bien expropiado; lo que presupone, como es obvio, que el derecho debe ya existir. En cambio, el plazo más allá del cual los cambios de destino del bien expropiado no dan derecho a reversión es siempre el de diez años, contemplado en el art. 54.2.b) LEF" (FJ 3º).

B) Cuando la afectación al fin público no se hubiera producido o hubiere cesado la afectación. STS de 15 de noviembre de 2012 (RC 6619/2009)

"(...) se denuncia que la finca expropiada nunca ha servido al fin para el que fue expropiada -se afirma que no se ha inundado nunca en más de 50 años- por lo que no se habría producido la afección al fin público que justificó el despojo patrimonial del que fueron objeto los expropiados y este hecho sería determinante de la infracción del art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el artículo 9 y siguientes y artículo 15 y siguientes de esta misma Ley.

Frente a este planteamiento no está de más recordar que el art. 54 LEF establece unos plazos taxativos para solicitar la reversión cuando la afectación al fin público no se hubiera producido o hubiere cesado la afectación, plazos ampliamente superados en nuestro caso si tenemos en cuenta la fecha de la expropiación y la de la solicitud de reversión, circunstancia a la que se une que ya en el año 1983 fue denegada otra solicitud de reversión, todo lo cual resulta difícilmente compatible con su afirmación de que nunca ha cumplido el fin para el que fue expropiada la finca.

Además, cuando se afirma la desafectación tácita o incluso la no afectación originaria de los bienes expropiados al fin público que justificó la expropiación, corresponde a la parte acreditar por actos concluyentes que de modo claro y rotundo tales circunstancias se han producido, sin que se deduzca del expediente ni de lo actuado en el proceso estos hechos, hechos que, por otra parte, entrarían en contradicción con la posición mantenida por la Sala de instancia al abordar la cuestión litigiosa, pues en ningún momento tiene por probado que los terrenos pertenecientes a la finca "Acampo de García" no hayan cumplido el fin de utilidad pública para el que fueron expropiados" (FJ 2º).

C) Plazos en los que ha de ejercitarse el derecho de reversión, previa notificación por la Administración del supuesto que da derecho a la reversión. STS de 10 de julio de 2012 (RC 3608(2009))

"(...) el nacimiento del derecho, cuando se produce el supuesto contemplado en la norma vigente, comporta la posibilidad de su ejercicio conforme a la dicha norma mientras se encuentre vigente, según se invoca por la parte y se recoge en las sentencias que cita, pero ello no impide que la modificación de la ley incida en los supuestos en los que tal derecho no se haya ejercitado, en cuyo caso el ulterior ejercicio se ha de sujetar a las previsiones de la norma vigente cuando se hace efectivo.

Así se recoge en sentencia de 27 de mayo de 2004, señalando que, como se ha dicho en conocida y reiterada jurisprudencia de la que es reflejo la sentencia de esta Sala de 23 de septiembre de 2002, ha de regirse por el ordenamiento vigente al momento de ejercitarse este derecho, pues el derecho de reversión, según declaramos en sentencias de 30 de septiembre de 1991, 25 de febrero de 1992, 28 de abril de 1995 y 20 de julio de 2002, aunque hunda sus raíces en el derecho dominical del expropiado, es un derecho nuevo y autónomo, pues no nace ni con el acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta, por lo que, al no ser el procedimiento a través del cual se actúa continuación del expediente expropiatorio, la reversión se ha de regir por la ley vigente en el momento de ejercitarse.

Recordemos que la sentencia impugnada desestima el recurso contencioso-administrativo, básicamente por entender que, desde el momento en que se produjo la ocupación de la finca expropiada hasta el momento en que dicha finca dejó de estar destinada al fin que en su día había justificado la expropiación, transcurrieron más de diez años y, por consiguiente, no había derecho a reversión a tenor de la nueva redacción dada al artículo 54 LEF. Concretamente, como se expresa en el pasaje de la sentencia más arriba transcrito, "...en este supuesto, hay que suponer que, al menos durante veinte años, la finca fue destinada al uso industrial para el que había sido comprada por FENOSA". Afirmación de hecho que, además de resultar de los datos obrantes en las actuaciones, no ha sido combatida por los recurrentes y, por tanto, a la que ahora debe estarse.

Por otra parte, en cuanto a la alegación de las recurrentes relativa a la existencia de una porción de terreno segregada de la finca inicial que nunca fue destinada a ese uso industrial, sin que de tales circunstancias fueran notificados oportunamente por la Administración, cabe reseñar que el repetidamente citado artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa regula los plazos en los que ha de ejercitarse el derecho de reversión, estableciendo para el caso de notificación por la Administración a los interesados del exceso de la expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio, un plazo de tres meses desde dicha notificación, mientras que, a falta de notificación, se establecen reglas específicas para los distintos supuestos de reversión; y así, en los casos de exceso de expropiación o desafectación del bien o derecho expropiados, es necesario, de conformidad con el artículo 54.3.a), que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquellos.

Frente a ello, la sentencia es concluyente cuando declara que "...sin que se hubiese efectuado en autos ninguna actividad probatoria encaminada a demostrar lo contrario o a que hubiese quedado desde el principio alguna parte sobrante que ni siquiera hubiese sido afectada al parque industrial ya dicho". En todo caso, como acaba de indicarse, la ley contempla el supuesto de falta de notificación del exceso de expropiación o sobrante, a que se refiere la parte recurrente, impidiendo ejercitar la

reversión una vez transcurridos veinte años desde la toma de posesión de los bienes expropiados; plazo este que, como resulta acreditado, aquí se ha excedido” (FJ 3º).

D) Notificación del evento reversional (desafectación del bien), mediante publicación interdictal: excesivo tiempo transcurrido desde la adquisición de los bienes y dificultad para la notificación individualizada. Improcedencia de que la notificación edictal carece de los requisitos exigibles. Falta de solicitud de la reversión en el plazo de tres meses. STS de 28 de noviembre de 2011 (RC 5570/2008)

“(…) considera la sentencia con este carácter subsidiario, que cabría apreciar la caducidad del plazo de ejercicio de la reversión, pues el artículo 54.3 LEF establece que en aquellos casos en que con arreglo a los preceptos anteriores proceda la reversión –lo que en el presente caso no ocurre, como antes se ha razonado– el plazo para que el primitivo dueño o sus causahabientes pueda solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o no implantar el servicio.

Continúa razonando la sentencia impugnada que la notificación del evento reversional, en este caso la desafectación del bien, se produjo por medio de publicación interdictal, y que la parte recurrente no solicitó la reversión en el citado plazo de tres meses, mientras que la parte recurrente sostiene en su recurso de casación que la notificación edictal carece de los requisitos exigibles, por lo que es inhábil para producir efectos.

De conformidad con el artículo 59.4 de la ley 30/1992 en su redacción original, invocado por la parte recurrente (hoy apartado 5), cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, la notificación se hará por medio de anuncios en el BOE y en las demás publicaciones que cita el precepto, y sostiene la parte recurrente que en el presente caso no concurre el requisito de la notificación edictal de que los afectados sean desconocidos, pues la Administración conocía los afectados en su día por el procedimiento expropiatorio, y a pesar de ello no intentó la notificación personal a los interesados, valiéndose de medios propios tales como archivos catastrales, padrón de habitantes, etc.

Para resolver sobre la validez o no de la notificación edictal en relación con la desafectación parcial de los bienes afectos al servicio ferroviario en la estación de Pontevedra, conviene recordar que la expropiación se remonta al año 1944, y tal y como puede comprobarse en los folios 52 y 54 del expediente, en la relación de bienes y propietarios expropiados aparece la finca 125, como propiedad de Elisa Martínez, viuda de Benito Ferreira, Pontevedra.

La desafectación se produjo en el año 1997, esto es, 53 años después de la expropiación. La declaración de ser innecesarios para el servicio determinados terrenos expropiados se publicó en el BOE de 14 de julio de 1997, en el Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra el 23 de julio de 1997, en el Diario de Pontevedra el 14 de julio de 1997, y se expusieron edictos en el Ayuntamiento de Pontevedra. Todo ello

resulta de la documentación acompañada por ADIF junto con su escrito de contestación a la demanda, sin que haya sido cuestionado por la parte recurrente.

En dichas publicaciones se incluía la siguiente mención: “El tiempo transcurrido desde la adquisición de estos inmuebles y asimismo los avatares de todo tipo acontecidos desde entonces, imposibilitan materialmente la notificación individualizada a los titulares de posibles derechos, por lo que procede realizar dicha notificación de forma pública de acuerdo con lo previsto en el art. 59.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992”.

Como declaró la sentencia de esta Sala, de 28 de junio de 2005 (recurso 441/2002), en un supuesto de evidentes similitudes con el presente, en el que mediaba también un prolongado número de años entre la expropiación de unos bienes y la declaración por RENFE de ser innecesarios para el servicio, ADIF procedió del modo que le era exigible dadas las circunstancias concurrentes.

Las dificultades de conocer y dirigirse a los posibles causahabientes de los primitivos propietarios de los bienes expropiados son manifiestas en este caso, pues en la relación de bienes y propietarios expropiados solo aparece el nombre y primer apellido, Doña Elisa Martínez, viuda de Benito Ferreira, al igual que en la hoja de aprecio. Dicha dificultad se refuerza si añadimos que doña Elisa Martínez tuvo 4 hijas, fallecidas en el momento de producirse la desafectación, y que quienes actúan como partes recurrentes son hijos de éstas últimas, es decir, nietos de Dña Elisa Martínez, titular del bien en el momento de la expropiación, sin que a partir de los datos que constan de la expropiada en 1944 fuera posible la averiguación del domicilio de sus causahabientes, por lo que ningún defecto se puede imputar a las notificaciones edictales.

Se denuncia también en el recurso de casación que la finca desafectada no fue debidamente identificada en las notificaciones practicadas.

La identificación de las dos fincas declaradas innecesarias por RENFE para el servicio ferroviario, que parcialmente procedían de la finca expropiada, se llevó a cabo tal y como aparecían en el inventario de bienes de RENFE, incluyendo las indicaciones de la situación de las fincas en el término municipal de Pontevedra, en el recinto de la estación de ferrocarril, en el lado izquierdo de los puntos kilométricos 17/722 a 17/854 y 18/085 a 18/458,5, respectivamente, de la línea férrea de Redondela a Santiago, con expresión de la superficie de las parcelas y sus linderos.

La publicación era, por tanto, suficientemente expresiva para la identificación de las fincas declaradas innecesarias para el servicio ferroviario.

La publicación de la declaración de innecesiedad de los inmuebles para la prestación del servicio ferroviario se efectuó en el BOE de 14 de julio de 1997, en el Diario Oficial de Pontevedra de 23 de julio de 1997, en el periódico Diario de Pontevedra de 14 de julio de 1997 y en el Tablón de anuncios del Ayuntamiento del Concello de Pontevedra entre el 8 de julio y el 7 de agosto de 1997, mientras que la solicitud de reversión se efectuó por los recurrentes el 14 de octubre de 2003, fuera por tanto del plazo señalado por el artículo 54.3 LEF.

Pero aún si mantenemos a los únicos fines dialécticos la tesis defendida por la parte recurrente, de que la notificación edictal no fue correcta, la conclusión sería igualmente la de haberse presentado la solicitud de reversión fuera de plazo, ya que el artículo 54.3.a) LEF establece que en defecto de notificación, en los casos de exceso de expropiación o desafectación del bien o derecho expropiado, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado o por sus causahabientes cuando no hubieran transcurrido 20 años desde la toma de posesión de aquellos, plazo que también en este caso había transcurrido en exceso cuando la parte recurrente presentó su solicitud de reversión el 14 de octubre de 2003” (FJ 5º).

E) No materialización o ejecución de las obras transcurrido el plazo de cinco años desde la toma de posesión del bien expropiado. STS de 25 de enero de 2012 (RC 2088/2008).

“(…) afirmar que la causa de reversión a contemplar en el caso de autos es la no materialización o ejecución de las obras prevista en el artículo 54.1, inciso primero, que en efecto, como ya adelantamos, el apartado 3 b) de dicho precepto condiciona al trascurso del plazo de cinco años desde la toma de posesión del bien expropiado sin sujetar el ejercicio de la acción a plazo alguno. Además de que a dicha causa se refería expresamente la aquí recurrente en su escrito de interposición del recurso de alzada deducido contra la resolución inicial denegatoria de su pretensión, viene reconocido por la propia Administración cuando por resolución de la Dirección General de Carreteras de 16 de diciembre de 1991 acuerda que “... procede obtener la reversión por parte de los titulares de los bienes expropiados al no materializarse la ejecución de las obras concretas del proyecto clave 7-M-581”, y cuando en ejecución de dicho acuerdo se notifica, al menos a algunos de los afectados, la posibilidad de solicitar la reversión en el plazo de un mes, a la sazón vigente, a contar desde el día siguiente a la notificación, la que no consta que se hubiera realizado a la aquí recurrente o a aquel o aquellos de quienes trae causa.

Conforme con lo expuesto debe ser acogido el inciso primero del motivo primero del recurso, en cuanto que razón asiste a la recurrente al denunciar la infracción del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa por aplicación indebida de su apartado 3 a) e inaplicación del apartado 3 b), sin que para la denegación de la reversión pueda aducirse con éxito, con olvido de la vinculación a los actos propios, que en el escrito inicial de solicitud de reversión la recurrente alegó como causa la desafectación, máxime cuando en dicho escrito se limitó a citar los artículos que amparaban su derecho y, en concreto, el artículo 54 sin indicación de apartado, y cuando la mención en él al conocimiento de la inclusión de la finca por el Ayuntamiento de Madrid en la U-Z-P-1.03 no determina por sí un reconocimiento de haberse probado una desafectación, desafectación por cierto que no consta como acordada ni, por supuesto, notificada.

Y, en consecuencia, con la declaración de haber lugar al recurso, procede resolver, de conformidad con los términos del debate, de forma favorable a la recurrente la pretensión de reversión, sin necesidad de examinar los demás motivos casacionales, en cuanto no concurren ninguno de los supuesto contemplados en el artículo 54.2 como impositivos del derecho de reversión y estar acreditado el trascurso, con creces, del

plazo de cinco años desde la toma de posesión de la finca expropiada, sin la iniciación de las obras proyectadas” (FJ 4º).

F) Falta de ejecución de la obra o no establecimiento del servicio: plazo de cinco años para ejercitar el derecho de reversión; inexistencia de plazo de prescripción o caducidad del derecho. STS de 8 de julio de 2009 (RC 2113/2006).

“(…) la sentencia de 18 de noviembre de 2008, precisa que, en cuanto a la invocación del preaviso y plazo establecido en el art. 64.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, la doctrina de esta Sala, está plasmada, entre otras, en la sentencia de 9 de abril de 2007, que se refiere a las de 21 de marzo de 1991, 14 de febrero de 1992, 7 de octubre de 1994, 14 de marzo y 5 de julio de 1995, 20 de enero y 21 de noviembre de 1998, 10 y 17 de mayo de 1999, según la cual "una interpretación finalista del artículo 64.2 del Reglamento de Expropiación en relación con el 67.2 del citado cuerpo legal y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa, nos lleva a concluir que lo que el citado precepto establece es que una vez el titular de los bienes o derechos expropiados o sus causahabientes han manifestado a la Administración expropiante su voluntad de recuperarlos, por haber transcurrido el plazo de cinco años, la Administración puede todavía, durante el término de dos años, destinarlos a tal fin, iniciando la ejecución prevista.

Ciertamente, no se formuló por la recurrente -y así expresamente se constata en los hechos probados de la sentencia recurrida- la advertencia o preaviso exigido en el mencionado artículo 64.2 in fine del Reglamento de 1957, pero su falta u omisión ya apreciada por los órganos administrativos, al desestimar su pretensión reversional, no vicia el ejercicio de la acción, pues de acuerdo con la línea jurisprudencial que hemos señalado, si una vez solicitada la reversión -no el mero preaviso- es denegada por la Administración y este acto es impugnado jurisdiccionalmente, de manera que cuando se ha de resolver definitivamente en sede jurisdiccional ha transcurrido con exceso el término de dos años sin que la Administración haya acometido las actuaciones encaminadas a satisfacer la causa expropiandi, es contrario al significado y finalidad del recurso, como auténtico instrumento para la tutela de los derechos o intereses legítimos, remitir de nuevo a la vía administrativa para que se vuelva a pedir la reversión e iniciar después otro proceso en demanda de la efectividad de un derecho que se ostentaba con anterioridad al pronunciamiento de la sentencia por haber incumplido la Administración su obligación de destinar los bienes o derechos a los fines de la expropiación". Lo que resulta plenamente aplicable a este caso en el que, formulada la solicitud de reversión el 8 de mayo de 2002, la sentencia de instancia de 27 de octubre de 2004, en su tercer fundamento de derecho, viene a señalar que todavía la situación de falta de puesta en riego no ha cambiado y los terrenos siguen sin haber llegado a esa última fase que las actuaciones tenían por objeto.

Por otro lado, y en cuanto a la denuncia extemporaneidad del recurso, precisamos también en la referida sentencia que, como señalamos en sentencia de 3 de julio de 2007, la Ley establece en el art. 54 una regla general para el caso de notificación por la Administración a los interesados del exceso de la expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio, señalando al efecto el plazo de tres meses desde dicha notificación, mientras

que, a falta de notificación, se establecen reglas específicas para los distintos supuestos de reversión; y así, en los casos inejecución de la obra o no establecimiento del servicio es preciso para el ejercicio del derecho que hayan transcurrido cinco años desde la toma de posesión (art. 54.3 .b)), estableciéndose, a diferencia de los otros supuestos de reversión, únicamente el término inicial para el ejercicio del derecho y no un término final, mientras que en los demás casos de reversión, si bien se parte igualmente de la toma de posesión de los bienes o derechos expropiados, se fija un término final, más allá del cual no puede ejercitarse el derecho. Esto indica que el legislador valora de forma distinta los supuestos en los que el fin de la expropiación se ha cumplido, en cuyo caso entiende que el transcurso de un considerable periodo de tiempo justifica la expropiación y consolida la privación del bien o derecho expropiados haciéndola irreversible, mientras que, no habiéndose cumplido el fin de la expropiación a la que se destinaba el bien, ésta pierde su justificación y se permite la recuperación por su primitivo dueño del bien o derecho expropiado, sin esa limitación temporal.

Desde estas consideraciones, como afirmamos en la sentencia mencionada de 18 de noviembre de 2008, la alegación no puede prosperar, ya que tratándose de un supuesto de reversión por falta de ejecución de la obra o no establecimiento del servicio, y no habiéndose producido notificación alguna al respecto a los interesados, es claro que el plazo para ejercitar el derecho de reversión comenzaba transcurridos cinco años desde la ocupación de los terrenos en octubre de 1984, y no se establece en la Ley plazo de prescripción o caducidad del derecho” (FJ 2º).

G) Transcurso del plazo máximo de veinte años para el ejercicio del derecho de reversión. STS de 26 de marzo de 2012 (RC 1461/2009)

“(…) el argumento de la parte se sustenta en la afirmación de que estamos en presencia de una expropiación urbanística que en modo alguno está probada, pues lo único que consta es que los terrenos se expropiaron para la ejecución del proyecto de construcción de la Arteria Principal del Este de Madrid del Canal de Isabel II para la prestación del servicio de abastecimiento de agua de Madrid, siendo expropiante el Ministerio de Obras Públicas, Comisaría de Aguas de la Cuenca del Tajo, y beneficiaria la entidad pública Canal de Isabel II; sin que el expropiante ejerciera competencia urbanística alguna con esta actuación. En segundo lugar, porque en el caso de que admitiéramos que la expropiación fuera urbanística no se daría ninguno de los supuestos de reversión que específicamente contempla el art. 40 de la Ley 6/1998, de régimen del Suelo y Valoraciones. Y, finalmente, porque el régimen contenido en el art. 40 de la Ley 6/1998 no excluye la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa en materia de reversión, ya que la regulación de la norma urbanística en esta materia es fragmentaria, limitándose a enunciar los supuestos de reversión, debiendo complementarse por lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa que fija un plazo máximo de veinte años para el ejercicio del derecho de reversión, plazo transcurrido en exceso en el presente caso ya que los terrenos fueron expropiados en el año 1969 y la solicitud de reversión se presentó el 22 de julio de 200” (FJ 2º).

Sentencia de 23 de enero de 2012 (RC 2571/2008)

“(…) habiéndose producido la petición de reversión el 18 de diciembre de 2000, es aplicable lo dispuesto en la Ley 38/1999, que modificó lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa sobre el derecho de reversión, declarando, como precisamos en sentencia de 7 de noviembre de 2006, que no es procedente la reversión cuando han transcurrido veinte años desde la expropiación de la finca, sin que, en contra de lo que las recurrentes pretenden, no resulte aplicable dicha reforma al tratarse de expropiaciones consumadas con anterioridad, puesto que, según la jurisprudencia de esta Sala, la reversión es un derecho autónomo vinculado a la causa expropriandi y que nace con la concurrencia de las causas que determinan la misma, rigiéndose, en concreto en el presente caso, por las disposiciones contenidas en la citada Ley 38/1999 que niega la existencia de la reversión cuando la expropiación se haya dilatado por un período superior a veinte años, y ello en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la repetida Ley, puesto que cuando se formula la petición de reversión estaba ya en vigor la reforma introducida por dicha Ley, sin que con anterioridad se hubiera presentado solicitud de reversión, resultando en consecuencia como declaró la Sala en supuesto similar en su sentencia de 3 de diciembre de 2008, irreversible por disposición legal la privación del bien como se afirmó en sentencia de 24 de octubre de 2006” (FJ 3º).

H) La fecha determinante del inicio del cómputo del plazo prescriptivo de 20 años para el ejercicio de la acción de reversión no se refiere a una toma de posesión efectiva o material del bien expropiado, y sí a la posesión que deriva del acta de ocupación. STS de 23 de noviembre de 2011 (RC 6379/2008).

“La mención que en el artículo 54.3 a) de la Ley de Expropiación Forzosa, en su redacción dada por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se realiza a la "toma de posesión" del bien o derecho expropiados, como fecha determinante del inicio del cómputo del plazo prescriptivo de 20 años que para el ejercicio de la acción de reversión contempla el precepto, no puede entenderse, como entiende el Tribunal de instancia, referido a una toma de posesión efectiva o material del bien expropiado, y sí a aquella posesión que deriva del acta de ocupación, título bastante, conforme el artículo 53 del indicado texto legal, para que en el Registro de la Propiedad y en los demás registros públicos se inscriba o tome razón de la transmisión del dominio” (FJ 5º).

8. Efectos del silencio en relación con las solicitudes de reversión. STS de marzo de 2012 (RC 1461/2009)

“(…) el art. 67.4 del Reglamento de Expropiación Forzosa contenía una norma sobre el silencio administrativo que remitía al régimen general de la Ley de la Jurisdicción de 1956, según el cual, el transcurso del plazo de tres meses sin notificar la resolución expresa permitía entender desestimada la petición. Hoy el régimen del silencio en esta materia es el establecido en el art. 43 de la Ley 30/1992. Dicho precepto, para lo que aquí nos interesa, señala en el segundo párrafo de su apartado primero que el silencio tendrá efectos desestimatorios en aquellos procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público. En nuestro caso consta como hecho probado

recogido en la sentencia, que los terrenos en su día expropiados y respecto de los que se solicita la reversión siguen afectos a la misma finalidad para la que fueron expropiados de servicio público de suministro de agua a la ciudad de Madrid, afirmación de hecho que no ha sido combatida en esta casación y que incluso se reconoce como cierta por la parte en su escrito de recurso, sin que este hecho esencial se altere con motivo de quedar afectos los terrenos al Programa de Actuación Urbanística PAU II 4 "Sanchinarro", razón por la que el motivo debe ser desestimado” (FJ 2º).

9. Solicitud de reversión prematura. Inexistencia de desafectación tácita. STS de 22 de marzo de 2011 (RC 2253/2007)

“(…) de conformidad con los preceptos de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa antes citados, en la fecha reiterada de 29 de noviembre de 1994 en que los recurrentes instaron la reversión de todos los bienes expropiados, tan sólo respecto de las parcelas 134 y 135 se había declarado su desafectación por el Ministerio de Defensa en fecha 12 de mayo de 1994, sin que conste desafectación expresa alguna de los demás terrenos, y menos aún su desafectación tácita como sostienen los recurrentes, pues ello contrasta con la afirmación contenida en la sentencia recurrida, con base en los datos obrantes en el expediente, de que es un hecho notorio de que el abandono de las tropas de la Legión de la Isla de Fuerteventura tuvo lugar el 3 de enero de 1996. Ello quiere decir que en la fecha en que se formuló la solicitud de reversión no se daba la condición básica para el nacimiento del derecho cuya efectividad se solicitaba, cual es la desafectación ni siquiera tácita de los terrenos en cuestión al fin que determinó su expropiación y, en consecuencia, la pretensión de los recurrentes resultaba prematura” (FJ 6º).

XIII. RETASACIÓN

1. Naturaleza jurídica. No es una mera actualización del justiprecio originario. Improcedencia de incluir en el justiprecio las plusvalías -o las minusvalías- habidas con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio. Improcedencia de retasación interna. STS de 15 de febrero de 2012 (RC 6458/2008).

“(…) la retasación no es una mera actualización del justiprecio originario. La retasación consiste en la fijación de un nuevo justiprecio, mediante una nueva valoración del bien expropiado con arreglo a las cualidades del mismo (clasificación del suelo, aprovechamiento, etc.) en el momento en que dicha retasación es solicitada. Las únicas características originarias del bien expropiado que deben seguir considerándose a efectos de la retasación son las puramente físicas, ya que como consecuencia de la realización del proyecto que legitimó la expropiación es posible que dichas características físicas hayan variado; y tomar en consideración esas nuevas características físicas conculcaría la prohibición, impuesta por el art. 36 LEF, de incluir en el justiprecio las plusvalías -o las minusvalías- habidas con posterioridad a

la iniciación del expediente expropiatorio. En resumen, la retasación debe buscar el valor del bien expropiado en el momento en que aquélla se solicita, si bien considerando idealmente que las características físicas del bien expropiado siguen siendo las que tenía en el momento de iniciación del expediente expropiatorio”.

La sentencia, tras considerar que el Jurado no estimó vigente la Ponencia de Valores Catastrales (con efecto de enero de 1996) a la valoración de retasación en el año 2001, da por bueno dicho criterio en atención a la prueba pericial practicada en autos, en la que se informa que las Ponencias de Valores no se adecuaban a la evolución del mercado inmobiliario.

Pues bien, tal conclusión no puede compartirse por cuanto, como ha venido reiterando esta Sala, la aplicación de la Ponencia de Valores Catastrales responde a un concepto legal al que se refieren los artículos 27 y 28 de la Ley 6/98, que debe ser entendido en sentido formal, no meramente material o económico (...).

Lo anterior conlleva que se entiendan producidas las infracciones denunciadas por la administración municipal recurrente que giran en torno a la improcedencia de que el desfase entre los teóricos valores del suelo apuntados por la ponencia de valores catastrales y los reales de mercado, dictaminado en la prueba pericial practicada, pueda ser motivo de inaplicación de las ponencias.

No obsta a la anterior conclusión el hecho de que se haya producido una revisión del planeamiento en el año de valoración de la retasación, pues en modo alguno se ha acreditado, con la prueba practicada, que el mismo haya afectado y en qué medida a los bienes expropiados, ni es obstáculo tampoco las actuaciones que en ejecución de previsiones del planeamiento se hayan podido llevar a efecto en áreas mas o menos cercanas a la que fue objeto de expropiación, circunstancias ambas no objeto de valoración en la sentencia.

Lo manifestado conlleva la estimación de la pretensión de la recurrente de considerar aplicable, para la determinación del valor del suelo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.2 párrafo primero de la ley 6/98, la Ponencia de Valores Catastrales, pero no aquella otra relativa a que se esté al valor considerado por el Jurado de Expropiación en las resoluciones de 21 de abril de 2005, fundamentada en que implícitamente, al partir dichas resoluciones del justiprecio de expropiación, acoge los valores de la Ponencia, pues lo cierto es, y en tal extremo acierta la sentencia recurrida, que a lo que procedió el Jurado es a realizar una retasación interna.

En consecuencia con lo hasta aquí expuesto, procede casar la sentencia y, con estimación del recurso contencioso administrativo, anular los acuerdo del Jurado, por disconformes a derecho, y ordenar que se proceda a una nueva valoración de los bienes expropiados, sentando como base la aplicación de las Ponencias de Valores Catastrales actualizadas y los demás parámetros considerados por el Jurado no cuestionados, y con respeto en todo caso a lo reconocido por éste a la expropiada” (FJ 4º).

2. Competencia. La decisión sobre si procede o no la retasación corresponde a la Administración expropiante, no al Jurado de Expropiación. STS de 23 de julio de 2012 (RC 3834/2009)

“Esta Sala se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre la cuestión relativa a si la competencia para resolver sobre la procedencia de seguir el procedimiento de retasación corresponde a la Administración expropiante o al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, y el criterio jurisprudencial, que es coincidente con el que mantuvo el Jurat d’Expropiació de Catalunya en su decisión de archivo de la solicitud de retasación, es que los Jurados de Expropiación son órganos de tasación, cuya función es la de decidir el justo precio de los bienes objeto de valoración, y que la decisión sobre si procede o no la retasación corresponde a la Administración expropiante.

Así resulta recogido en las sentencias de esta Sala de 26 de septiembre de 2011 (recursos 3058/10, 5553/10 y 6792/10) y de 5 de marzo de 2012 (recurso 1208/11), que resaltan que las funciones de los Jurados de Expropiación, como órganos tasadores, consisten en la valoración de los bienes y derechos, sin que se incluya entre tales funciones la decisión sobre la procedencia de la retasación: “..no puede compartirse el planteamiento de la parte recurrente, que ante la falta de una previsión específica sobre la posible decisión de denegar la procedencia de la retasación en el procedimiento abierto al respecto con la solicitud de los interesados, entiende que la competencia para ello ha de atribuirse al Jurado de Expropiación, sin tomar en consideración que, a diferencia de la Administración expropiante, tal órgano tiene delimitado el alcance de sus funciones, como ha declarado desde antiguo la Jurisprudencia, que lo define como un órgano tasador, al que no corresponde efectuar otras valoraciones o interpretaciones jurídicas, precisando con insistencia, como dice la sentencia de 26 de mayo de 1987, que la misión que al Jurado encomienda la Ley de Expropiación Forzosa en su artículo 34 esencial y específicamente es la de decidir sobre el justo precio que corresponde a los bienes y derechos objeto de valoración, pero en ningún caso alcanza ni se extiende a la interpretación y definición del derecho.”

Por tal razón, la primera decisión que debe adoptarse en el procedimiento iniciado por el propietario, que es la relativa a la procedencia o no de la retasación, corresponde a la Administración expropiante, y sólo una vez declarada la procedencia de la retasación, si se produce discrepancia en la valoración, se inicia la fase de justiprecio en la que ha de intervenir el Jurado para resolver como órgano de tasación la discrepancia valorativa” (FJ 3º).

3. Solicitud de retasación: desestimación presunta. Supuesto de silencio positivo con el efecto de que debe continuar el procedimiento. STS de 22 de noviembre de 2011 (RC 1789/2008)

“La ya mencionada sentencia de 9 de diciembre de 2008 aclaró que no puede llegar hasta dar automáticamente por buena la hoja de aprecio adjunta a la solicitud de

retasación: Cuestión distinta es la atinente al alcance de dicho silencio administrativo positivo, pues no puede acogerse la pretensión de los expropiados de que la valoración contenida en su hoja de aprecio se considere tácitamente estimada. Es doctrina de esta Sala que la omisión de formulación de hoja de aprecio por la Administración no supone aceptación tácita de la hoja de aprecio del expropiado. Véase, en este sentido, la reciente sentencia de 13 de octubre de 2006. No está de más añadir que la Ley de Expropiación Forzosa sólo contempla dos modos de fijación del justiprecio, al margen por supuesto de su fijación por el órgano jurisdiccional cuando el asunto llega a la vía contencioso-administrativa: el acuerdo entre las partes, o su determinación por el Jurado de Expropiación. Esto quiere decir que la Administración expropiante carece de la potestad de fijar por sí misma el justiprecio y, precisamente por ello, su silencio no puede traer como consecuencia la fijación del justiprecio: nadie puede otorgar tácitamente lo que no podría acordar de manera expresa.

Dado que el alcance del silencio administrativo positivo no puede consistir en dar por tácitamente estimada la hoja de aprecio de los expropiados, su eficacia sólo puede estribar en el deber de la Administración de continuar el procedimiento de retasación, remitiendo inmediatamente el expediente -en el estado en que se halle- al Jurado de Expropiación a fin de que éste haga una nueva valoración de la finca expropiada.

Así, de conformidad con el referido criterio jurisprudencial, la consecuencia del silencio administrativo positivo en este caso sólo puede consistir en la declaración del derecho del solicitante a que se sigan todos los trámites previstos por la legislación de expropiación forzosa para la determinación del justiprecio y, en concreto, su derecho a que -siempre que la Administración expropiante no muestre conformidad con la hoja de aprecio adjunta a la solicitud de retasación- se pasen la actuaciones al Jurado de Expropiación. Ello significa que la resolución de la Consejería de Infraestructura, Transporte y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias de 23 de septiembre de 2005 debe ser anulada, por desconocer que la falta de resolución expresa en casos como el presente se rige por lo dispuesto en el art. 43 LRJ-PAC; pero ha de desestimarse la pretensión de la recurrente de que la cifra recogida en su hoja de aprecio se tenga por justiprecio de la retasación. Se debe declarar sólo su derecho a la continuación del procedimiento de retasación, mediante la remisión del expediente al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Tenerife” (FJ 4º).

4. Procedencia. Ejercicio del derecho de retasación con anterioridad a la fecha del Acta de pago. Aplicación errónea de la doctrina jurisprudencial. La solicitud de retasación no puede quedar enervada por el solo hecho de admitir el pago del precio fijado administrativamente: sólo la aceptación del pago sin reservas excluye el derecho de retasación. STS de 2 de marzo de 2011 (RC 5077/2006)

“Es cierto que esta Sala, reiterando los pronunciamientos más antiguos traídos a colación y examinados detalladamente por la parte recurrente en su escrito de interposición de esta casación, se ha pronunciado recientemente en sentencia de 8 de abril de 2008 (Rec. Cas. 3999/2004) señalando que lo que enerva el derecho a la retasación no es ciertamente "la efectividad o materialización del pago del justiprecio

una vez transcurrido el plazo de caducidad establecido en el art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, lo que por sí mismo no impediría el ejercicio de tal derecho, sino la aceptación de dicho pago sin reservas y de plena conformidad en cuanto implica la renuncia a la retasación (...) por lo tanto su ejercicio con posterioridad a dicha aceptación resulta contrario a sus propios actos, como se desprende de la jurisprudencia de esta Sala, de la que es muestra la sentencia de 7 de febrero de 2002, cuando señala que "en este sentido ha de recordarse la jurisprudencia de esta Sala (sentencias de 2 de junio de 1984, 22 de junio de 1991, 14 de noviembre de 1995 y 14 de junio de 1997), según las cuales, el pago posterior a los dos años de la fijación del justiprecio no es obstáculo para que proceda la retasación, si se ha solicitado la misma con anterioridad a dicho pago. De ello se deduce que la solicitud de retasación no puede quedar enervada por el solo hecho de admitir el pago del precio fijado administrativamente. Sólo la aceptación del pago sin reservas excluye el derecho de retasación, no siendo admisible, por el contrario, la retasación cuando actos propios del expropiado manifiestan una acomodación al "quantum" de la indemnización".

Como se desprende de lo anterior, los requisitos exigidos por la referida doctrina jurisprudencial, más allá de la conformidad con el pago realizado, lo son para aquellos supuestos en que el derecho a la retasación se ejercita una vez que se ha producido el abono del justiprecio, usando entonces el expropiado de las facultades derivadas de la autonomía de su voluntad para decidir -haciendo reserva expresa o tácita del derecho, por actos o manifestaciones que así lo muestren inequívocamente- si lo ejercerá o no posteriormente. Sin embargo, no es éste el caso resuelto por la sentencia de instancia.

En este caso, en fecha 3 de abril de 2003 y firmada por los recurrentes, se extiende Acta de pago de diferencia de justiprecio e intereses otorgando aquéllos "carta de pago de las cantidades entregadas, salvo buen fin de los efectos bancarios, manifestando su conformidad a este pago, dando por finalizado el expediente expropiatorio"; un documento de cuya literalidad no cabe extraer otra consecuencia que la de la conformidad de los expropiados con la materialización y efectividad del pago del justiprecio y de su voluntad de poner fin, como es común, tras el abono del justiprecio, al procedimiento de expropiación.

Junto a ello, debe recordarse que los recurrentes ejercitaron su derecho de retasación en fecha 12 de junio de 2001, con anterioridad, pues, a la del Acta de pago antes citada siendo por ello por lo que se produjo una errónea aplicación de la doctrina jurisprudencial que evocó en su sentencia la Sala de instancia al haberse dictado las sentencias en cuestión en supuestos en los que la retasación se solicitó con posterioridad a la entrega y recepción del justiprecio y no antes, como era el caso.

Por el contrario, resulta aquí de aplicación la doctrina expresada por esta Sala en sentencia de 22 de febrero de 2005 (Rec. Cas. 2898/2001) en la que, recordando lo que ya dijéramos en la anterior de 3 de junio de 2000, señalamos lo siguiente: "... en este caso, por el contrario, el propietario recibió la totalidad del justiprecio e intereses de demora después de instar la retasación, (...) pues el hecho de haberse pedido la retasación, como certeramente apunta la representación procesal del recurrido, no exime a la Administración del deber de abonar íntegramente el justiprecio determinado por el Jurado y los intereses de demora, ya que no cabe, como resultado de la retasación, reducir aquél, de manera que, antes bien, sería la Administración la que actuaría de mala fe si, conocedora de la solicitud de retasación, se negase a satisfacer

el justiprecio y los intereses hasta tanto se tramitase y resolviese el procedimiento retasador. Pedida la retasación con anterioridad a percibir la totalidad del justiprecio, no es aplicable la doctrina jurisprudencial de los actos propios para denegarla, sin que el cobro, en este caso, precise de reserva alguna al haberse previamente interesado aquélla" (FJ 2º).

5. Improcedencia.

A) No procede la retasación si no ha mediado previamente expediente expropiatorio y sí mera ocupación ilegal o vía de hecho. Anulación del instrumento de planeamiento que legitima la expropiación. Expediente no expropiatorio y sí indemnizatorio. STS de 6 de marzo de 2012 (RC556/2009) [En términos análogos STS de 27 de febrero de 2012 (RC 558/2009)].

"(...) por sentencia de 30 de marzo de 2001, confirmada por la de este Tribunal de 11 de febrero de 2005, se anuló, a instancia de quien ahora solicita la retasación, el expediente expropiatorio, con apoyo en la anulación, también por sentencia firme, de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de San Sebastián de los Reyes que legitimaba la expropiación.

Pues bien, constatada igualmente que la retasación se insta el 23 de mayo de 2003, esto es, transcurridos más de dos años desde la fecha de la sentencia de instancia que anuló el procedimiento expropiatorio, razón asiste a la aquí recurrente para, de conformidad con reiterada jurisprudencia relativa a la vía de hecho derivada de la nulidad del instrumento urbanístico que legitima la expropiación, aducir que no nos encontramos ante un expediente expropiatorio que podría en su caso viabilizar la retasación instada y sí ante otro de naturaleza indemnizatoria.

La circunstancia que se apunta en la sentencia recurrida, tras reconocer que se está ante una ocupación ilegal o de hecho, relativa a la imposibilidad de restitución "in natura", como justificadora de la decisión adoptada de acceder a la retasación, no puede compartirse por este Tribunal, en cuanto ello supondría desnaturalizar el instituto de la retasación, configurado, conforme dijimos recientemente (Sentencia de 26 de septiembre de 2011, recaída en recurso de casación 5553/2010) "como una garantía para el expropiado, ante la demora en la efectividad o pago del justiprecio, con la finalidad de que el mismo sea adecuado a la realidad patrimonial que se entiende afectada por el transcurso de dicho plazo y que exige una nueva valoración de los bienes y derechos expropiados" (FJ 3º).

B) Renuncia a la retasación: aceptación del pago del justiprecio sin formular reserva o protesta alguna. STS de 11 de marzo de 2011 (RC 6298/2006)

"Esta Sala ha señalado (STS 27/06/2006, Rec. 2526/2003) que la figura de la retasación, instituida en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa como supuesto de caducidad del justiprecio por haber transcurrido más de dos años desde que fue fijado definitivamente, según el artículo 35.3 de la citada Ley, en vía

administrativa sin haber sido satisfecho, responde a la necesidad de evitar que el paso del tiempo y la erosión inflacionaria alteren la relación patrimonial existente entre los bienes expropiados y la indemnización establecida como compensación por su pérdida, por lo que este instituto, que opera ipso iure desde la petición del expropiado, se constituye como una garantía derivada de la caducidad del justo precio por no haber recibido a su debido tiempo el expropiado el justiprecio señalado por el órgano tasador.

Sin embargo, también ha declarado esta Sala (STS 14/06/1997, Rec. 9898/1991) que el expropiado puede manifestar mediante actos propios una voluntad de renuncia a la retasación y de acomodación al "quantum" indemnizatorio fijado por el Jurado, como ocurre cuando, transcurridos los dos años establecidos por el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, acepta el pago sin formular reserva o protesta alguna en cuanto a la retasación, que es lo sucedido en este caso, en que el propietario expresó en el acta extendida el día 15 de febrero de 1995 de darse por enteramente pagada, tal y como interpreta correctamente la Sala de instancia, pues del contexto de la expresiones contenidas en dicha acta y de las actuaciones precedentes no puede concluirse cosa distinta, sin que el hecho de que exista un diferencial de tres céntimos de euro entre la cantidad abonada (3.616.245,83 €) frente a la cantidad fijada en primer término por el Jurado Provincial de Expropiación, de 21 de octubre de 1992 y posteriormente confirmado en reposición (3.616.245,86 €) pueda tener el significado que pretende darle la parte actora, de pago parcial del justiprecio, pues tal conclusión es contraria a la lógica más elemental ya que tan insignificante diferencial sólo puede obedecer, como también acertadamente señala la Sala de instancia, a un mero error aritmético o de cálculo perfectamente subsanable.

Por lo demás, no es preciso que la renuncia al derecho de retasación se haga constar expresamente, sino que basta, según la aludida jurisprudencia, con recibir el pago, una vez transcurridos los dos años de la fijación del justiprecio, sin formular reserva o protesta alguna al respecto.

La renuncia expresa al mencionado derecho sólo es imprescindible cuando se recibe el pago después de haber pedido la retasación, como ha declarado también esta Sala en su Sentencia de 14 de noviembre de 1995, recogiendo la doctrina establecida, entre otras, en Sentencias de 30 de enero de 1984, 15 y 24 de febrero de 1984, 8 y 24 de mayo de 1984, 7 y 25 de junio de 1984" (FJ 3º).

C) Tratándose de valoraciones efectuadas en un procedimiento de reparcelación en ejecución del planeamiento por el sistema de cooperación no cabe la figura de la retasación al no tratarse de la fijación de un justiprecio expropiatorio. STS de 16 de junio de 2009 (RC 4422/2005)

"(...) la revisión de las valoraciones efectuadas con motivo de la reparcelación en el sistema de cooperación en la ejecución del planeamiento, queda sujeto al plazo de vigencia establecido en el art. 112 del Texto Refundido de 1976 y no puede prosperar la solicitud de revisión formulada en aplicación supletoria del art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, que no entra en conflicto con aquel, al no tratarse de la fijación de un justiprecio expropiatorio y existir una norma específica que determina el alcance temporal de las valoraciones correspondientes a un sistema de ejecución distinto, como

es el de cooperación, en el que las liquidaciones para los interesados pueden ser de distinto signo, como sucede en este caso y pone de manifiesto el Ayuntamiento recurrido al señalar que el recurrente debía soportar las cargas de urbanización correspondientes, en cuyo caso y por disposición legal, art. 127.1 RGU, quedarán compensadas, "siendo exigibles únicamente los saldos resultantes", de manera que no se trata de la exigencia del pago de un justiprecio, como en los casos y jurisprudencia invocados por el recurrente, sino del resultado de las compensaciones correspondientes, al cual ha de estarse y en cuyo ámbito y contexto ha de plantearse, en su caso, la vigencia de las valoraciones en cuestión atendiendo a la normativa específica, por lo que resulta improcedente la pretensión de la parte de aplicación de una norma como el art. 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, referida al abono del justiprecio, así planteada respecto de unas valoraciones en el marco de la reparcelación que no eran exigibles en sus propios términos sino atendiendo al resultado de las compensaciones correspondientes con las cargas de urbanización a que estaba sujeto el interesado, con independencia de cual sea el resultado de esta compensación que no es objeto del proceso" (FJ 2º).

6. Vinculación en retasación del justiprecio instado por la Administración en su escrito de contestación a la demanda; aplicación de la doctrina sobre vinculación de las hojas de aprecio. STS de 19 de junio de 2009 (RC 5773/2005)

"La circunstancia de que en el procedimiento de retasación no hubiera "intercambio de hojas de aprecio", limitándose el Excmo. Ayuntamiento a rechazar la procedencia de la retasación, no puede erigirse en obstáculo a la pretensión ejercitada, como tampoco puede serlo el que el Jurado la hubiera desestimado. En vía jurisdiccional, el Excmo. Ayuntamiento, concretamente en el suplico de su escrito de contestación a la demanda, formuló dos pretensiones: una principal, por la que instaba la desestimación de recurso, y otra, subsidiaria, en la que instaba que se fijara como precio de la retasación 502.013,82 euros, incluido el premio de afección. Tenía en cuenta para ello un informe valorativo confeccionado por el Arquitecto Jefe de la Oficina de Planeamiento que adjuntaba a dicho escrito de contestación y que calificaba, a efecto de una hipotética retasación, como adecuado. Sostener en el escrito de oposición el recurso de casación que la cifra a la que llegó el técnico municipal era una cifra máxima facilitada a la Sala como criterio y que por ello podía el Tribunal fijar una cantidad inferior, contradice la realidad de que esa cifra se interesó en el suplico de la demanda, en petición subsidiaria, como precio de retasación.

En consecuencia, con estimación del motivo, por infracción de los artículos 33.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 218.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y no del artículo 34, que improcedentemente también denuncia la parte recurrente como infringido al amparo del artículo 88.1 c), de conformidad con el artículo 95.1 c) y d) de la Ley Jurisdiccional, casando la Sentencia, procede resolver si ha de considerarse como vinculante la valoración facilitada en la forma expuesta por la Administración, y la respuesta debe ser afirmativa.

La jurisprudencia, de manera reiterada, atribuye a las hojas de aprecio la naturaleza de declaraciones de voluntad que en virtud del principio de respeto de los actos propios deben ser tenidos en cuenta por los Jurados y por los Tribunales a la hora de fijar el

precio de lo expropiado (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de abril de 2.007 - recurso de casación 6659/2003- y las en ella citadas).

La circunstancia de que las sentencias de referencia contemplen la existencia de las hojas de aprecio presentadas en vía administrativa, no impide la aplicación de la doctrina al caso de autos en el que, como ya dijimos, la Administración en vía jurisdiccional, por medio de su Letrado, fija el justiprecio para la retasación en su pretensión subsidiaria” (FJ 3º).

7. Fijación del justiprecio en la retasación.

A) Competencia: corresponde indefectiblemente al Jurado de Expropiación. STS de 13 de diciembre de 2011 (RC 3986/2008).

“El art. 58 LEF dispone inequívocamente que, cuando resulta procedente la retasación, "habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título"; y, por si cupiera alguna duda de que ello significa seguir el mismo procedimiento administrativo que para la determinación inicial del justiprecio, el art. 74 REF aclara que "se seguirán los trámites previstos en el capítulo III del Título III". Está, pues, fuera de toda discusión que la retasación exige normalmente seguir la vía administrativa de fijación del justiprecio. Tan es así que a las diáfanas prescripciones legales y reglamentarias que se acaban de transcribir cabría añadir otro argumento de índole sistemática: en la vigente legislación sobre expropiación forzosa no está previsto que quepa eludir la fijación del justiprecio por ese órgano técnico que es el Jurado de Expropiación” (FJ 3º)

B) Improcedencia de acudir al método estimativo del art. 43 LEF para corregir un pretendido exceso en la valoración por las circunstancias propiciadas por la retasación. STS de 30 de octubre de 2012 (RC 417/2010)

“La fundamentación del motivo es, en síntesis, que la retasación ha provocado que a la hora de calcular el valor de la finca conforme a las normas legales, ese valor se haya calculado sobre la base de la existencia de una zona ya urbanizada, precisamente por la propia actuación que había justificado la expropiación, de donde se concluye que se ha vulnerado el mencionado artículo 36 de la vieja Ley de Expropiación, que obligaba a no "tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro"; exigencia que se reprocha no se ha tenido en cuenta por la Sala sentenciadora en la sentencia. En este mismo sentido se considera que debió la Sala aplicar el criterio estimativo del artículo 43; considerándose en la fundamentación de este motivo casacional, que no es cierto, como en la demanda se aducía, que la finca se encontrase en una inmejorable situación, cercana a la playa, cuando lo cierto y verdad es, en el razonar del recurso, que la zona, al iniciarse las actuaciones expropiatorias, "se encontraba totalmente deprimida, siendo un barrio donde la delincuencia, la drogadicción y otras lacras sociales eran especialmente conflictivas, entre otras razones por su deficiente entramado urbano"; situación muy diferente tras la actuación urbanizadora a que sirve

la expropiación. Se concluye de todo ello que sin perjuicio de que la retasación comportaba una nueva valoración de los bienes independiente de la anterior y conforme a las condiciones de los bienes al momento de dicha retasación, en el caso de autos es excesivo el precio fijado a la parcela conforme a las normas legales, de ahí la procedencia de acudir, para moderarlo, al régimen estimativo del artículo 43.

El motivo, así formulado, no puede ser admitido, ya de entrada, porque se incurre por la misma Corporación expropiante en una contradicción con el argumento que ahora se pretende hacer valer, desde el mismo momento que ella misma se adaptó, como era obligado, a las reglas legales de valoración de los terrenos y buena prueba de ello es que a esa normas se atiene, como ponen de manifiesto los anteriores motivos de este recurso que se han examinado, argumento que ha de servir, además de poner de manifiesto su actuar contrario a sus propios actos, para suscitar el debate sobre qué cantidad habría de considerarse prudentemente como justiprecio. Pero además de ello, no puede silenciarse que todos los reparos que se oponen a la valoración que surge de la retasación de los bienes no tienen otra causa que la propia actuación municipal que, desatendiendo las obligaciones que la Ley le impone en la expropiación de los terrenos, propició esa nueva valoración de los terrenos, situación a la que no se habría llegado de haber atendido oportunamente esas obligaciones.

Menos aun sería admisible que para corregir un pretendido exceso en la valoración por las circunstancias propiciadas por la retasación, debiera acudirse al método estimativo que se contienen en el artículo 43 de la Ley de 1954, en la redacción vigente al momento de autos -en la redacción actual no sería admisible aplicar el criterio en la valoración de bienes inmuebles conforme a la normas legales de valoración-, ya que desde el mismo momento en que con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones -que es la aplicable en el caso de autos- se vino a establecer un sistema legal en la determinación del valor de los terrenos, dejó de ser admisible ese criterio estimativo para los terrenos. Y aun sería de añadir que tan siquiera la misma defensa municipal se arriesga a dar un valor de los terrenos por aplicación de dicho criterio, como ya se dijo” (FJ 8º).

8. Momento al que ha de referirse la valoración: fecha de solicitud de la retasación. Improcedencia de retasación interna. STS de 20 de junio de 2012 (RC 3238/2009)

“(…) la expropiada denuncia la infracción de los artículos 58 y 36 LEF y de la jurisprudencia de esta Sala contenida en las Sentencias que cita. En el desarrollo del motivo trata de hacer prevalecer la hoja de aprecio que presentó el 9 de octubre de 2003, frente al criterio de la Sala de instancia que fija como momento de la retasación el año 1988, que es cuando fue solicitada, confirmando la resolución de 23 de octubre de 1991 dictada por la Administración, que actualiza a dicha fecha el importe del justiprecio.

En este sentido, la Sentencia razona que la fecha de valoración de los bienes expropiados será la de la fecha de solicitud de retasación, 12/5/1988, a lo que añade que, ante la imposibilidad de determinar el valor de los bienes expropiados a tal fecha por no considerar aceptables los informes periciales, debe considerarse correcto, al igual que hizo el Jurado, que el valor de los terrenos debe verificarse por el sistema de

retasación interna efectuado por la Administración en su resolución de 27 de mayo de 2003, resolución en la que se limita actualizar la retasación realizada con fecha 23/10/1991 siguiendo el mismo criterio.

El art. 58 de la LEF, relativo a la retasación, establece que habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, a cuyo efecto el expropiado formulará su hoja de aprecio, y que si la Administración no está de acuerdo con la misma, "extenderá hoja de aprecio fundada del valor del objeto de la expropiación, que se notificará al propietario, el cual, dentro de los diez días siguientes, podrá aceptarla lisa y llanamente o bien rechazarla, y en este segundo caso tendrá derecho a hacer las alegaciones que estime pertinentes...". Pues bien, es evidente que habiendo formulado el expropiado su nueva hoja de aprecio al solicitar la retasación con fecha 12/5/1988, lo que era procedente era haber dado traslado de la retasación formulada por la Administración con fecha 23/10/1991 para que la expropiada realizase las alegaciones que estimase oportunas, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 29 y 30 de la LEF, y en este sentido hay que entender el Auto de esta Sala de 23/2/1998, que puso fin al incidente de ejecución de sentencia, cuando señaló que la expropiada no había tenido oportunidad de hacer alegaciones a la retasación realizada por la Administración, sin que fuere necesario formular nueva hoja de aprecio. Ello es así porque de conformidad con la doctrina jurisprudencial mantenida por esta Sala (STS de 6/10/2009, dictada en el recurso nº 806/2006, entre otras), la retasación no es una mera actualización del justiprecio originario, ni es una adaptación de los datos entonces tenidos en cuenta a la coyuntura económica actual. La retasación consiste en la fijación de un nuevo justiprecio, mediante una nueva valoración del bien expropiado con arreglo a los rasgos jurídicos del mismo (clasificación del suelo, aprovechamiento, etc.) en el momento en que dicha retasación es solicitada. Las únicas características originarias del bien expropiado que deben seguir considerándose a efectos de la retasación son las puramente físicas, ya que como consecuencia de la realización del proyecto que legitimó la expropiación es posible que dichas características físicas hayan variado; y tomar en consideración esas nuevas características físicas conculcaría la prohibición, impuesta por el art. 36 LEF, de incluir en el justiprecio las plusvalías -o las minusvalías- habidas con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio. En resumen, la retasación debe buscar el valor del bien expropiado en el momento en que aquélla se solicita, si bien considerando idealmente que las características físicas del bien expropiado siguen siendo las que tenía en el momento de iniciación del expediente expropiatorio.

En consecuencia, habiéndose solicitado la retasación con fecha 12 de mayo de 1988, habrá que estar a dicha fecha para realizar la valoración de los bienes objeto de la misma. Precisamente, el Auto de esta Sala de 23 de febrero de 1998, que vino a resolver definitivamente el incidente de ejecución a que antes nos hemos referido, así lo estableció, anulando la resolución de la Administración de fecha 23 de octubre de 1991, no por el hecho de venir referida la retasación al año 1988, sino por haberla realizado de forma unilateral. Por tanto, la pretensión de la parte de que la retasación venga referida a una fecha posterior a mayo de 1988 no puede ser acogida" (FJ 2º).

9. Subsiste el interés inicialmente constatado mediante la impugnación jurisdiccional del justiprecio fijado aun cuando se hubiera solicitado y resuelto la retasación. STS de 7 de diciembre de 2011 (RC 323/2008)

“(…) hemos de pronunciarnos sobre las manifestaciones realizadas por la Generalitat de Catalunya, como parte recurrida, relativas a la solicitud de desestimación del recurso interpuesto por razón de la pérdida sobrevenida de objeto del mismo, alegando básicamente en apoyo de dicha solicitud que, ante la petición de retasación realizada por los recurrentes, con la resolución de las misma en vía administrativa, impugnadas judicialmente y existiendo sentencia firme en alguna de ellas, debe entenderse producida la caducidad de los iniciales justiprecios expropiatorios, por lo que el expediente de fijación de justiprecio expropiatorio que se discute en el presente recurso de casación ha perdido su objeto, quedando vacío de contenido, de manera que ya no procede resolver sobre unos actos administrativos caducados.

Pues bien, dicha petición no puede ser estimada, dado que una cosa es que el expropiado, en virtud de la facultad que le concede el artículo 58 de la LEF, pueda solicitar la retasación de los bienes de su propiedad objeto de expropiación desde el momento en que hubieren transcurrido dos años desde que el justiprecio hubiera quedado definitivamente fijado en vía administrativa sin que el mismo hubiera sido satisfecho o consignado en legal forma, y otra distinta es que, impugnada judicialmente y aun en el caso de que existiera sentencia que modifica al alza o a la baja el justiprecio administrativo deba entenderse producida la pérdida sobrevenida de objeto. En el caso de la retasación, nos encontramos con un nuevo expediente de justiprecio a los efectos de valoración de los bienes, que no modifica o influye en la resolución jurisdiccional del justiprecio inicialmente impugnado. Supuesto distinto sería cuando los propios actos del expropiado manifiesten una aceptación de la cantidad determinada en concepto de justiprecio, tal y como se deduce de la doctrina jurisprudencial existente, entre otras sentencias del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1979, 26 de diciembre de 1983 y 18 de marzo de 1983.

De lo anterior se deduce que, aun cuando se hubiera solicitado y resuelto la retasación, si existe pendiente la resolución definitiva del justiprecio inicialmente determinado, mientras no se haya manifestado la voluntad expresa del expropiado de aceptar el pago que se deriva de la indemnización fijada por aquella vía, como sería con la suscripción del acta de pago de las cantidades fijadas jurisdiccionalmente, debe entenderse que subsiste el interés inicialmente constatado mediante la impugnación jurisdiccional del justiprecio fijado, y por tanto, la inexistencia de pérdida de objeto del recurso de casación entablado a tal efecto” (FJ 3º).

10. La consignación defectuosa del justiprecio no enerva la retasación. STS de 5 de diciembre de 2011 (RC 4333/2008)

“En este caso, la consignación no se ha efectuado a disposición del expropiado sino a favor de la Demarcación de Carreteras del Estado, además de no constar, como señala la Sala de instancia, ni el ofrecimiento real y cierto de pago al expropiado ni que este haya rehusado el mismo, y por último, la consignación se notificó a las interesadas con fecha 12 de noviembre de 2004 (folio 69 del expediente administrativo), esto es,

transcurrido el plazo de dos años previsto en el art. 58 de la LEF, debiendo concluirse que la consignación no está bien hecha y en consecuencia no produce los efectos interesados por la beneficiaria en relación a evitar la estimación de la solicitud de retasación, ya que la carta de la beneficiaria de fecha 31 de agosto de 2004 obrante al folio 83 del expediente, ni justifica la recepción por parte de las interesadas, ni estaría, en todo caso, dentro del plazo de dos años previstos legalmente para enervar la retasación” (FJ 2º).