



Roj: **STS 1414/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:1414**

Id Cendoj: **28079130052020100115**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **25/05/2020**

Nº de Recurso: **755/2019**

Nº de Resolución: **550/2020**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 2840/2018,**
ATS 7344/2019,
STS 1414/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 550/2020

Fecha de sentencia: 25/05/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 755/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 18/03/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por: CPB

Nota:

R. CASACION núm.: 755/2019

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 550/2020

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde



D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D. Francisco Javier Borrego Borrego
D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 25 de mayo de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación interpuesto por la **Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**, representada y dirigida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2-Albacete) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de fecha 21 de noviembre de 2018, en los recursos acumulados núms. 374/15 y 375/15, interpuesto contra la resolución del Jurado Regional de Valoraciones de 27 de julio de 2015, por la que se inadmitió, por extemporáneo, el recurso de reposición interpuesto contra la resolución del mismo Jurado de 28 de enero de 2015, por la cual se estableció el justiprecio del expediente relativo a la finca NUM012 del proyecto de expropiación para la ejecución de las obras Autovía de la Sagra. Tramo II: A-42 (N-401) en Illescas-CM-4001 en Borox y Añover del Tajo (Toledo) parcela 24 del polígono 1 del término de Borox.

Se ha personado en este recurso como parte recurrida **D^a Carmela , D. Alvaro , D^a Estela y D. Juan Antonio** , representados por la procuradora D^a Marta Martínez Tripiana, bajo la dirección letrada de D. Roberto Alonso Martín.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En los recursos acumulados núm. 374/2015 y 375/2015, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con fecha 21 de noviembre de 2018, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS.-

1- Inadmitimos el recurso contencioso-administrativo 374/2015.

2- Imponemos a los recurrentes las costas del recurso contencioso-administrativo 374/2013, con el límite, en cuanto a honorarios de Letrado, de 500

3- Estimamos el recurso contencioso-administrativo 375/2015 y, con anulación de la expropiación forzosa, condenamos a la beneficiaria de la expropiación, Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A.U., al abono a los recurrentes de la cantidad de **66.000,04 €**, con sus intereses desde el 17 de diciembre de 2010, y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de la cantidad de **16.500,01 €**, con sus intereses desde la misma fecha, y todo ello a salvo cantidades ya abonadas.

4.- Imponemos a Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A.U. y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por mitades, las costas del recurso contencioso-administrativo 375/2015, con el límite de 1.500 € en cuanto a honorarios de Letrado."

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia se preparó por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha recurso de casación que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha se tuvo por preparado mediante auto de 1 de febrero de 2019, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 24 de junio de 2019, dictó auto cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

" **1º)** Admitir a trámite el recurso de casación nº 755/19, preparado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia -nº 525/18, de 21 de noviembre-, estimatoria del recurso nº 374/15 y 375/15 acumulados, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar el alcance y requisitos para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa, en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012.



3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación la referida Disposición Adicional.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde el enjuiciamiento del recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos".

CUARTO.- El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso recurso de casación mediante escrito de 2 de septiembre de 2019, en el que describe de este modo las dos pretensiones que en el mismo deduce y los pronunciamientos que se solicitan en el fallo que haya de dictarse:

"...son dos las pretensiones que deducimos en el presente recurso de casación y que tiene por objeto la revisión jurisdiccional del reconocimiento indemnizatorio del 25 % y de la aplicación del Real Decreto 1492/2011 que se hace en la Sentencia de Instancia.

I. En cuanto a la primera, como decíamos tiene por objeto la revisión jurisdiccional del reconocimiento indemnizatorio del 25 % que se hace en la sentencia recurrida como consecuencia de la nulidad del expediente expropiatorio, solicitando, en consecuencia se dicte sentencia en que se declare la aplicación de la Disposición Adicional de la Ley sobre Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y la jurisprudencia previa de esta Sala en que se ha interpretado el alcance, eficacia y efectos de la misma a fin revocar el fallo de instancia con la consiguiente minoración del importe indemnizatorio reconocido en la instancia. La minoración que interesamos ha de conllevar que se exonere a mi dicente de la condena que se le impone en la parte dispositiva de la sentencia de instancia a tener que abonar la cantidad de 16.500,01, con sus intereses y, todo ello por ser esta cantidad resultante de aplicar el importe indemnizatorio del 25% que entendemos que no es de aplicación en estos autos por las razones previamente esgrimidas.

II. En cuanto a la segunda cuestión, como decíamos tiene por objeto la revisión jurisdiccional de la vinculación a la fecha de valoración en las hojas de aprecio que es determinante a fin de rechazar que las fincas expropiadas puedan ser valoradas con arreglo a los criterios y parámetros del Real Decreto 1492/2011, puesto que dicha norma no estaba vigente en el momento en que se inició el expediente de justiprecio. Lo que interesamos debe conllevar a que se confirme la valoración del Jurado Regional de Valoraciones fijándose el justiprecio a abonar a los expropiados en la suma de 47.837,27 euros (cantidad resultante de descontar al justiprecio fijado en la instancia (66.000,04 euros) la suma de 18.162,77 euros resultantes de aplicar el los criterios valorativos de una norma reglamentaria que no estaba vigente en el año 2010)."

El escrito de interposición termina suplicando a la Sala "...dictar Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados."

QUINTO. La representación procesal de D^a Carmela , D. Alvaro , D^a Estela y D. Juan Antonio se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala: "Que tenga por formulada oposición al recurso de casación, interpuesto El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contra la Sentencia de 21 de noviembre de 2018 , y, en consecuencia, declare su inadmisibilidad, o subsidiariamente, lo desestime, declarando no haber lugar al recurso, con imposición de costas a la recurrente, pues así procede en derecho."

SEXTO.- Por providencia de 19 de febrero de 2020, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 18 de marzo de 2020, fecha en la que no pudo llevarse a cabo como consecuencia de la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2010, de 14 de marzo, por lo que ha tenido lugar con fecha 7 de mayo de 2020.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia de la Sala de instancia.

La Sala de instancia, en lo que aquí interesa, estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por D^a Carmela , D. Alvaro , D^a Estela y D. Juan Antonio contra resolución del Jurado Regional de Valoraciones de 27 de julio de 2015 (expedientes NUM013 , NUM014 , NUM015 y NUM016), por la que se confirmó en reposición la resolución de dicho Jurado de 28 de enero de 2015, por la que se estableció el justiprecio de los expedientes mencionados, relativos a las fincas NUM000 , NUM001 , NUM002 , NUM003 y NUM004 del proyecto de expropiación para la ejecución de las obras MODIFICADO N° 1 DE LA AUTOVÍA DE LA SAGRA. TRAMO 11: A-42 (N-401) EN ILLESCAS-CM-4001, EN BOROX Y AÑOVER DEL TAJO (TOLEDO), parcelas NUM005 , NUM006 ,



NUM007 del polígono NUM008 , y NUM009 y NUM010 del polígono NUM011 , del término municipal de Borox.

La sentencia declara la nulidad y consiguiente vía de hecho de la citada actuación expropiatoria por falta de notificación personal de la declaración de necesidad de ocupación, exigida por el art. 21.3 LEF también en los procedimientos de urgencia, y condena a la beneficiaria de la expropiación, Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, S.A.U., al abono a los recurrentes de la cantidad de 66.000,04 €, con sus intereses desde el 17 de diciembre de 2010, y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de la cantidad de 16.500,01 € (el 25% de la anterior cantidad), con sus intereses desde la misma fecha, y todo ello a salvo cantidades ya abonadas.

La cuestión de interés casacional que nos formula el auto de admisión y que aquí debemos resolver atañe a las consecuencias de la declaración de nulidad de la expropiación contenida en la sentencia recurrida y sobre ellas razona su fundamento cuarto en los siguientes términos:

"CUARTO.- Consecuencias de la nulidad.

Cuestión distinta es la de cuáles hayan de ser las consecuencias de la nulidad que se declare. El actor solicita en el punto segundo de su suplico que se anule la expropiación y se le abone una indemnización equivalente al justiprecio -en la cuantía del mismo que defiende- más el 25 % por ilegal ocupación, de conformidad con la tradicional doctrina del Tribunal Supremo que ha venido siguiendo esta Sala.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta la nueva disposición adicional de la LEF introducida por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, que dice: "En caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Norma que entró en vigor el 1 de enero de 2013.

Ahora bien, a juicio de la Sala este precepto debe ser aplicado a las expropiaciones cuya necesidad de ocupación se haya declarado con posterioridad al 1 de enero de 2013, fecha de entrada en vigor de la norma. Esto deriva del art. 21.1 LEF (la necesidad de ocupación da inicio al expediente expropiatorio) en relación con la disposición transitoria de la propia LEF (que dice que sus normas se aplican a los expedientes iniciados después de su entrada en vigor). Es cierto que respecto de la Ley del Suelo de 2007 el Tribunal Supremo declaró que había que atender a la fecha de inicio de la pieza de justiprecio, pero ello fue, según se declaraba, porque se trataba de una norma únicamente valorativa. Sin embargo, aquí se trata de una modificación de la LEF misma, y por tanto el "expediente a que se refiere la DT no puede ser otro que el expropiatorio, que, como decimos, se inicia con la declaración de necesidad de ocupación.

Siendo así, en el presente caso la norma no resulta aplicable por razones temporales, dado que la necesidad de ocupación se declaró en 2010 con la aprobación del Proyecto por Resolución de la Consejería de 5 de noviembre de 2010 (DOCM 220, de 15 de noviembre de 2010, véase el folio 5 del expediente administrativo).

Por consiguiente, siguiendo la jurisprudencia aplicable en la materia, procede hacer aplicación del 25 % mencionado."

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Este auto precisa "que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar el alcance y requisitos para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa, en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012". E identifica como norma jurídica que, en principio, debemos interpretar "la referida Disposición Adicional."

TERCERO. El escrito de interposición.

En el escrito de interposición formulado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha -a pesar de los términos del auto de admisión- se ejercitan dos pretensiones, en primer lugar, la que se refiere a la aplicación en el tiempo de la Disposición Adicional de la LEF en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, y, en segundo lugar, la indebida aplicación del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, al fijarse el justiprecio por la Sala.



A). Sobre la primera, es decir, sobre la aplicación en el tiempo de la referida disposición adicional que entró en vigor el 1 de enero de 2013, entiende el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha que el momento que debe tenerse en cuenta no puede ser el del inicio del expediente expropiatorio mediante la declaración de necesidad de la ocupación, como ha entendido la Sala de instancia, sino el momento en el que se ejercita la pretensión indemnizatoria en la demanda, en este caso presentada en 2016, o cuando se dicta la sentencia en 2018, cuando ya era plenamente vigente la citada disposición. En soporte de su tesis ofrece los siguientes razonamientos:

- Que en todos los pronunciamientos de esta Sala sobre la interpretación y alcance de dicha disposición se trataba de expedientes expropiatorios iniciados antes del 1 de enero de 2013, en los que la pretensión indemnizatoria se formuló después de dicha fecha.

- Que los recurrentes en la instancia en ningún momento cuestionaron la vigencia de la disposición adicional citada, siendo la Sala *ex novo* la que lo aborda en la sentencia para rechazar su aplicación e incrementar el justiprecio en un automático 25%.

- Que la fecha en la que nace el derecho indemnizatorio es cuando se declara la imposibilidad de restituir la finca a los expropiados previo cuestionamiento por los mismos de la legalidad del expediente. Por eso considera que lo determinante no es la fecha del acuerdo de necesidad de ocupación, sino el momento en que se ejerza la pretensión indemnizatoria derivada de la declaración de nulidad del expediente expropiatorio (en nuestro caso, la formulación de la demanda en el año 2016) o, en su caso, la fecha en que, declarada la nulidad de la expropiación, se fije por el Tribunal de instancia una indemnización tras verificarse que no es posible la restitución del bien expropiado (en nuestro caso, con la sentencia de 21 de noviembre de 2018). Lo decisivo es que la vigencia de la disposición adicional tuviese lugar antes de formularse la demanda que incorpora la pretensión, pues con ello pudo conocer el demandante la carga procesal de acreditar los daños si pretendía su indemnización.

- Que el pronunciamiento de la Sala de Albacete contradice los de otros Tribunales Superiores de Justicia en los que se considera que la disposición adicional de la LEF debe aplicarse a las pretensiones ejercitadas tras su vigencia (SSTSJ de Asturias de 11 de febrero de 2019, rec. 43/218; de Madrid de 26 de julio de 2017, rec. 18/2016; de La Rioja de 15 de enero de 2015, rec 144/2013; o de Illes Balears de 7 de julio de 2015, rec. 286/2012).

- Que no se trata de ningún supuesto de retroactividad prohibida porque la eficacia de la norma se proyecta hacia adelante, aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso. Sólo podría calificarse de retroactiva si se aplicara a pretensiones ejercitadas antes de su entrada en vigor el 1 de enero de 2013. Ni siquiera se puede calificar de medida retroactiva, si utilizamos el término en su acepción propia, ya que se aplica a un supuesto en el que la verdadera situación jurídica (imposibilidad de restitución de un bien objeto de una expropiación ilegal) de la que nace el derecho a ser indemnizado se produce encontrándose vigente la norma.

- Que la pretensión indemnizatoria por nulidad del expediente expropiatorio se ejercita por primera vez en la demanda.

- Que el incremento indemnizatorio automático del 25% que se ha reconocido en la sentencia ni es un derecho adquirido con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición adicional ni se corresponde con la alegación y prueba de un daño efectivo e indemnizable producido por la infracción procedimental.

Por todo ello considera que la pretensión indemnizatoria automática del 25% del justiprecio reconocida en la instancia debe rechazarse y confirmarse la plena aplicabilidad de la disposición adicional de la LEF y la nueva jurisprudencia que la interpreta.

B).- En cuanto a la segunda pretensión, explica que la sentencia recurrida, al determinar el justiprecio, ha admitido la aplicación del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, para la valoración del suelo expropiado por ser el que se encontraba vigente cuando se reclamó a los expropiados la formulación de las hojas de aprecio (marzo de 2012), a pesar de que en tales hojas los expropiados efectuaron sus valoraciones con referencia a una fecha anterior a la entrada en vigor de aquel reglamento (diciembre de 2010), y además la Sala se ha apartado de otros pronunciamientos precedentes que cita. Considera que, en una expropiación, expropiante, expropiado y beneficiario están vinculados a la fecha con arreglo a la que se realizaron las valoraciones en vía administrativa por lo que la misma no puede luego ser alterada posteriormente en sede judicial con propósito de la impugnación del justiprecio, pues ello implica actuar contra sus propios actos y atenta a la naturaleza revisora de esta jurisdicción.

CUARTO. El escrito de oposición.



Sus argumentos son sustancialmente los siguientes:

- "Si la propia doctrina del Tribunal Supremo determina que no está proscrito es más, constituye un derecho de la parte alegar cuestiones que se no se habían alegado en vía administrativa (aunque como veremos aquí ulteriormente tampoco es cierto) estimando que a la vez, no se puede hacer porque ha surgido una modificación legal que nace a su vez de una Ley posterior en pleno procedimiento judicial, no solo es injusto, es que conculca los principios básicos de nuestro estado de derecho".
- "En cuanto al hecho de que se debe aplicar en un procedimiento subjudice la reforma de la Disposición aludida porque nunca antes se había formalizado la petición de indemnización por daños, ello contradice por completo todas la sentencias del Tribunal Supremo en esta materia, pues ello contradice la propia doctrina de dicho Tribunal, ya que como hemos dicho, este ya ha dictado numerosas sentencias que determinan que el administrado tiene todo el derecho a alegar cuestiones no expuestas en la vía administrativa, pudiendo reservarse estas perfectamente para el escrito de demanda."
- "Sin embargo, se pretende que el expropiado, en un procedimiento iniciado en el año 2000, tenga que pensar que dos ó tres años después, se tenga que conocer que va a existir en el futuro una norma que va a determinar que hay que concretar aún más el daño y perjuicio producido. (Véase por todas TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, S de 6 de Marzo de 1987 Ponente: Martín Herrero, José Luis".
- "Por un lado es preciso tener en consideración, que ninguna influencia ha tenido ni tiene el Real Decreto 1492 /2011, pues si bien la Sentencia recurrida si que le otorga relevancia, lo cierto y verdad es que en la segunda comparecencia del Perito Judicial, este dejó claro que la incidencia del Real Decreto advertido era nulo, siendo lo relevante en todo caso el factor de localización de las fincas. Cuestión esta que le es indiferente la aplicación o no del mencionado Real Decreto".
- "Por otro lado, en la segunda exposición del perito (Véase la vista grabada procedente de la misma) así como en su informe, da todo tipo de explicaciones con respecto a la falta de influencia con respecto al Real Decreto y en cualquier caso, consta entre otras muchas intervenciones del Perito Judicial (informes comparecencias judiciales) precisamente por qué es lícito y correcto llegar a la conclusión de valoración que nos ocupa. En este sentido conviene tener en consideración los minutos 08.04 y siguientes de su segunda intervención judicial. Además de adverso no se pone en duda en ningún momento la correcta valoración a la que llega el perito - insistimos que explica el por qué de tal determinación sobre todo en su segunda comparecencia judicial - sino en sí es o no aplicable el Real Decreto advertido, sin combatir en ningún momento el sistema de valoración ni esta en sí misma."

QUINTO. Estimación del recurso de casación.

Llegamos a tal pronunciamiento por las siguientes razones:

A).- Si bien el auto de admisión del recurso define la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre la que tenemos que pronunciarnos como la de "determinar el alcance y requisitos para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa, en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012.", en este recurso sólo debemos abordar una concreta y precisa manifestación sobre dicho alcance de la citada disposición adicional, el relativo a su dimensión temporal.

En efecto, por lo que aquí interesa, la *ratio decidendi* del fallo descansa en haber considerado la Sala que la consecuencia de la nulidad de todo el expediente expropiatorio es la aplicación, junto al justiprecio declarado en la sentencia, de una indemnización adicional y automática del 25%, "de conformidad con la tradicional doctrina del Tribunal Supremo", no estimando aplicable la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF), que exige la justificación de los perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal, porque "... este precepto debe ser aplicado a las expropiaciones cuya necesidad de ocupación se haya declarado con posterioridad al 1 de enero de 2013, fecha de entrada en vigor de la norma. [...] Siendo así, en el presente caso la norma no resulta aplicable por razones temporales, dado que la necesidad de ocupación se declaró en 2010 con la aprobación del Proyecto por Resolución de la Consejería de 5 de noviembre de 2010...". Considera la sentencia recurrida, por lo tanto, que anulada la expropiación por considerarla incurso en vía de hecho y no siendo posible la restitución del bien expropiado, debe reconocerse al expropiado, junto con el valor del bien ilegalmente ocupado que no puede ya ser devuelto (valor que cifra en el justiprecio declarado por la Sala), un incremento del mismo en un 25%, sin que sea necesario que el expropiado acredite el daño individualizado al que este 25% obedece, por no ser aplicable la Disposición Adicional LEF, que exigiría tal justificación, por razones temporales ya que no estaba vigente cuando se inició el expediente expropiatorio con la declaración de necesidad de la ocupación.



Es decir, la Sala de Albacete no cuestiona el contenido y alcance de la citada disposición, cuestión sobre la que se ha pronunciado ya con carácter general esta Sala en múltiples sentencias (por citar sólo algunas dictadas en 2018, las de 4 de junio, rec. 210/16; 12 de junio, rec. 755/17; 18 de junio, rec. 2392/17; 26 de junio, rec. 4274/17; 9 de julio, rec. 1551/17; 24 de septiembre, rec. 2356/17; 1 de octubre, rec. 3406/17; y en 2019, como la de 4 de julio, rec. 220/18), sino que no la aplica por razones temporales al entender que sus dictados sólo serían de aplicación a los supuestos en los que el expediente expropiatorio se hubiera iniciado, con la declaración de la necesidad de ocupación, con posterioridad a la fecha de su entrada en vigor el 1 de enero de 2013. Y esta cuestión relativa a la aplicación del precepto por razones temporales no ha sido abordada por ninguna de nuestras anteriores sentencias sobre la citada Disposición Adicional introducida en la LEF de 1954, por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, y es la que debemos resolver en el presente recurso.

B).- La aplicabilidad en el tiempo de la Disposición Adicional LEF se cuestiona en este caso respecto de una situación, que es la abordada en la sentencia de instancia, en la que la indemnización, cuantificada en el justiprecio incrementado en un 25%, deriva de la previa declaración por la Sala en su sentencia de la nulidad de la expropiación y de la imposibilidad de restituir el bien expropiado. En esta tesitura, la sentencia recurrida sitúa la necesidad de vigencia de la Disposición Adicional, que regula el derecho del expropiado a ser indemnizado en caso de nulidad de la expropiación, en el momento en el que se produce la declaración de la necesidad de la ocupación por ser cuando se inicia el expediente expropiatorio (art. 21.1 LEF en relación con su Disposición Transitoria). Sin embargo, la indemnización que nos ocupa no forma parte del procedimiento o expediente expropiatorio -de ahí la improcedencia de traer a colación la Disposición Transitoria de la LEF-, sino que es una consecuencia de su declaración de nulidad y, tras ella, de la imposibilidad de restituir el bien expropiado. El derecho a la indemnización que la Sala de instancia cuantifica en el justiprecio incrementado en un 25% nace, por tanto, cuando se declara la nulidad de la expropiación y se aprecia la imposibilidad de restituir el bien expropiado. La ocupación del bien por la Administración o la declaración de la necesidad de ocuparlo, que es el momento en el que la sentencia recurrida sitúa la necesidad de vigencia de la disposición adicional, es, lógicamente, el hecho que se encuentra en el origen último del derecho a la indemnización que se reconoce en la sentencia recurrida, pero este derecho sólo nace cuando se declara la ilicitud de tal ocupación y no es posible la restitución del bien expropiado. El momento determinante a tener en cuenta para la aplicabilidad en el tiempo de la Disposición Adicional LEF en el caso de autos es, pues, la sentencia que reconoce ambos extremos, la nulidad de la expropiación y la imposibilidad de restitución, pues es cuando se consolida la lesión patrimonial determinante del derecho a la indemnización aquí discutida y, en definitiva, cuando nace el derecho a la misma. Y esta apreciación nos lleva a concluir que la mencionada disposición debe ser aplicada en las sentencias dictadas tras su vigencia que, como la recurrida, declaran la nulidad de la expropiación y aprecian la imposibilidad de restitución del bien expropiado, aunque la declaración de necesidad de la ocupación se haya producido antes de su entrada en vigor. En los supuestos en los que la imposibilidad de restitución se aprecie en un momento posterior a la sentencia que declara la nulidad de la expropiación, ése sería el momento a tener en cuenta para valorar la procedencia de la indemnización que analizamos y la consiguiente aplicación a la misma de las previsiones contenidas en la citada disposición adicional.

C).- Observamos además que la cuestión atinente a la aplicación por razones temporales de la citada disposición adicional, así formulada, adolece de cierta artificiosidad porque ya antes de su entrada en vigor el 1 de enero de 2013, la jurisprudencia había sosteniendo el carácter indemnizatorio derivado de la anulación del expediente expropiatorio y de la imposibilidad de restitución de una pretensión como la aquí ejercitada, y había cuestionado la generalización y consiguiente automatismo en el incremento del 25% del que aquí se trata. Así lo recuerda la STS de 4 de junio de 2018, rec. 210/ 2016 (y las que posteriormente mantienen su criterio), dictada en interpretación de la disposición adicional que analizamos, en la que se hace también un riguroso análisis de la jurisprudencia anterior a la misma. Dice así dicha sentencia:

"Es cierto que esta Sala ha venido reconociendo una compensación del 25% resultante de la indemnización por vía de hecho, siendo necesario resaltar, como recordamos en aquella sentencia de 15 de octubre de 2008, que ello ha sido cuando el objeto del recurso estaba referido al acuerdo valorativo del Jurado y siempre que así se hubiera solicitado por la parte que se vio privada ilegalmente de sus bienes, al objeto de evitarle la promoción de un nuevo proceso, sin que en definitiva sea correcto entender que con carácter general la indemnización por la vía de hecho haya de cifrarse en el 25% del justiprecio y ello, entre otras cosas, porque apreciada una vía de hecho, no existe tal justiprecio como compensación por la pérdida de la propiedad del bien, al no existir en realidad una auténtica expropiación forzosa. (S. 25-9-2012, rec. 1229/2009)."

Por tanto, descartada ya desde antes por la jurisprudencia esta generalización o aplicación automática del incremento del 25% del que tratamos, debemos concluir que la citada disposición adicional, realmente, no hace sino clarificar la cuestión.



Esta naturaleza meramente clarificadora de la disposición que analizamos descarta definitivamente cualquier atisbo de retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE que pudiera atribuirse a su aplicación en el tiempo a ocupaciones producidas antes de su vigencia, no sólo por cuanto antes argumentamos, sino también porque la retroactividad tácita es consustancial a las normas meramente clarificadoras o interpretativas.

D).- Por lo tanto, respondiendo a la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en los términos que hemos precisado, el momento determinante para la aplicación en el tiempo de la Disposición Adicional LEF introducida por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, es, en el caso analizado, la sentencia que declara la nulidad de la expropiación y reconoce la imposibilidad de restitución del bien expropiado, aunque la declaración de la necesidad de la ocupación se haya producido antes de su entrada en vigor.

E).- Y en cuanto a la segunda pretensión ejercitada en el escrito de interposición -atinente a la indebida aplicación del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, al fijarse el justiprecio-, ningún pronunciamiento podemos realizar ya que el auto de admisión no apreció que tal cuestión tuviera interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, como así es, al haber sostenido ya esta Sala en reiterados pronunciamientos que en casos como el de autos la valoración del bien expropiado no supone, en sentido estricto, la fijación de justiprecio alguno por ser nula la expropiación (SSTS de 15 de octubre de 2008, rec. 2671/2007; 25 de abril de 2012, rec. 2114/2009; 5 y 13 de marzo de 2012, rec. 773/2009; 6 de marzo de 2012 rec 730/2009, entre otras).

F).- Aplicación de los anteriores razonamientos al caso resuelto por la Sala de instancia.

Por lo expuesto, la sentencia recurrida debió aplicar la Disposición Adicional LEF que entró en vigor el 1 de enero de 2013, aunque la necesidad de la ocupación se hubiera declarado en 2010, deduciéndose de tal conclusión la improcedencia de reconocer de forma automática el incremento del 25% sobre el justiprecio en ella declarado por no constar acreditados perjuicios distintos de la privación ilegal del bien. Así pues, este pronunciamiento de la sentencia de instancia debe ser anulado, con la consiguiente estimación sólo parcial del recurso contencioso administrativo núm. 375/2015, que ante ella se siguió.

SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.

El momento determinante para la aplicación en el tiempo de la Disposición Adicional LEF introducida por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, en el caso analizado, es la sentencia que declara la nulidad de la expropiación y reconoce la imposibilidad de restitución del bien expropiado, aunque la declaración de la necesidad de la ocupación se haya producido antes de su entrada en vigor.

SÉPTIMO. Pronunciamiento sobre costas.

El pronunciamiento sobre las costas contenido en la sentencia recurrida en relación con el recurso núm. 375/2015, debe ser anulado ya que la estimación parcial del mismo conlleva la no imposición de costas, al amparo del art. 139.1, segundo párrafo, LJCA.

Y de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJCA, procede, en cuanto a las del recurso de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciar esta Sala que ninguna de ellas haya actuado con mala fe o temeridad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. Estimar el recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contra la sentencia de 21 de noviembre de 2018, dictada en los recursos acumulados núm. 374/2015 y 375/2015, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sentencia que, en consecuencia, se casa y anula, en el sentido de eliminar el reconocimiento del incremento del 25% sobre el justiprecio, con la consiguiente estimación parcial del recurso núm. 375/2015.

Tercero. Sin costas en la instancia, en relación con el recurso núm. 375/2015, y sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.



D. Segundo Menéndez Pérez D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego D^a. Ángeles Huet de Sande

Los Excmos. Magistrados y Magistradas cuya firma no consta "votaron en Sala y no han podido firmar", debido a la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Segundo Menéndez Pérez

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ