



Roj: **STS 2324/2019** - ECLI: **ES:TS:2019:2324**

Id Cendoj: **28079130052019100201**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **04/07/2019**

Nº de Recurso: **220/2018**

Nº de Resolución: **989/2019**

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

Ponente: **INES MARIA HUERTA GARICANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 7816/2017,**  
**ATS 3523/2018,**  
**STS 2324/2019**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 989/2019**

Fecha de sentencia: 04/07/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 220/2018

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 25/06/2019

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.1

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

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 220/2018

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 989/2019**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Juan Carlos Trillo Alonso

D<sup>a</sup>. Ines Huerta Garicano

D. Cesar Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 4 de julio de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 220/2018, interpuesto por la Procuradora Dña. M<sup>a</sup> Rocío Sampere Meneses (con la asistencia letrada de D. Andrés Ávila Vázquez), en representación de "EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS LA ESPERANZA, S.L.", contra la sentencia -nº 1457/17, de 29 de junio-dictada por la Sección Cuarta de la Sala de Granada que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 1964/11, deducido frente a la resolución del Jurado Provincial de Almería de 17 de junio de 2011, que, en vía de reposición, fijó en 405.464,98 € el justiprecio de sus fincas PUL-47 y PUL-48, sitas en el T.M. de Pulpi, expropiadas para la ejecución del "Proyecto de Trazado de Autopista de Peaje AP-7. Tramo Vera-Cartagena".

Se han personado en calidad de recurridas, el Sr. Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, la mercantil concesionaria "AUTOPISTA DE LA COSTA CÁLIDA, C.E.A., S.A.", representada por la Procuradora Dña. Pilar Cermeño Roco y "ALIMENTOS DEL MEDITERRÁNEO, SOCIEDAD COOPERATIVA", representada por la Procuradora Dña. M<sup>a</sup> Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Antecedentes:

1) En el BOE de 1 de septiembre de 2004 se publicó el anuncio de la Demarcación de Carreteras del Estado en Murcia de información pública y convocatoria del levantamiento de actas previas a la ocupación de bienes y derechos afectados por las obras de construcción del proyecto del trazado "Autopista de peaje P-7. Tramo Cartagena- Vera", en el que se informaba que, de conformidad con el art. 8.1 de la Ley 25/88, de Carreteras y 16.4 de la Ley 8/72, de Autopistas (la aprobación del proyecto lleva implícita la declaración de utilidad pública y urgente ocupación de los bienes comprendidos en el proyecto), el procedimiento de expropiación se realizará por el trámite de urgencia y <<en consecuencia, esta Demarcación de Carreteras, haciendo uso de las facultades que le otorga el art. 98 de la Ley de Expropiación Forzosa y atendiendo a lo señalado en los apartados 2º y 3º de su art. 52, he resuelto convocar a los titulares.....afectados que aparecen en la relación adjunta, para que comparezcan al levantamiento de las actas previas a la ocupación.....Conforme establece el art. 56.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa hasta el momento en que se proceda al levantamiento de las citadas actas previas.....los interesados podrán formular por escrito ....alegaciones a los solos efectos de subsanar posibles errores que se hayan producido al relacionar los bienes afectados por la urgente necesidad.....>>.

2) Tramitado el procedimiento expropiatorio, concluyó con la fijación del justiprecio por el Jurado Provincial, y luego en sede jurisdiccional por discrepancias en el método de valoración y en el quantum y por nulidad de pleno derecho del expediente expropiatorio al haberse omitido el trámite de información pública previsto en los arts. 18 y 19 LEF .

### SEGUNDO. - La sentencia recurrida:

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada, dictó sentencia -nº 1457/17, de 29 de junio-, desestimatoria del recurso 1964/11 que, en lo que a este recurso de casación interesa (solo se impugna este particular), consideraba en referencia

<<a la Sentencia del TS de 26-1-2016 y a la de 6-6-2012, en tanto que la propiedad debió poner de manifiesto cuando tuvo oportunidad de hacerlo la nulidad del procedimiento por falta de un trámite esencial en lugar de admitir la validez del procedimiento e impugnar el justiprecio.

Ello, que ocurre ahora igualmente, no supone aplicar una doctrina errónea o prevista para supuestos distintos, pues resultan ser semejantes en cuanto que en definitiva y aunque no se trate ahora de una impugnación de la vía de hecho sino del propio justiprecio, también se alega la existencia de vía de hecho.

Por otra parte y las referencias a la Sentencia de 26-1-2016 lo eran a los efectos de entender conforme a sus exigencias y la doctrina de general aplicación que el anuncio publicado en el B.O.E. de 1 de septiembre de 2004 no satisface las exigencias del artículo 17 de la LEF en cuanto al trámite de información pública.



Se decía "Y ello porque ...el trámite de información pública se entenderá cumplido cuando se haya ofrecido a los propietarios afectados la posibilidad, no sólo de rectificar posibles errores materiales en la relación de bienes afectados, sino también la de "oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de ocupación". Esta última posibilidad no aparecía recogida en el meritado anuncio, que se limitaba a convocar a los titulares de los bienes y derechos afectados que aparecían en la relación adjunta para que comparecieran al levantamiento de las actas previas a la ocupación; sin que, por tanto, se procediera formalmente a la apertura de un periodo de quince días para alegaciones. Y aun cuando se permitía a los interesados que -en aplicación del artículo 56.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa - pudieran hacer alegaciones hasta el momento del levantamiento de las actas previas, se precisaba que las mismas lo serían "...a los sólo efectos de subsanar posibles errores que se hayan producido al relacionar los bienes afectados por la urgente necesidad". Es decir, la Administración expropiante no otorgó en ningún momento a los interesados la posibilidad de cuestionar la necesidad de ocupación".

Ello no obstante se concluye ahora también que lo anterior no es óbice a la restrictiva aplicación de la doctrina sobre la existencia de causa de nulidad por omisión del trámite de información pública pues no se ha provocado verdadera indefensión.

Se exige que tal defecto haya sido denunciado ab initio por el propietario, cosa que no ocurre al haber presentado hoja de aprecio sin referencia alguna a la relación de propietarios, fincas afectadas o procedencia de la expropiación o de la indemnización del 25%. Así ni en el acta de regularización de relación de bienes y derechos afectados - ni en el escrito de la propiedad de 8 de noviembre de 2004, se hizo referencia alguna a tal cuestión. Tampoco en el recurso de reposición el recurrente combatió tales extremos, sino que aceptó la necesidad de determinar justiprecio aunque considerando que la tasación estaba incorrectamente calculada, admitiendo, en definitiva, la validez del procedimiento expropiatorio.

Mantenemos pues nuestra doctrina sin que nos vincule la de otros TSJ pues también ahora entendemos que no se originó indefensión y que el recurrente se limita a alegar la omisión del trámite, sin expresar las razones que ostentaban para oponerse a la necesidad de la ocupación, posibilidad ésta que justifica el trámite conforme a las previsiones contenidas en los arts. 17 a 19 LEF >>.

#### **TERCERO.- Preparación y admisión del recurso de casación:**

La mercantil expropiada, a través de su representante procesal, presentó escrito de preparación de recurso de casación, en el cual, tras justificar el cumplimiento de los requisitos relativos al plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución, identificó, como normas infringidas: arts. 17 y 18 LEF , arts. 62.1.e) Ley 30/92 , 9.3 , 24 , 103.1 , 105 , 106.2 y 121 CE y la jurisprudencia de esta Sala Tercera, con cita de 11 sentencias, efectuando el preceptivo juicio de relevancia.

Argumentó que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia con base en los siguientes apartados del artículo 88 de la LJCA : **1)** 88.2.a), por interpretación distinta a la sostenida por la Sala de Murcia en expropiaciones del mismo expediente aquí concernido, si bien situadas en la provincia de Murcia, mientras que aquí la finca radica en la provincia de Almería; **2)** 88.2.b), porque la tesis de la sentencia recurrida puede suponer un grave daño a los intereses generales ya que permite la coexistencia de pronunciamientos judiciales contradictorios respecto a hechos y circunstancias idénticas, es decir la tramitación de un mismo expediente expropiatorio en el que se omitió el trámite de información pública del art. 18 LEF , omisión sobre la que existe una clara y consolidada jurisprudencia, con la consecuencia de la vulneración de los arts. 14 y 24 CE ; **3)** 88.2.c), porque la doctrina de la sentencia recurrida afectaría a un gran número de situaciones y trasciende del caso en ella debatido por afectar a un gran número de expedientes igualmente tramitados por la vía de hecho.

Mediante auto de 20 de diciembre de 2017, la Sala de Granada (Sección Cuarta ), tuvo por preparado el recurso, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

#### **CUARTO.- Admisión del recurso:**

Recibidas las actuaciones y personada la parte recurrente ante este Tribunal, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó auto el 6 de abril de 2018, por el que se acordó:

<< 1º) Admitir el presente recurso de casación 220/2018, preparado por la representación procesal de "EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS LA ESPERANZA, S.L." contra la sentencia -nº 1457/17, de 29 de junio- dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, en los recursos acumulados 1964 y 2192/11 .



2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la omisión del trámite de información pública comporta necesariamente la nulidad del procedimiento expropiatorio y, en su caso, si existe un momento preclusivo para su denuncia. A cuyo efecto y en principio serán objeto de interpretación los artículos 17 y 18 de Ley de Expropiación Forzosa .>>

#### **QUINTO.- Interposición del recurso:**

Abierto el trámite, "EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS LA ESPERANZA, S.L.", presentó escrito de interposición reiterando, básicamente, su escrito de preparación y, a modo de conclusión, precisaba <<que la pretensión deducida por mi mandante en el presente recurso de casación tiene por objeto que se declare que:

a) La omisión del trámite de información pública previsto en los arts. 17 y 18 de la LEF , acaecida en el expediente de expropiación de autos, privó a mi mandante del derecho de defensa y de efectuar las alegaciones permitidas en el trámite.

b) Que dicha omisión dejó en situación de indefensión a mi mandante, hecho que comporta la nulidad de pleno derecho del procedimiento expropiatorio, habida cuenta que se trata de un trámite esencial del mismo, y de reconocimiento constitucional, todo lo cual convierte la expropiación en ilegal, equiparable a una vía de hecho.

c) Que el vicio del procedimiento, y la consecuente nulidad del expediente expropiatorio, puede ser esgrimido, como sucedió en el presente caso, al impugnar la resolución definitiva en vía administrativa por la que se fijaba el justiprecio, no siendo necesaria su denuncia "ab initio" en el expediente.

d) Que siendo nulo de pleno derecho el procedimiento expropiatorio, y ante la imposibilidad de devolver los bienes y derechos expropiados, procede fijar a favor del expropiado una indemnización por la ocupación ilegal de los mismos, consistente, conforme reiterada jurisprudencia, en un 25% de su total justiprecio.

Y efectuadas las anteriores declaraciones, procede que por este Alto Tribunal se admita el presente Recurso de Casación, se case la Sentencia recurrida, declarando el derecho de mi mandante a ser indemnizada por la Administración expropiante con un importe del 25% del justiprecio de los bienes y derechos que le han sido expropiados, ello en contraprestación por la imposibilidad de devolverle dichos bienes y derechos, que le han sido expropiados en virtud de un procedimiento nulo de pleno derecho, equiparable a una "vía de hecho">>.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **PRIMERO.- Objeto del recurso:**

El objeto del presente recurso, conforme a lo establecido en el auto de admisión, consiste en determinar, con interpretación de los arts. 17 y 18 LEF , **a)** si la omisión del trámite de información pública a que se refieren tales preceptos determina necesariamente la nulidad del procedimiento expropiatorio, y, **b)** si existe momento preclusivo para denunciar ese vicio del procedimiento.

**a)** El art. 18.1 de la LEF , dentro del procedimiento general, prevé, una vez confeccionada por el beneficiario la relación de bienes y derechos a ocupar, con designación de sus titulares, su publicación y la apertura de un trámite de información pública durante quince días para que los afectados puedan formular cuantas alegaciones -de forma y fondo- estimen pertinentes, y que es distinta de la información pública que prevé la normativa sectorial en relación con los Proyectos de obra (salvo que haya habido un trámite equivalente al que regulan los arts. 18 , 19 y 20 de la LEF , pues, en otro caso, habrá de hacerse con posterioridad a la aprobación del Proyecto, sentencia nº 1078/18 ), para cuya ejecución se iniciará el oportuno expediente expropiatorio y que versa únicamente sobre la oportunidad de la obra no sobre bienes y derechos concretos, que es a la que se refiere el citado art. 18.1. Es distinta también de la prevista en el art. 56.2 del Reglamento (expropiaciones urgentes), limitada a "..... subsanar posibles errores que se hayan producido al relacionar los bienes afectados por la urgente necesidad".

El art. 52 LEF -expropiaciones por el procedimiento de urgencia- no contiene previsión específica al respecto, pero si lo contempla, como acaba de verse, el art. 56 de su Reglamento, en el que tras decir que el acuerdo de ocupación urgente debe hacer referencia a los bienes a ocupar, dispone que debe recoger asimismo <<el 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>>, siendo unánime e inveterada la jurisprudencia -a título de ejemplo cabe citar, entre las más recientes, la sentencia nº 277/17 , 2127/16 y las que en ella se recogen- que considera preceptivo y esencial dicho trámite también en las expropiaciones urgentes, en cuanto permite a los afectados formular las alegaciones que estimen convenientes en relación con la expropiación, necesidad de ocupación, existencia de alternativas de otros bienes, u otras soluciones más convenientes, y tal exigencia no es solo una previsión legal, sino que viene impuesta por el propio art. 105 CE , cuya ausencia (salvo muy escasas excepciones y en atención a los concretos supuestos de hecho concernidos: Ss. de la



extinta Sección Sexta de 6 de marzo de 2012 y 29 de mayo de 2015, casaciones, respectivamente, 730/09 y 2087/13 ), determina la nulidad del procedimiento expropiatorio y ello con independencia y al margen de haber podido formular alegaciones en relación con la rectificación de errores materiales en la identificación de los bienes reseñados ( arts. 19.2 en relación con el 17 de la LEF ).

Por consiguiente, este trámite es requisito preceptivo y esencial en las expropiaciones, siendo válido tanto cuando se produce con posterioridad a la aprobación del Proyecto causa de la expropiación ( sentencia nº 1078/18 ), como cuando es simultáneo a la convocatoria para el levantamiento de las actas previas a la ocupación ( sentencia nº 1617/16 y las que en ella se citan), siempre y cuando el ámbito de las alegaciones del afectado no se vea limitado ( art. 19.2 LEF ).

**b)** Respecto del momento en el que "precluye" la posibilidad de denunciar este vicio del procedimiento, esta Sala Tercera, en sentencia de la extinta Sección Sexta de 1 de abril de 2011 (casación 146/07 ) se dice <<que constituye doctrina reiterada de esta Sala la que en atención a que la nulidad del expediente expropiatorio acarrea la nulidad de los actos realizados a su amparo, admite la viabilidad de la impugnación del expediente expropiatorio en los supuestos de nulidad del mismo por omisión de garantías esenciales, aun cuando el recurso contencioso administrativo se hubiera interpuesto única y exclusivamente contra el acuerdo del Jurado que fijó el justiprecio ( Sentencias de este Tribunal de 18 de mayo de 1993 -recurso de apelación 2624/88 -; 11 de noviembre de 1993 -recurso de apelación 9183/90 -; 21 de junio de 1994 -recurso de apelación 6674/91 -; 18 de abril de 1995 - recurso de casación 1785/92 -; 9 de mayo de 1995 -recurso de apelación 2246/90 -; 27 de junio de 2006 -recurso de casación 3247/2003 - y 2 de junio de 2009 -recurso de casación 3603/2005 )>>.

El momento límite, pues, para plantear los vicios del procedimiento expropiatorio es la firmeza del acuerdo de fijación del justiprecio.

#### **SEGUNDO.-Respuestas a las cuestiones interpretativas planteadas por el auto de admisión:**

Sobre la base de cuanto ha quedado expuesto, la respuesta a la primera cuestión ( **a** ) es que el trámite de información pública, a que se refiere el art. 18.1 LEF en relación con el art. 56.1 de su Reglamento, es un requisito preceptivo y esencial en los expedientes expropiatorios, cuya ausencia, según constante doctrina jurisprudencial, determina, con carácter general, la nulidad del procedimiento.

Respecto de la segunda cuestión ( **b** ), el momento límite para denunciar este vicio del procedimiento es cuando el acuerdo de justiprecio haya adquirido firmeza.

#### **TERCERO.- Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:**

**1.-** Con arreglo a la interpretación que acaba de hacerse, desde el momento en que la inexistencia del trámite de información pública se planteó con ocasión de la impugnación en sede jurisdiccional -no antes- del justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación, posibilidad expresamente admitida por la jurisprudencia, procede, con estimación parcial (por lo que ahora se dirá) de este recurso de casación, casar y revocar la sentencia de instancia, en cuanto a que no se ajusta a la interpretación jurisprudencial que acaba de reflejarse, declarando la nulidad del procedimiento expropiatorio, y, fijando como indemnización compensatoria -ex art. 105.2 LJCA - por la imposibilidad de devolver sus fincas, la cantidad de 405.464,98 €, fijada como justiprecio por el Jurado Provincial de Expropiación de Almería.

Sin embargo no procede acceder a la pretensión de abono del 25% del justiprecio como indemnización por los perjuicios causados por la ilegal ocupación, porque para ello es preciso acreditar su existencia con los requisitos y condiciones establecidos en el art. 139 de la Ley 30/92 ( 32 y ss Ley 40/15 ), como exige la disposición adicional de la LEF: <<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 >>, tal como ha sido interpretada por esta Sala y Sección en las sentencias nº 919, 985, 1029, 1081, 1167, 1412 y 1443, todas de 2018, circunstancia esencial que no concurre.

**2.-** Conforme a lo dispuesto en el art. 93.4 en relación con el art. 139.3 y 139.2 LJCA , no se efectúa pronunciamiento respecto de las costas causadas en casación al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

#### **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 criterios interpretativos del art. art. 18.1 LEF en relación con el art. 56.1 de su Reglamento, que el trámite de información pública al que se refieren tales preceptos es un requisito preceptivo y esencial en los expedientes expropiatorios, cuya ausencia, según constante doctrina jurisprudencial, determina, con carácter general, la nulidad del procedimiento, fijando, como límite para su denuncia, la fecha en la que el acuerdo de justiprecio ganó firmeza.

**SEGUNDO.- Estimar parcialmente el recurso de casación** número 220/2018, interpuesto contra la sentencia -nº 1457/17, de 29 de junio- dictada por la Sección Cuarta de la Sala de Granada (Rº c/a nº 1964/11 ), que se casa y revoca.

**TERCERO.- Estimar parcialmente** el precitado recurso contencioso-administrativo nº 1964/11, deducido frente a la resolución del Jurado Provincial de Almería de 17 de junio de 2011, que, en vía de reposición, fijó en 405.464,98 € el justiprecio de sus fincas PUL-47 y PUL-48, sitas en el T.M. de Pulpí, declarando la nulidad del procedimiento expropiatorio en su integridad por omisión del trámite de información pública y ante la imposibilidad de devolución de las precitadas fincas, se reconoce a la mercantil actora una indemnización sustitutoria por importe de 405.464,98 €, que abonará la beneficiaria "AUTOPISTA DE LA COSTA CÁLIDA, C.E.A., S.A." .

**CUARTO.-** No efectuar pronunciamiento en materia de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Míguez D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso

Dª Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Francisco Javier Borrego Borrego

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excma. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.