



Roj: **STS 2215/2020 - ECLI:ES:TS:2020:2215**

Id Cendoj: **28079130052020100155**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **22/06/2020**

Nº de Recurso: **2020/2019**

Nº de Resolución: **842/2020**

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

Ponente: **RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CLM 3132/2018,**
ATS 7126/2019,
STS 2215/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 842/2020

Fecha de sentencia: 22/06/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2020/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/06/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.2

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

Transcrito por: MAS

Nota:

R. CASACION núm.: 2020/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 842/2020

Excmos. Sres. y Excma. 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 22 de junio de 2020.

Esta Sala ha visto el Recurso de casación 2020/2019 interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, representada y asistida por el Letrado de la Junta don Leopoldo Javier Gómez Zamora, contra la sentencia 579/2018, de 28 de diciembre (RCA 254/2016, ECLI:ES:TSJCLM:2018:3132), dictada por la Sala de lo Contencioso administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, y seguido contra el Acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, adoptado en su sesión de 3 de marzo de 2016.

La sentencia de instancia impugnada fue parcialmente estimatoria del recurso planteado contra el expresado Acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

La cuantía del recurso fue indeterminada.

Han sido parte recurrida don Carlos Jesús , doña Pilar , don Luis Pedro y doña Sabina , representados por el procurador don Javier Legorburo Martínez- Moratalla y asistidos del letrado don Eduardo Breña y Breña.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha se siguió el Recurso contencioso-administrativo 254/2018, a instancia de don Carlos Jesús , doña Pilar , don Luis Pedro y doña Sabina , contra el Acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, adoptado en su sesión de 3 de marzo de 2016, por el que se fijó el justiprecio en relación con la expropiación de 21.248 m2 de una parcela catastral de Cobeja (Toledo), para la ejecución de la obra "CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DEPURADORA DE AGUAS RESIDUALES CONJUNTA DE ALAMEDA DE LA SAGRA, VILLALUENGA DE LA SAGRA, YUNCLER, COBEJA Y PANTOJA (TOLEDO)" tramitado por la Dirección Provincial de Fomento en Toledo.

SEGUNDO.- Dicho Tribunal dictó sentencia 579/2018, de 28 de diciembre, cuyo fallo es del tenor literal siguiente:

"1- Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo planteado.

2- Declaramos la nulidad del íntegro expediente expropiatorio correspondiente a 21.248 m2 de la parcela catastral ... de Cobeja (Toledo), para la ejecución de la obra "CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DEPURADORA DE AGUAS RESIDUALES CONJUNTA DE ALAMEDA DE LA SAGRA, VILLALUENGA DE LA SAGRA, YUNCLER, COBEJA Y PANTOJA (TOLEDO)" tramitado por la Dirección Provincial de Fomento en Toledo.

3- Condenamos a la beneficiaria a abonar la cantidad de 109.122,14 €, con sus intereses desde 26 de marzo de 2009, y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la de 27.280,54 € con los mismos intereses.

4- No hacemos imposición de costas."

TERCERO. - Notificada la anterior sentencia a las partes, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha presentó escrito, en fecha de 12 de febrero de 2019, preparando recurso de casación, en los términos previstos en el artículo 89 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa (LRJCA), en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio; en su escrito de preparación, la recurrente, igualmente, identificó las normas consideradas infringidas y efectuaron el preceptivo juicio de relevancia, exponiendo la conveniencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, de conformidad con lo establecido en el artículo 88.2.a) y c), así como 88.3.a) de la citada LRJCA, al considerar la existencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, no obstante existir jurisprudencia de la Sala infringida por la sentencia de instancia impugnada.

CUARTO.- Mediante auto de la Sala de instancia de fecha 19 de marzo de 2019, el recurso fue tenido por preparados, al tiempo que se ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes, para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esa Sala Tercera del Tribunal Supremo, y la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.



QUINTO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo se dictó Auto el 1 de julio de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:7126A), acordando:

1º) Admitir el recurso de casación nº 2020/19 preparado por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia -nº 579/18, de 28 de diciembre- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha , estimatoria parcial del P.O. 254/16 .

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar cuál debe ser la aplicación por razón del tiempo de la Disposición Adicional de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, introducida por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre .

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, la referida Disposición Adicional de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa.

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 vigentes normas sobre reparto de asuntos".

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 2 de julio de 2019 se dio traslado por treinta días a la parte recurrente para formalizar el recurso de casación, presentando su escrito de fecha 15 de septiembre de 2019, en el que, en síntesis, solicitaba se dictara sentencia por la que, casando y anulando la sentencia recurrida, se estima plenamente el recurso interpuesto.

SÉPTIMO.- Por providencia de 17 de septiembre de 2019 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por parte de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y se acuerda dar traslado de sus escritos de interposición por treinta días a la parte recurrida, trámite que cumplimentó presentando su escrito de oposición con fecha de 5 de noviembre de 2019, oponiéndose al recurso de casación, solicitando la desestimación del mismo, confirmando la sentencia recurrida.

OCTAVO.- Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y, como la Sala no la consideró necesaria, por providencia de 13 de mayo de 2020 se señaló para votación y fallo el día 16 de junio de 2020, fecha en la que efectivamente tuvo lugar.

NOVENO.- En la sustanciación del juicio no se han infringido las formalidades legales esenciales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en el presente Recurso de casación 2020/2019 interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, contra la sentencia 579/2018, de 28 de diciembre (RCA 254/2016, ECLI:ES:TSJCLM: 2018:3132), dictada por la Sala de lo Contencioso administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha y seguido contra el Acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, adoptado en su sesión de 3 de marzo de 2016, por el que se fijó el justiprecio en relación con la expropiación de 21.248 m2 de una parcela catastral de Cobeja (Toledo), para la ejecución de la obra "CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DEPURADORA DE AGUAS RESIDUALES CONJUNTA DE ALAMEDA DE LA SAGRA, VILLALUENGA DE LA SAGRA, YUNCLER, COBEJA Y PANTOJA (TOLEDO)" tramitado por la Dirección Provincial de Fomento en Toledo.

SEGUNDO.- Como decimos, la Sala de instancia estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo formulado por don Carlos Jesús , doña Pilar , don Luis Pedro y doña Sabina , y, se fundamentó para ello, en síntesis, y, por lo que en el recurso de casación interesa, en las siguientes consideraciones, dadas en respuesta al escrito de demanda de la Asociación recurrente:

A) En su Fundamento Jurídico Segundo la sentencia de instancia, rechaza la alegación Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha acerca de la existencia de **desviación procesal** por el hecho de que se solicite la nulidad de todo el procedimiento de expropiación forzosa al impugnar el justiprecio, citando al respecto las SSTS de 13 de mayo de 1971 ---que cita otra anterior de 1 de julio de 1967--- así como la de 27 de mayo de 2013 (RC 4277/2010), cuya doctrina reproduce.

B) Por el contrario, la sentencia, el mismo Fundamento Jurídico, acoge la alegación de los recurrentes de nulidad del Acuerdo impugnado por **incompetencia en la declaración de necesidad de ocupación** (a la



sazón el Presidente de Aguas de Castilla-La Mancha). Tras relatar los trámites esenciales del procedimiento expropiatorio, llega a la siguiente conclusión:

"Podemos ver pues que efectivamente la declaración de necesidad de ocupación se declaró por el Presidente de la Entidad Pública Aguas de Castilla-La Mancha al aprobar el Proyecto y declarar que dicha aprobación la implicaba.

Pues bien, esto efectivamente ocasiona la nulidad de dicha declaración de necesidad de ocupación, como afirma el demandante.

La potestad expropiatoria es típica de las administraciones públicas territoriales; como dice el art. 1 de la LEP, "La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia y el Municipio", debiendo añadirse a estos entes las Comunidades Autónomas, pues así se dice, para la de Castilla-La Mancha, en el art. 39.2.b del Estatuto de Autonomía.

No negamos necesariamente que la Ley pueda atribuir dicha potestad a otros entes, pero este no es el caso. Así, vemos cómo según el art. 9 del Decreto 167/2002, de 26 de noviembre, por el que se aprueban los estatutos de la entidad de derecho público Aguas de Castilla-La Mancha (esta es la norma de aplicación al caso y no la que se cita en la contestación a la demanda), titulado "Régimen de la expropiación forzosa", "cuando deba recurrirse a la expropiación forzosa...la tramitación administrativa de la expropiación será realizada por la Consejería de Obras Públicas, a iniciativa de la Entidad", aclarándose, como no podía ser menos, que "Corresponderá a Aguas de Castilla-La Mancha en todo caso el carácter de beneficiaria de la expropiación". En la propia resolución de 09/11/2009 se dice: "La Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha, adscrita a la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda y beneficiaria de la expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras correspondientes al proyecto referenciado, según establece el artículo 9.2 del Decreto de 26 de noviembre de 2002 por los que se aprueban los Estatutos de dicha entidad, ha instado a la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda la incoación del correspondiente expediente expropiatorio, siendo de aplicación el artículo 28 de la Ley 12/2002, de 27 de junio de 2002, reguladora del Ciclo Integral del Agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por el que la aprobación del mencionado proyecto implica la declaración de utilidad pública e interés social de las obras así como la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal e imposición de servidumbres". Si la Entidad Pública insta a la Consejería el ejercicio de la potestad expropiatoria, y la aprobación del proyecto es la que determina la necesidad de ocupación (núcleo y corazón del ejercicio de dicha potestad), entonces el proyecto debe ser aprobado por dicha Consejería y no por la beneficiaria de la expropiación. Y si lo aprueba esta última, nunca podrá implicar la necesidad de ocupación. Como al es lo que aquí sucedió, no hubo verdadera declaración de necesidad de ocupación y por tanto la expropiación es radicalmente nula".

C) En el mismo Fundamento Jurídico la sentencia también acoge la alegación relativa a la **falta de notificación de la necesidad de ocupación**, con cita de los artículos 21 y 22 de la LEP, así como jurisprudencia de esta Sala que reproduce, llegando a la siguiente conclusión:

"Así pues, según reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, debe existir una notificación individual y persona, nunca edictal, de la declaración de necesidad de ocupación, con el correspondiente ofrecimiento de recursos.

En el presente caso no hubo notificación personal de la declaración de necesidad de ocupación, con ofrecimiento de alzada; los trámites fueron los que se han descrito más arriba, sin que se practicase en absoluto dicha notificación.

Así pues, no hubo notificación personal de la declaración de necesidad de ocupación, con indicación del recurso de alzada. Recordemos por lo demás la doctrina constitucional recogida en la STC 133/2009, de 1 de junio, y otras muchas, donde se indica que la notificación edictal es un último recurso cuando no es posible la personal.

En cuanto a las consecuencias que ha de tener la omisión de este trámite, ya hemos visto que el Tribunal Supremo afirma que la omisión es insubsanable por una notificación posterior, mucho menos por actos posteriores que no suponen notificación con indicación de recursos de la necesidad de ocupación, como puede ser la citación al acta previa, y que además se realizan en condiciones de urgencia e inmediatez que impiden la plena disposición de los plazos y posibilidades impugnatorias con garantías de ser eficaces antes de la ocupación; como dice el Tribunal Supremo en las sentencias de 21 de abril 2009 y 17 de febrero de 2010, "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"; y como señala también el Tribunal Supremo en la sentencia 21 de abril de 2009 (FJ5º), los actos administrativos no notificados son ineficaces, y siendo ineficaz la declaración de necesidad de ocupación, las consecuencias de una ocupación realizada a su amparo para la expropiación son "radicales"; esta falta de



notificación resulta insubsanable como consecuencia precisamente de la precipitación propia del procedimiento urgente, pues la ocupación es inmediata.

Creemos que es suficiente que la Administración esté utilizando para expropiar un procedimiento que data de 1939, ideado, según dice la Exposición de Motivos de la LEF 1954, para evitar que la utilización de mecanismos legales de defensa entorpeciera la acción administrativa impulsada al ritmo exigido por la urgencia de la reconstrucción nacional, como para que además los Tribunales no exijamos el máximo rigor en el respecto a los mínimos propios de dicho procedimiento y sin los cuales el mismo puede llegar a desdibujarse hasta prácticamente desaparecer como tal.

Desde luego, no puede considerarse que la citación persona a las actas previas muy pocos días antes de su levantamiento y sin notificación expresa de la declaración de necesidad de ocupación ni ofrecimiento de recursos pueda subsanar las exigencias legales incumplidas, pues esas no son condiciones mínimas en que pueda ejercerse defensa alguna".

A continuación, la sentencia de instancia cita y reproduce la doctrina contenida en la STS de 26 de junio de 2018 (RC 1182/2017), que fue la siguiente:

" Todo lo expuesto lleva a concluir, con la jurisprudencia de esta Sala, que en el procedimiento expropiatorio de urgencia no se requiere que el trámite de información pública tenga carácter previo a la declaración de necesidad de ocupación y que su realización en un momento posterior no afecta a la regularidad del procedimiento siempre que el trámite se ajuste a las exigencias establecidas en los arts. 18 y 19 de la LEF . En consecuencia debe rechazarse el planteamiento de la instancia en cuanto sostiene que la apertura del trámite de información pública en el procedimiento expropiatorio de urgencia con posterioridad a la aprobación del Proyecto, supone que tal aprobación ya no lleva implícita la declaración de necesidad de ocupación y debe producirse una posterior declaración de necesidad de ocupación y notificación personal a los afectados, cuya omisión determina la nulidad de pleno derecho del expediente expropiatorio y, como consecuencia, el incremento del justiprecio en un 25%".

Y, por todo ello, alcanza la siguiente conclusión:

"Es decir, lo que el Tribunal Supremo señala es que el proyecto implica de por sí la necesidad de ocupación, aunque no vaya precedida de una información pública; que la información pública podrá y deberá realizarse con posterioridad; pero que tras la misma no es necesario dictar (y notificar) una nueva declaración de necesidad de ocupación. Pero como puede verse, la sentencia no desautoriza las anteriores que establecían que (cualquiera sea el momento en que la necesidad de ocupación haya de entenderse declarada) debe existir una notificación personal e individual de la misma (art. 21.3 LEF) que garantice el derecho de defensa debidamente. El Tribunal Supremo, que declaró que el 21.3 LEF era aplicable a la expropiación urgente y que su ausencia era insubsanable, no ha enmendado ni desautorizado dicha doctrina".

La sentencia establece, tras los anteriores razonamientos que conducen a la nulidad del procedimiento expropiatorio, a la siguiente consecuencia:

"La consecuencia de la nulidad es la aplicación de una indemnización adicional del 25 %, según inveterada jurisprudencia. La DA de la LEF no es de aplicación al caso, dado que fue introducida por Ley 17/2012, mientras que aquí el expediente expropiatorio se inició con anterioridad a dicha fecha, tanto en su fase de declaración de necesidad de ocupación (a la que habría que atender desde luego a estos efectos, de acuerdo con la DT de la propia LEF) como en su fase de justiprecio".

D) Tras ello, la sentencia se pronuncia sobre la valoración del suelo expropiado, en los siguientes términos:

"No hay debate acerca de que el suelo debe valorarse en situación de rural por capitalización de rentas agrícolas, de acuerdo con las normas del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. Sí debe aclararse que, dada la fecha en la que se inició la pieza de justiprecio, marzo de 2010 (que es la fecha de valoración según el Jurado y también según la demandante), no puede ser aplicable el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

Superada la aplicación rígida de afirmaciones o denegaciones de presunción de acierto de los Jurados, máxime cuando tras la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, ni siquiera los Jurados Provinciales mantienen en la actualidad la composición que los hizo acreedores a tal ventaja, las decisiones sobre valor deben dirimirse en el ámbito de la motivación y capacidad de convicción que muestren, por un lado, la resolución del Jurado correspondiente y, por otro, las pruebas de toda clase que puedan ser aportadas por los demandantes.

Dicho esto, observamos que hay conformidad en que el cultivo a considerar es el de **maíz regadío** La **producción por Hª** la fija el Jurado en 13.000 Kg y el perito en 14.000 kg. La motivación del Jurado, en este punto de



la producción por hectárea, es inexistente. Si acudimos a la ponencia del vocal técnico (folios 62 y stes del expediente), no encontramos mayor motivación en concreto, si bien al folio 85 hay una lista de estadísticas oficiales utilizadas. La inclusión de esta lista supone un incremento respecto de la motivación que consta en la resolución del Jurado (digamos de paso que resulta poco comprensible que en dicha resolución no se incluyan al menos todos los elementos de motivación utilizados por el ponente, a no ser que junto con la resolución se haya notificado a los interesados este último documento a modo de motivación in aliunde-); pero en cualquier caso se echa en falta una mayor referencia en el cuerpo del dictamen al dato concretamente utilizado de entre las muchas referencias que se exponen en alusión al final del dictamen. Por su parte, el perito del actor, Sr. ... , ofrece una motivación mucho más concreta, dado que, lejos de incluir una lista indistinta de estadísticas utilizadas, transcribe la tabla concreta utilizada y se fija en el dato relativo a la provincia de Toledo (la tabla transcrita permite observar que se ha utilizado el recurso [.mapa.gob.es/estadistica/pags/anuario/2011/AE_2011_13_01_08_03.pdf](http://mapa.gob.es/estadistica/pags/anuario/2011/AE_2011_13_01_08_03.pdf), y aunque es cierto que se ha tomado el valor de 2009 en vez del de 2010, consultado el de 2010 vemos que no hay diferencia significativa entre ambos años). Por tanto, ante el mayor detalle documental -y geográfico- en el dictamen del perito, tomamos esta referencia de 14.000 kg/H^a como válida.

El siguiente punto de discrepancia relevante se refiere al **precio en venta del Kg de maíz**. La resolución del Jurado aplica un precio de 0,1692 euros/Kg, mientras que el perito toma 0,268 euros/Kg. La resolución del Jurado vuelve a estar ayuna de motivación concreta a este respecto. El informe del ponente no ofrece en este punto (folio 78) más motivación que la ya mencionada remisión en grupo a una serie de publicaciones estadísticas. No obstante, tratando de hallar alguna pista sobre la forma de actuar del técnico, observamos que al valorar el secano (que no es el caso, desde luego), se afirma: "Los precios utilizados proceden de las Encuestas de precios percibidos y pagados por los agricultores y de salarios agrarios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. De dichas encuestas se obtiene un precio medio ponderado para la paja de cereal en Castilla-La Mancha del período 2005-2010, de 0,1393 euros/kg y 0,0605 euros/kg respectivamente. Se trata de precios en origen y sin IVA". Es posible que el precio para el maíz de regadío se haya calculado de la misma forma, aunque no lo podemos saber a ciencia cierta, porque nada se dice. En cualquier caso, no queda del todo claro si se han utilizado las encuestas del Ministerio, las de la Consejería, o se han combinado ambas. Respecto del dictamen pericial, se indica que "Los precios se obtienen de los indicadores de precios percibidos por los agricultores, publicado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Se considera como precio potencial, el precio medio anual máximo, obtenido hasta el momento actual, correspondiendo a la campaña 2010-2011, los mayores precios percibidos por los agricultores, siendo: Maíz Grano: 0,268 euros/kg". Nuevamente el perito sí aporta en los anexos transcripción de la documentación concreta y específica utilizada, lo cual ofrece una ilustración muy superior a la del Jurado. Esto no quiere decir que, una vez vista la información, no deba ser analizada críticamente por la Sala. En este sentido, observamos que el perito toma los precios medios nacionales de 2010 y 2011 y de todos ellos acoge el máximo (correspondiente a junio de 2011), sobre la base de aplicar el "precio potencial". Que la renta a averiguar sea la potencial (art. 23 de la LS 2008) no implica que deba acogerse sin más matices el precio que pueda haber llegado a alcanzar puntualmente el producto en un momento determinado, que puede deberse a circunstancias excepcionales y no repetibles que, tratándose de una capitalización, pueden dar una imagen irreal de la renta, aun potencial, de una tierra, pues por mucho que sea potencial debe entenderse referida la renta a la que potencialmente pueda ofrecer en condiciones normales, y no anómalas o excepcionales, de mercado. Ahora bien, dicho esto, una cosa es que no haya razón para escoger el mes más alto de manera única y otra que la utilización por el Jurado (suponiendo que así se hiciera) del período 2005-2010 no sea aceptable cuando estamos hablando de hallar un valor a 2010 y vista la enorme rebaja del precio/kg que supone. Los precios medios ofrecidos en la tabla aportada por el perito de la parte, o los que pueden consultarse por ejemplo en <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/precios-percibidos-pagados-salarios/precios-percibidos-por-los-agricultores-y-ganaderos/default.aspx> para el período 2010-2015 (la cosecha se vendería a partir de 2010, de modo que no tiene más sentido utilizar este tramo que el anterior) nos ofrecen precios persistentemente superiores a los 0,1692 euros/Kg que aplica el Jurado, con un promedio prácticamente de 0,2 euros/kg, valor este último que por tanto es el que tomaremos.

Los ingresos por **subvenciones** son de 472,50 euros/H^a, tanto según el Jurado como según el perito.

En cuanto a los **costes de explotación**, también coinciden exactamente en el caso del Jurado y del perito, con lo cual hay que tomar el valor coincidente de 2.038,08 euros/H^a.

Por lo que respecta al **tipo de capitalización**, la norma de aplicación es la DA 7^a del TRLS 2008, pero en la redacción vigente a la fecha de inicio de la pieza de justiprecio, marzo de 2010, de modo que se trata de la redacción establecida por Ley 2/2008, de 23 de diciembre, que dice así: "1. Para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 23, se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento interno en el mercado



secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años. 2. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá modificar el tipo de capitalización establecido en el apartado anterior y fijar valores mínimos según tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas". En este punto, la ponencia técnica del Jurado señala que el tipo es del 2,66 % (folio 79). El perito Sr. ... aplicar indebidamente tanto una redacción no vigente de la Ley, como el Reglamento de Valoraciones, que ya dijimos que tampoco es aplicable al caso. Por tanto, no siendo atendible el criterio del Perito, seguiremos al Jurado.

Así pues, el resumen de valoración es el siguiente:

Jurado Perito Valores adoptados

Kg/Hª 13000 14000 14000

Euros/ kg 0,1692 0,268 0,200

Subvenciones/Hª 472,5 472,5 472,5

Costes/Hª 2038,08 2038,08 2038,08

Renta por Hª 634,02 2186,42 1234,42

Tipo de capitalización 0,0266 0,036504 0,0266

Valor/Hª 23835,3383 59895,3539 46406,76692

Valor/m2 2,3835 5,9895 **4,6407**

Por último, respecto del factor de localización que aplica el Perito del actor, y que eleva extraordinariamente el valor final alcanzado, debe señalarse que el dictamen hace aplicación en este punto, de nuevo, del Reglamento de Valoraciones, no aplicable al caso. Fuera de las reglas de dicho Reglamento es también posible aplicar un FL por aplicación directa de la Ley según criterios de apreciación estimativa que la Sala venía aplicando tradicionalmente, pero es lo cierto que en el caso de autos no apreciamos circunstancias que justifiquen la aplicación de un incremento de valor por este concepto. Basta con examinar la expresiva fotografía aérea aneja al informe del técnico del Jurado (folio 97) para apreciar la ausencia de cualquier elemento que pueda justificar consistentemente el incremento de valor. Tan es así, que en el suplico la demanda el actor planteó el incremento de valor como posibilidad meramente alternativa, y en las conclusiones se ciñe ya exclusivamente al valor calculado antes de FL, que es el que hay que aplicar, en cuantía, como hemos visto, de 4,6407 euros/m2.

De manera que la liquidación es la siguiente:

Suelo 98.605,59

Afección 4.930,28

Rápida ocupación 5.586,27

Total a cargo de la beneficiaria **109.122,14**

25 % a cargo de la JCCLM **27.280,54**

Ambas cantidades devengan intereses desde la fecha de ocupación, que hay que entender es 26 de marzo de 2009, fecha del acta previa, dado que en la misma se hace constar expresamente que se eleva como definitiva a Acta de Ocupación".

TERCERO.- Debemos, pues, proceder a interpretar la disposición adicional de precedente cita, tal y como se ha dispuesto, al efecto, por el ATS de la Sección de Admisión de esta Sala de 1 de julio de 2019, que nos requiere, en concreto, para que determinemos "cuál debe ser la aplicación por razón del tiempo de la Disposición Adicional de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, introducida por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre".

Recordemos que dicha disposición adicional señala: "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". Disposición adicional que entró en vigor en fecha de 1 de enero de 2013.

En el citado ATS de admisión de 1 de julio de 2019, se hace referencia a las SSTS ---de esta Sala y Sección--- 919/2018, de 4 de junio (RC 210/2016), 985/2018, de 12 de junio (RC 755/2017), 1029/2018, de 18 de junio (RC



2392/2017), 1085/2018, de 6 de junio (RC 4274/2017), 1167/2018, de 9 de julio (RC 1551/2017), 1412/2018, de 24 de septiembre (RC 2356/2017) y 1443/2018, de 1 de octubre (RC 3406/2017), señalándose, sin embargo, que *"en ninguna de ellas se aborda específicamente la cuestión que aquí se plantea, esto es, cuál debe ser la aplicación por razón del tiempo de la expresada Disposición Adicional de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, lo cual lleva a considerar que presenta interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de esta Sala del Tribunal Supremo para la formación jurisprudencia"*.

En esta situación temporal es cuando se produce el pronunciamiento de la Sala de instancia en la sentencia que enjuicamos (STSJCM 579/2018, de 28 de diciembre, RCA 254/2016), esto es, con conocimiento de la anterior doctrina, contenida en las siete SSTs de precedente cita.

Con posterioridad, la Sala ha continuado la misma línea, como se refleja en las SSTs 989/2019, de 4 de julio (RC 220/2018, ECLI:ES:TS:2019:2324), 934/2019, de 27 de junio (RC 3666/2018, ECLI:ES:TS:2019:2210) y 1730/2019, de 13 de diciembre (RC 7098/2018, ECLI:ES:TS:2019:4158).

Esta última es la que reproducimos como exponente de la doctrina de la Sala, consecuencia de la entrada en vigor, en fecha de 1 de enero de 2013, de la disposición adicional de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación forzosa (LEF), introducida por la disposición final segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre:

"El objeto del presente recurso, conforme a lo establecido en el auto de admisión, consiste en determinar los requisitos y alcance de la Adicional de la LEF para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio.

Sobre esta cuestión hemos dictado ya ocho sentencias, la primera el 4 de junio del pasado 2018 (nº 919/18) y la última el 27 de junio del corriente (nº 934/19), por lo que el criterio de esta Sala -reiterado y uniforme- es sobradamente conocido, debiendo reproducir cuanto se dijo en todas ellas, que, sintéticamente, queda reflejado en los siguientes apartados:

a) Lo primero que debe tenerse en cuenta es que la Adicional se refiere a la reparación de los daños y perjuicios causados por el expediente expropiatorio declarado nulo, que se equipara al supuesto de ocupación por vía de hecho del bien de que se trate, siendo la consecuencia principal, en uno y otro supuesto, la devolución del bien expropiado y la indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación anulada, en cuanto haya supuesto una privación temporal del bien y en la medida que haya afectado a los derechos de uso, disfrute y disposición sobre el bien expropiado. En esta situación (restitución "in natura" e indemnización de perjuicios), ninguna duda plantea la aplicación de la disposición adicional de la LEF en la redacción que examinamos, pues, si a la devolución de los bienes se añade la pretensión de indemnización de daños y perjuicios, para que ésta pueda prosperar será preciso justificar que concurren los requisitos exigidos en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92 (actualmente arts. 32 y ss Ley 40/2015), sin que ello suponga modificación respecto de la situación anterior a la Ley 17/2012.

b) Cuando no es posible la ejecución in natura de la declaración de nulidad del procedimiento o de la vía de hecho, esa imposibilidad de devolución del bien se traduce -ex art. 105.2 LJCA - en la correspondiente indemnización sustitutoria o compensatoria referida a la fecha en que dicha imposibilidad se aprecia por el Tribunal. Esta indemnización tiene un carácter subsidiario y a ella solamente cabe acudir ante la imposibilidad material de devolución (S.17-9-2008, rec. 450/2005 y 10-2-2009, rec. 2129/2005), subsistiendo, en todo caso, la posibilidad de añadir la determinación de los daños y perjuicios indemnizables de manera justificada al amparo de los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92 (32 y ss Ley 40/15).

c) En orden a la cuantificación de esa indemnización sustitutoria, se han seguido dos criterios por la jurisprudencia:

1) La fijación de la indemnización al amparo del art. 105.2 de la Ley de la Jurisdicción , que es la que procede en términos estrictamente jurídicos como compensación del derecho del expropiado a obtener la devolución de la finca de que se vio privado ilegalmente, indemnización referida, naturalmente, a la fecha en que dicha imposibilidad se aprecia por el Tribunal y que se concreta en la valoración del bien, atendiendo a la privación definitiva que supone la imposibilidad de devolución, cuya liquidación conjunta con la indemnización de daños y perjuicios causados por la actividad ilegal -justificados en los términos que exige la disposición adicional LEF- supone la reparación íntegra de las consecuencias de la ilegal actividad administrativa, por lo que, como señalan las sentencias de 12 de junio de 2012 (rec. 4179/2009) y 27 de junio de 2012 (rec. 3331/2009), sobre la liquidación así practicada no opera el incremento del 25 por ciento.

2) El segundo criterio consistía en determinar la indemnización compensatoria en el importe del justiprecio fijado por el Jurado -impugnado en sede jurisdiccional-, incrementado en un 25%, criterio que se aplicaba a solicitud del interesado y sobre el que la propia jurisprudencia señaló que no era correcto entender, con carácter general, que la indemnización por la vía de hecho haya de cifrarse en el 25% del justiprecio y ello, entre otras razones, 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. Además, en la determinación de esa indemnización no solo se atiende al valor del bien ("justiprecio"), cuya devolución no es posible, sino que el referido incremento del 25% incluye también la indemnización por la vía de hecho, es decir, por los perjuicios derivados de la ilegal actuación, de manera que se produce una valoración global sin precisar el alcance y naturaleza de los daños, lo que ha llevado a que en recientes sentencias (por todas, la de 26 de abril de 2018, recurso 2046/16), se exigiera, cuando se solicitaba el incremento de 25%, la necesidad de acreditar la concurrencia de los requisitos y condiciones establecidos en el art. 139 de la Ley 30/92 (32 y ss Ley 40/15), como igualmente exige a disposición adicional de la LEF.

3) En consecuencia y en congruencia con esa condición de indemnización de daños y perjuicios ha de concluirse, que la viabilidad de la pretensión de indemnización de los mismos, cuando se cuantifican en el 25% del justiprecio anulado, queda subordinada a la acreditación de la concurrencia de 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.

(...) Fijación de la interpretación de la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa:

Por todo lo expuesto y en sintonía con nuestras precedentes sentencias hemos de reiterar que la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, ha de ser interpretada en el sentido de que, sin perjuicio de la devolución del bien ocupado o la fijación de la correspondiente indemnización sustitutoria al amparo del art. 105.2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado, en caso de nulidad del expediente expropiatorio, de los daños y perjuicios derivados de la actividad anulada, es preciso que se justifique la realidad del daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del art. 139 de la Ley 30/92 (arts. 32 y ss Ley 40/2015)."

CUARTO.- Pero, no obstante lo anterior, en el supuesto de autos se nos requiere una matización de la anterior y consolidada doctrina, tal y como precisa el ATS de admisión de 1 de julio de 2019, planteándose una cuestión que, según se expresa en el ATS, no había tenido respuesta en la siete primeras SSTS dictada por la Sala, pues, según se expresa, "en ninguna de ellas se aborda específicamente la cuestión que aquí se plantea, esto es, cuál debe ser la aplicación por razón del tiempo de la expresada Disposición Adicional de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, lo cual lleva a considerar que presenta interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de esta Sala del Tribunal Supremo para la formación jurisprudencia".

Como se ha expresado la argumentación de la sentencia de instancia, para aplicar, en la valoración de la parcela concernida, el incremento del 25% fue el siguiente: "La consecuencia de la nulidad es la aplicación de una indemnización adicional del 25 %, según inveterada jurisprudencia. La DA de la LEF no es de aplicación al caso, dado que fue introducida por Ley 17/2012, mientras que aquí el expediente expropiatorio se inició con anterioridad a dicha fecha, tanto en su fase de declaración de necesidad de ocupación (a la que habría que atender desde luego a estos efectos, de acuerdo con la DT de la propia LEF) como en su fase de justiprecio".

QUINTO.- La Junta de Comunidades recurrente, frente a lo anterior, pone de manifiesto que la solicitud del incremento indemnizatorio no se produce hasta el momento de formular la demanda en el recurso contencioso administrativo, por cuanto, a tal incremento, no se hace referencia alguna en el expediente, considerando que la disposición adicional ya era aplicable cuando la nulidad se alegó por primera vez en el marco del procedimiento judicial, sin que pueda sostenerse que, a tal efecto, deba tomarse en consideración la fecha del inicio del expediente expropiatorio declarado nulo en la sentencia; igualmente, añade que los recurrentes no cuestionaron, en ninguno de los trámites del recurso contencioso administrativo, la vigencia de la expresada disposición adicional de la LEF, no tratándose, pues, de una cuestión controvertida por las partes. Por otra parte, la recurrente contrasta la decisión adoptada —de inaplicación, por extemporaneidad, de la disposición adicional al supuesto de autos— con pronunciamientos contrarios contenidos en sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia, y considera que la aplicación de la disposición adicional de la LEF quedará fijada en atención al momento temporal en que se invoque la nulidad y se ejercite la pretensión indemnizatoria por primera vez, que, en el supuesto de autos, fue después del 1 de enero de 2013, insistiendo en que la misma no se produjo en la previa vía administrativa, así como en que no se trata de una aplicación retroactiva de la norma adicional.

Plantea alternativamente dos momentos como determinantes de la aplicación de la disposición adicional:

- a) La fecha de la declaración de nulidad del expediente expropiatorio
- b) La fecha en que se alega, por primera vez, la causa de nulidad del expediente de expropiación.

Termina formulado la siguiente pretensión: "que se declare que la DA de la LEF resultaba aplicable por razón de tiempo y en consecuencia conlleve la consiguiente minoración del importe de justiprecio reconocido en la



instancia anulándose la condena que se declara en el fallo (apartado 3 in fine de la sentencia recurrida) a mi representada -la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha- por cuantía de 27.280,54 € con los mismos intereses".

A todo ello se opone la parte personada como recurrida, alegando, en síntesis:

1º. Que los que es nulo no produce ningún efecto, no es susceptible de subsanación y ello tiene lugar ipso iure, por lo que el acto afectado de nulidad no surte efecto alguno, con independencia del momento en que se declare la nulidad; por ello en el supuesto de autos la nulidad judicial declarada no podría haber causado efectos hasta su declaración de nulidad judicial.

2º. Que se habría producido la prescripción de la acción de reclamación de los daños por parte de los expropiados, como consecuencia de la aplicación de lo establecido en la disposición transitoria 3ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), resultado procedente la indemnización del 25% y no la aplicación de la disposición adicional de la LEF, de conformidad con el plazo de un año establecido para la reclamación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (artículo 65 LPAC) a contar (artículo 1969 del Código Civil) desde que la acción pudo ejercitarse (que fue cuando se conoció el daño y su ilegitimidad, y que los recurridos sitúan en el momento del inicio del procedimiento expropiatorio, o en la fecha del acta de ocupación). Y, todo ello, negando que hubiera aceptado en autos la aplicación de la disposición adicional al supuesto de autos.

3º. En tercer lugar los recurridos consideran que no procede la aplicación retroactiva de la disposición adicional de la LEF, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3 del Código Civil y artículo 39.3 de la LPAC de conformidad con el principio de seguridad jurídica y por la ausencia de una disposición transitoria --al introducir la disposición adicional en la LEF-- regulando su aplicación a los procedimientos iniciados con anterioridad al 1 de enero de 2013.

Por todo ello, considera que la tan citada disposición adicional no resulta de aplicación a los procedimientos expropiatorios iniciados del 1 de enero de 2013.

SEXTO.- Debemos poner de manifiesto que la circunstancia temporal en que se fundamenta la sentencia de instancia para no proceder a la aplicación de la disposición adicional de la LEF que nos ocupa, es la misma que la de los supuestos antes mencionados, correspondientes a las SSTS de precedente cita; si bien se observa, todos los supuestos --incluido el supuesto de autos-- corresponden a expedientes expropiatorios iniciados con anterioridad al 1 de enero de 2013, y, no obstante en ello, en este caso --como en otro reciente que acabamos de resolver-- se lleva a cabo la interpretación que revisamos de inaplicación de la disposición adicional.

Debe, igualmente, aceptarse que la citada disposición adicional, de conformidad con la disposición final segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (que es la norma legal que introduce la disposición adicional en la LEF), entró en vigor el 1º de enero de 2013. Debemos completar nuestra cita normativa con lo establecido en la disposición transitoria de la LEF de 1954, que dispuso: "*Los expedientes de expropiación iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley se regirán por la legislación anterior. No obstante, si el particular y la Entidad afectados por la expropiación lo solicitaren durante la tramitación del expediente, y una vez en vigor esta Ley, será aplicable la nueva legislación, siguiéndose en ese supuesto los trámites y normas que en la misma se establecen*". Por otra parte, en la citada disposición final segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, al introducir la disposición adicional segunda en la LEF se señala que la misma se lleva a cabo "[c]on efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida".

1º. Precedentes a la resolución del conflicto

En alguna de las antes citadas SSTS de la Sala (por todas, STS 1081/2018, de 26 de junio, RC 4274/2017, ECLI: ES: TS: 2018: 2538) respondimos a las alegaciones de la parte, que allí actuaba como recurrida, que mantenía --según expresa la sentencia-- que "*temporalmente la Disposición adicional no resulta aplicable al caso, efectuando un completo análisis de los distintos momentos procedimentales a los que podía referirse la aplicabilidad de la misma, concluyendo que al no ser de aplicación ha de estarse a la extensa doctrina del Tribunal Supremo en relación con la indemnización del 25% por vía de hecho, en el sentido de que, cuando la expropiación es anulada o se produce una vía de hecho por estar ya ocupados los bienes y ejecutadas las obras y no procede la restitución in natura, se ha reconocido, de forma reiterada, una indemnización de daños y perjuicios consistente en el justiprecio de dichos bienes incrementado en un 25%, como plus de daños y perjuicios derivados de la ilegalidad de la ocupación*".

Y lo hicimos en la siguiente forma: "*Lo primero que se advierte es la desviación de las alegaciones de la parte recurrida, que se dirigen a cuestionar la vigencia y aplicación por razón del tiempo de la expresada Disposición Adicional Ley de Expropiación Forzosa, de manera que lo que se solicita en el suplico de su escrito de oposición*



al recurso son pronunciamientos sobre la entrada en vigor y su aplicación en el tiempo, en los términos que acabamos de indicar, totalmente al margen del debate de este recurso, que se centra en la determinación de los requisitos que, conforme a la citada disposición adicional, es decir, en aplicación de la misma, han de cumplirse para que el expropiado sea indemnizado en caso de nulidad del expediente expropiatorio, debate al que se refiere igualmente la sentencia de instancia, que no se cuestiona la aplicación al caso de la norma, y cuya respuesta justifica la interposición de este recurso de casación, en el que no se requiere de este Tribunal un pronunciamiento sobre la vigencia y aplicación temporal de la norma en cuestión".

Pero donde si se produjo un acercamiento a la cuestión fue en la STS 1730/2019, de 13 de diciembre (RC 7098/2018), que antes hemos reproducido como exponente de la doctrina de la Sala, la cual contiene una clara respuesta incidental a la cuestión que se nos suscita, pero sin fijar formalmente doctrina sobre la misma: "En esta situación (restitución "in natura" e indemnización de perjuicios), ninguna duda plantea la aplicación de la disposición adicional de la LEF en la redacción que examinamos, pues, si a la devolución de los bienes se añade la pretensión de indemnización de daños y perjuicios, para que ésta pueda prosperar será preciso justificar que concurren los requisitos exigidos en los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92 (actualmente arts. 32 y ss Ley 40/2015), sin que ello suponga modificación respecto de la situación anterior a la Ley 17/2012.

2º. La fijación de doctrina por la Sala en la STS 550/2020, de 25 de mayo (RC 755/2019):

"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".

Doctrina que alcanzamos con base en los siguientes razonamientos, que debemos reproducir de conformidad con el principio de unidad de doctrina:

"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.

(...) 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".

SÉPTIMO.- Ratificamos, pues dicha doctrina por cuanto el contenido de la disposición adicional cuestionada lo que contiene es un claro mandato que delimita el ámbito de la actuación jurisdiccional consistente en la comprobación de la existencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la tramitación procedimental, así como en la constatación —como expresa la STS que ratificamos— de la imposibilidad de restitución *in natura* de la finca expropiada, decisión judicial sobre la que no incide la circunstancia de que con anterioridad a tal decisión jurisdiccional se hubiera llevado a cabo la ocupación de la finca expropiada o la iniciación del expediente expropiatorio.

Por otra parte, una simple interpretación integral de la disposición adicional desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Sala sobre el contenido de la misma, a la que se ha hecho suficiente referencia, conduce a la misma conclusión, pues, si bien se observa no se está ante un supuesto de derogación de una norma anterior, por cuanto el incremento del 25% no surge de una previsión normativa que expresamente quedara derogada por la disposición adicional, sino como consecuencia de un cambio jurisprudencial que deja sin efecto unos pronunciamientos anteriores.

Por lo expuesto, la sentencia recurrida debió aplicar la disposición adicional de la LEF, que entró en vigor el 1 de enero de 2013, aunque la ocupación de la finca expropiada hubiera tenido lugar con antelación (Acta de ocupación de 26 de marzo de 2009), 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 254/2016 de la Sala de instancia, que ante ella se siguió .

NOVENO.- Conforme a lo dispuesto en el art. 93.4 en relación con el artículo 139.3 y 139.2 de la LRJCA, no se efectúa pronunciamiento en materia de costas, debiendo, en consecuencia, cada parte abonar 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 :

1º. Fijar y ratificar como criterio interpretativo de la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Expropiación Forzosa, el expuesto en el Fundamento Jurídico Sexto de esta sentencia.

2º. Haber lugar al recurso de casación 2020/2019 interpuesto por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contra la sentencia 579/2018, de 28 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, en el RCA 254/2016, seguido contra el Acuerdo del Jurado Regional de Valoraciones de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, adoptado en su sesión de 3 de marzo de 2016.

3º. Casar y anular la citada sentencia en el particular de la misma relativo al reconocimiento del incremento del 25% sobre el justiprecio, con la consiguiente estimación parcial del RCA 254/2016.

4º. Sin imposición de costas en la instancia y en 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 Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Fernández Valverde, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ