



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 375/2017, de 3 de marzo de 2017

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)

Rec. n.º 2702/2015

SUMARIO:

Expropiación forzosa. Reversión. Imposibilidad de restitución in natura. Incongruencia omisiva. Rectificación de criterio jurisprudencial. El derecho de reversión es una consecuencia de la ineficacia o invalidez sobrevenida, con efectos *ex nunc*, sin carácter retroactivo de la expropiación originaria (y, por tanto, sin afectar a su validez) por la desaparición de la causa que la motivó, bien por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación. El principal y normal efecto de la reversión es la devolución *in natura* del bien expropiado, previa restitución del justiprecio. Cuando no sea posible la devolución del bien (imposibilidad material o inefectividad legal porque los bienes hayan sufrido una alteración indebida), procederá una indemnización, cuyo importe se determinará en la forma establecida en el art. 66.2 del Reglamento de la LEF. En la medida que la sentencia omite todo pronunciamiento sobre la causa de la reversión -no haberse implantado el servicio para el que se expropió el suelo, transcurridos más de diez años desde su ocupación- incurre en incongruencia omisiva, generadora de indefensión. En este caso, no es posible la restitución *in natura* (dato que se infiere del informe pericial aportado con la demanda, no contradicho de contrario), procediendo una indemnización que se fijará también en vía administrativa, conforme a lo previsto en el ya citado art. 66.2 del Reglamento de la LEF (no afectado, en este particular, por la reforma operada por la Ley 38/1999) que remite al art. 121.1 LEF -dentro del Capítulo «De la indemnización por otros daños»-, que, a su vez, remite al procedimiento previsto en el art. 120 y, este «...a las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles...», que son los artículos 112 y 113 LEF, que establecen un procedimiento de fijación de la indemnización, que se inicia con el intento de convenio de la Administración con el propietario y, en caso de no alcanzarse, las partes habrán de remitir al Jurado Provincial de Expropiación sus tasaciones fundadas, a fin de que este resuelva. Con ello ratificamos el criterio seguido, en interpretación del citado precepto reglamentario (en ausencia de previsión específica en la LEF), por la Sección Sexta, apartándonos expresamente de los diversos y distintos pronunciamientos que, en este particular, ha venido manteniendo esta Sala Tercera en numerosísimas sentencias.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 33.

Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 10, 15, 17, 20, 21, 54 y ss., 112, 113, 120 y 121.

Ley 22/1988 (Ley de Costas), art. 112.

Decreto de 26 de abril de 1957 (Rgto. LEF), arts. 63, 64.1, 66.2 y 121.

Ley Valencia 6/1994 (Actividad Urbanística), art. 99.

Ley Valencia 9/1999 (medidas fiscales, gestión administrativa y financiera y de organización), disp. adic. primera.



www.civil-mercantil.com

PONENTE:

Doña Inés María Huerta Garicano.

SENTENCIA

En Madrid, a 3 de marzo de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2702/2015, interpuesto, en lo que a esta sentencia interesa, por D. Domingo (propietario de la finca nº NUM000), y, D. José y Dña. Estibaliz (copropietarios de la nº NUM001), representados por la procuradora Dña. Pilar Azorín Albiñana López, y con asistencia letrada no identificada, contra la Sentencia nº 179, dictada -30 de abril de 2015- por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana , desestimatoria del Rº contencioso-administrativo nº 496/12, deducido frente a la desestimación presunta de su solicitud -presentada el 18 de enero de 2011- de reversión de las referidas fincas, expropiadas para la ejecución del Proyecto de la Zona Logística del Puerto de Valencia. Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado y la Generalidad de Valencia, representada y defendida por una Letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Ines Huerta Garicano

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La Sentencia, rechazando la excepción de desviación procesal opuesta por los representantes procesales de las dos Administraciones demandadas (porque, a juicio de la Sala de Valencia, el reconocimiento de una indemnización es la lógica consecuencia de la imposibilidad de llevar a cabo la reversión, conforme a lo dispuesto en el art. 55 LEF), confirma la resolución presunta denegatoria de la reversión instada, además de por los aquí recurrentes, por la Gran Asociación de Beneficiarios Ntra. Sra. de los Desamparados y otros 74 propietarios más (para los que se inadmitió el recurso de casación, por razones de cuantía, en auto firme de la Sección Primera de esta Sala de 12 de mayo de 2016), porque, apartándose del criterio sostenido en su sentencia nº 388/12, de 6 de julio , que entendió <<.....que al haberse anulado el Plan especial Modificativo del PGOU por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2.009 , las expropiaciones llevadas a cabo con su cobertura quedaron sin ella>> , y sobre la base de la sentencia de la Sección Segunda de la misma Sala nº 834/2013, de 13 de noviembre (Rec. núm. 801/11), con transcripción de gran parte de su Fundamento de Derecho Cuarto, que utiliza como fundamentación jurídica única de su decisión, para concluir confirmando, sin ningún tipo de consideración adicional, la desestimación presunta recurrida.

En la sentencia de la Sección Segunda, transcrita, se desestimaba una reclamación de responsabilidad patrimonial deducida por una de las propietarias de los terrenos incorporados - Plan Especial aprobado en 1998- al patrimonio público del suelo de la Generalidad para el



www.civil-mercantil.com

desarrollo -mediante plan especial- de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) en el Puerto de Valencia (zona de La Punta) y dicha reclamación la fundamentaba en los perjuicios que le había ocasionado la anulación - STS de 17 de junio de 2009 - del Plan Especial modificativo del PGOU de Valencia, con expediente de homologación para el desarrollo de esa ZAL, del que, decía, traía causa la expropiación de su parcela, dejando sin efecto las declaraciones de utilidad pública y de necesidad de ocupación, y, desapareciendo así la causa expropiandi. Dicha sentencia sostuvo, conforme a lo declarado por este Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de diciembre de 2005 , por la que se confirmó en casación el precitado Plan Especial de 1998, que ese <<Plan especial de ampliación delimita un área de terreno para su incorporación al patrimonio público, sin modificar su clasificación y calificación urbanística, dejando para un momento posterior la creación de la relación entre la Administración y los propietarios mediante los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística del área afectada y, en concreto, mediante el procedimiento de expropiación urbanística..... que la STS en su FD 2 refiere que la reserva del suelo que realiza el susodicho Plan especial para desarrollar la zona de actividades logísticas al servicio del puerto de Valencia y, si bien es cierto que tal reserva supone la declaración de utilidad pública y de necesidad de ocupación que legitima su ulterior expropiación, ello no impide que ésta se sustancie en la pieza de justiprecio con arreglo al valor del suelo y atendido su destino. Y concluye afirmando que dicho Plan especial se limita a reservar el suelo, y aunque dicha reserva legitima una ulterior ocupación y expropiación de dicho suelo, ello no conlleva que éste se haya de justipreciar pro su valor inicial, dado que para llevar a cabo las actuaciones previstas en dicho Plan especial puede ser necesaria la aprobación de otros instrumentos de ordenación que reclasifiquen el suelo antes de proceder a su expropiación , o que a la vista de la misma, se fije el justiprecio acorde con la nueva clasificación.... >> , y que la anulación del Plan Especial de 1999 -causa de la reclamación- en nada afectó a la expropiación pues su causa legitimadora no era ese Plan Especial anulado, sino el Plan de 1998, resultando innegable, dice la sentencia, <<que dicha reserva de terrenos supone la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación que legitima su ulterior expropiación sin que ello impida que ésta se sustancie con arreglo al valor del suelo....Que por todo lo expuesto, la anulación del Plan posterior no significa, tal y como pretende la parte recurrente, la desaparición de la causa expropiandi o de utilidad pública en la que se sustentaba la expropiación pues resulta, más que evidente, a la vista de lo expuesto, que el segundo de los Planes complementa y culmina el anterior, si bien, el primero de ellos, al reservar los terrenos ya determina la utilidad pública de los mismos....>>.

El acto impugnado en la instancia no era, como en el caso examinado por la Sección Segunda, una desestimación presunta de una reclamación de responsabilidad patrimonial, sino una desestimación presunta de una solicitud de reversión fundada en: a) que el expediente expropiatorio carecía de legalidad en razón de que el Plan Especial que lo legitimaba había sido declarado nulo por STS de 17 de junio de 2009 (casación 314/15); b) que no se habían implantado los servicios que motivaron la expropiación.

Segundo.

Por la representación procesal de los 78 actores, se preparó recurso de casación contra la sentencia ante la expresada Sala y Sección de Valencia, que lo tuvo por preparado en tiempo y forma, emplazando a las partes para que comparecieran ante esta Sala del Tribunal Supremo y elevando las actuaciones, tuvieron entrada en el Registro del Tribunal el 31 de julio de 2015.



www.civil-mercantil.com

Tercero.

Personados los recurrentes, formalizaron escrito de interposición fundado en el Art. 88.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , apartados:

c): "Quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte".

d):" Infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate" .

Articulado en seis motivos: Primero (88.1.c)), por infracción de los arts. 209 y 218 LEC en relación con los arts. 33 y 67 LJCA por incongruencia omisiva de la sentencia al no abordar su pretensión relativa a que, si se considerasen legales las expropiaciones en su día realizadas (como así considera la sentencia), se aplicara lo dispuesto en los arts. 54 y 55 LEF y 63 y ss de su Reglamento; Segundo (88.1.c)), infracción de los arts. 209 y 218 LEC , 33 y 67 LJCA por falta de claridad y precisión, así como incongruencia al interpretar erróneamente la STS de 22 de diciembre de 2005 . En la propia sentencia, la Sala de instancia reconoce que su decisión es contradictoria con otra anterior -firme- de la misma Sala y Sección de 6 de julio de 2012, y ello al considerar, indebidamente, que la aprobación del Plan Especial de ampliación de patrimonio público del suelo llevaba implícita la declaración de necesidad de ocupación, cuando dicha declaración ni existía ni podía existir pues quedaba para un momento posterior "la creación de una relación jurídica-procedimental entre la administración y los propietarios con ocasión de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que desarrollen y especifiquen las presiones urbanísticas, en particular mediante el procedimiento de expropiación urbanística", siendo la disposición adicional 1ª de la Ley autonómica 9/99, la que declaró la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados de expropiación forzosa como consecuencia de la ejecución de las obras de la ZAL, cuyo Plan Especial fue aprobado el 23 de diciembre de 1999 y anulado por STS de 17 de junio de 2009 (casación 314/05), sin que esa declaración genérica de "utilidad pública o interés social" a que se refiere el art. 99 de la Ley autonómica 6/94 sea bastante, pues precisa de una declaración puntual de necesidad de ocupación de los concretos bienes y derechos afectados, constituyendo ambas declaraciones un "todo", de suerte que la falta de cualquiera de ellas deslegitima la expropiación; Tercero (88.1.d)), reitera básicamente toda la argumentación del motivo segundo, si bien ahora se articula, como vicio "in iudicando" por infracción de los arts. 15 , 17 , 20 y 21 LEF en relación con los arts. 10,12, y 16 a 20 de su Reglamento; Cuarto (88.1.d)), se alega infracción de los mismos preceptos en los que se sustenta el motivo anterior, aquí por entender que las expropiaciones carecieron de la necesaria información pública y notificación individualizada de la declaración de necesidad de ocupación, lo que no puede ser sustituido por la ofrecida al convocar a los interesados al levantamiento a las actas previas a la ocupación, citando al efecto diversas SsTS; Quinto (88.1.d)) por inaplicación del art. 30 LJCA al haberse llevado a cabo unas expropiaciones irregulares, incurriéndose en "vía de hecho" prohibida por el ordenamiento jurídico, tal como se apreció en sentencia firme de la misma Sala de Valencia de 6 de julio de 2012 ; Sexto (88.1.d)), por infracción del art. 54 y 55 LEF y 63 y ss de su Reglamento al haber obviado la sentencia el pronunciamiento indemnizatorio -si se reconociera la ilegalidad de las expropiaciones- que, ante la imposibilidad de devolución del suelo, deberá fijarse en la media ponderada entre los valores de suelo industrial y residencial, es decir a 276,63 €/m2 (incluido premio de afección), frente al percibido como justiprecio en la



www.civil-mercantil.com

expropiación que fue de 113,64 €/m², incluido premio de afección), que se incrementará con una indemnización del 25%.

Cuarto.

Admitido a trámite (por razones de cuantía), única y exclusivamente respecto de las fincas nº NUM000 y NUM001 en auto de la Sección Primera de esta Sala de 12 de mayo de 2016 (que declaró la firmeza de la sentencia respecto del resto de los recurrentes), se emplazó a las partes recurridas, presentando sendos escritos de oposición, si bien la Generalidad planteaba la inadmisibilidad de los motivos primero y sexto por su defectuosa articulación al plantear una misma cuestión por dos vías excluyentes: apartados c) y d) del art. 88.1. LJCA .

Quinto.

Conclusas las actuaciones, se señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 21 de febrero de 2017, teniendo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Como antecedentes de interés, cabe reseñar los siguientes: 1) Por resolución del Consejero de Obras públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalidad de 23 de julio de 1998 (DOGV de 13 de octubre), se aprobó definitivamente (previo trámite de información pública publicado en el DOGV de 14 de mayo de 1998) el Plan Especial de Ampliación del Patrimonio Público del Suelo para el desarrollo -mediante un plan especial- de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) en la Zona de La Punta, T.M. de Valencia , confirmada por sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de Valencia de 5 de julio de 2002 , firme, al haberse desestimado el recurso de casación frente a ella deducido (STS 22/12/2005, casación 7604/02) ; 2) Por resolución del mismo Consejero de 23 de diciembre de 1999 (BOP de Valencia de 22 de febrero de 2000) se aprobó el Plan Especial modificativo del PGOU de Valencia, con expediente de homologación para el desarrollo de la ZAL del Puerto de Valencia (sometido al trámite de información pública por resolución de 25 de agosto de 1999, DOGV de 10 de septiembre) y que, posteriormente, fue anulado -por inexistencia del preceptivo informe previsto en el artículo 112 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas - en STS de 17 de junio de 2009 (casación 314/15) ; 3) En la Disposición Adicional Primera de la Ley Valenciana 9/99, de 30 de diciembre (DOGV del día 31), de medidas fiscales, gestión administrativa y financiera y de organización, se declaraba la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados de expropiación forzosa como consecuencia de la ejecución, entre otras, de las obras de la Zona de Actividades Logísticas (ZAL) del Puerto de Valencia; 4) Por resolución del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de 26 de septiembre de 2000 (DOGV de 29 de septiembre de 2000) fue sometido a información pública el expediente de expropiación forzosa <<incoado con motivo de la ejecución del plan especial modificativo del Plan General de Valencia, con expediente de homologación para el desarrollo de la zona de actividades logísticas del puerto de Valencia>> y la relación individualizada de bienes y derechos afectados , siendo convocados sus titulares al levantamiento de las actas previas a la ocupación. Las actas de ocupación se levantaron, respecto de las fincas propiedad de D. José y Dña. Estibaliz (no constan datos de la finca propiedad del Sr. Domingo), en noviembre de 2001. El justiprecio



www.civil-mercantil.com

fue abonado el 27 de noviembre de 2002; 5) Por resolución de 21 de diciembre de 2009 (DOGV de 12 de enero de 2010) se aprobó definitivamente el nuevo Plan Especial modificativo del PGOU de Valencia, con expediente de homologación para el desarrollo de la ZAL del Puerto de Valencia (idéntico al anterior, pero con el informe favorable de la Dirección General de Costas), que fue anulado por sentencia de 13 de marzo de 2013 de la Sección Primera de la Sala de Valencia (Rº 63/10), firme al haberse desestimado el recurso de casación 1699/13, en STS de 25 de mayo de 2015 ; 6) En escrito presentado el 18 de enero de 2011 , los propietarios de los terrenos expropiados para la ejecución de esa ZAL, ejercían su derecho de reversión (art. 54 y ss. LEF y 63 y ss. de su Reglamento), partiendo para ello de la precitada STS de 17 de junio de 2009 , que anuló el Plan Especial modificativo del PGOU de Valencia, con expediente de homologación, para el desarrollo de dicha ZAL, y cuya nulidad determinaba, en su opinión, la nulidad de los expedientes expropiatorios que traían causa del referido Plan y, además, porque solo se había realizado la obra de urbanización del suelo, sin haber dado destino al suelo expropiado (concurriendo el presupuesto del art. 64.1 del REF) no obstante haber transcurrido más de 10 años desde el levantamiento de las actas de ocupación. En el Suplico se solicitaba el reconocimiento de <<la plena nulidad del expediente expropiatorio seguido en ejecución del Proyecto de la Zona Logística....., acuerde revertir a los expropiadoslas propiedades de que se les privó.....>>.

Segundo.

Dada la confusión en la que incurre el recurrente tanto en la instancia como en el recurso de casación, no aclarada por la sentencia, conviene situar la naturaleza, contenido y alcance del derecho de reversión (de configuración legal, al no estar incluido por el Constituyente en el art. 33 CE , susceptible, por tanto, de modulación por el Legislador, e, incluso de supresión), regulado en los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa , de 16 de diciembre de 1954, modificados por la Disposición Adicional Quinta de la ley 38/1999, de 5 de noviembre (Ley de Ordenación de la Edificación).

El derecho de reversión es una consecuencia de la ineficacia o invalidez sobrevenida, con efectos "ex nunc", sin carácter retroactivo de la expropiación originaria (y, por tanto, sin afectar a su validez) por la desaparición de la causa que la motivó, bien <<por no establecerse el servicio o ejecutarse la obra que motivó la expropiación, así como también, si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación>> (STS de 5 de octubre de 1993 y 23 de marzo de 1995 , ambas en la línea con la STC 67/88, de 18 de abril).

Tres son las causas legales de reversión establecidas en el referido art. 54.1 LEF : a) que no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación; b) que, realizada la obra o establecido el servicio, hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados; c) que desaparezca la afectación al fin para el que fueron expropiados los bienes (excepto, en este caso y conforme al apartado 2.a).b) del art. 54, sí la Administración, simultáneamente a su desafectación al fin inicial, acuerda justificadamente una nueva afectación siempre que se haya declarado de utilidad pública o interés social; o, sí la afectación al fin que justificó la expropiación, se hubiera prolongado durante diez años desde la ejecución de la obra o el establecimiento del servicio). Los supuestos b) y c) son sobrevenidos y presuponen la realización de la obra o el establecimiento del servicio, mientras que el a) exige que hayan transcurrido 5 años sin iniciarse la ejecución de las obras o la implantación del servicio (art. 54.3.b), o, que <<...la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación>> (art. 54.3.c)).



www.civil-mercantil.com

El principal y normal efecto de la reversión (cuando concurren alguna de sus causas) es la devolución "in natura" del bien expropiado, previa <<...restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión.....>>. Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el Capítulo III del Título II de esta Ley.

3. La toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante conforme a los apartados anteriores. Dicho pago o consignación deberá tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión y sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso-administrativo.....>> (art. 55 LEF).

Cuando no sea posible la devolución del bien (imposibilidad material o inefectividad legal porque los bienes hayan sufrido una alteración indebida, Sentencia de la Sección Sexta de esta Sala del TS de 2 de diciembre de 1991), procederá una indemnización, cuyo importe se determinará en la forma establecida en el art. 66.2 del Reglamento de la LEF .

Tercero.

Una vez reflejada la naturaleza, el contenido y efectos del derecho de reversión, presupuesto del que habrá que partir a la hora de analizar la sentencia de instancia desde la perspectiva de los motivos casacionales aquí articulados, la primera cuestión a abordar es la denunciada causa de inadmisibilidad en la que incurren los motivos PRIMERO y SEXTO, al plantear la misma cuestión por dos vías excluyentes.

El PRIMERO motivo se plantea bajo el amparo procesal del apartado c) del art. 88.1 LJCA (vicios "in procedendo") por incongruencia omisiva de la sentencia al no abordar la pretensión relativa a que, si se considerasen legales las expropiaciones en su día realizadas (como así parece considerar la sentencia), ha de aplicarse lo dispuesto en los arts. 54 y 55 LEF y 63 y ss de su Reglamento, mientras que en el SEXTO, como vicio "in iudicando" (apartado d) del art. 88.1)) se denuncia la infracción de estos mismos arts. 54 y 55 LEF y 63 y ss de su Reglamento al concurrir, en opinión de los recurrentes, todos los presupuestos legalmente exigidos para el reconocimiento de su derecho a la reversión, con establecimiento de la oportuna indemnización.

No apreciamos tal identidad pues una cosa es la incongruencia omisiva que es la falta de respuesta a una pretensión oportunamente deducida en la demanda, y otra distinta que, con independencia y al margen de tal omisión, se infrinjan los preceptos que disciplinan esa institución cuando, como sostienen los recurrentes, se dan todos los requisitos para el reconocimiento del derecho.

Procede, por tanto, entrar en el examen de cada uno de los motivos.

PRIMER MOTIVO: Incongruencia omisiva:



www.civil-mercantil.com

En el escrito de demanda los actores afirmaban que la solicitud de reversión (cuya desestimación presunta impugnaban) se fundaba en dos motivos: 1) el expediente expropiatorio carecía de legalidad en razón de que el Plan Especial que lo legitimaba había sido declarado nulo por STS de 17 de junio de 2009 (casación 314/15); 2) por no haberse implantado los servicios que motivaron la expropiación, y, tras defender la nulidad del expediente expropiatorio por carecer de la previa e indispensable declaración de utilidad pública o interés social, sostenían, también, la concurrencia de los requisitos del art. 54 LEF pues no se ha implantado el servicio que motivó la expropiación ya que solo se han ejecutado las obras de urbanización, sin que sea de aplicación ninguna de las excepciones, procediendo, dicen los recurrentes, la fijación de una indemnización (consideran que una indemnización adicional del 25% del justiprecio, como la que fue reconocida en sentencia 388/12, de 6 de julio de 2012 -Rº 203/10- de la Sección Cuarta de la Sala de Valencia , es insuficiente) que será la diferencia entre el valor actual del suelo y lo percibido como justiprecio de la expropiación, con intereses legales desde la ocupación hasta su pago, instando en el suplico la declaración de nulidad de la resolución presunta impugnada, con reconocimiento de su derecho a la reversión y a una indemnización (ante la imposibilidad de recuperar el terreno en su situación previa a la ocupación) en los términos que determinan.

En el Rº 203/10 de la Sección Cuarta de la Sala de Valencia (estimado por sentencia nº 388/12 de 6 de julio de 2012) lo que se impugnaba era la desestimación presunta de una petición de abono, en concepto de indemnización, de un pago adicional del 25% del justiprecio individual en su día percibido y ello como consecuencia de la vía de hecho en la que se había incurrido al devenir nulos los expedientes expropiatorios incoados en ejecución del Plan Especial de 1999, declarado nulo por STS de 17 de junio de 2009 . La sentencia nº 834/13, de 13 de noviembre de 2013, de la Sección Segunda de la Sala de Valencia , lo que desestimó fue un recurso deducido frente a la desestimación presunta de una reclamación de responsabilidad patrimonial articulada por la desaparición <<de la causa expropiandi provocada por la nulidad de la Resolución administrativa que aprobaba el planeamiento urbanístico que, a su vez, legitimaba la expropiación" . Dos vías diferentes para reclamar unos perjuicios sufridos como consecuencia de una expropiación que, afirmaban, había devenido nula al haberse anulado jurisdiccionalmente el Plan Especial de 1999, del que, a su juicio, traían causa.

Sin embargo, en la sentencia hoy impugnada, lo recurrido era la desestimación presunta de una solicitud de reversión de las fincas expropiadas, no sólo por pérdida sobrevenida de la "causa expropiandi" como consecuencia de la anulación del Plan de 1999, sino también por no haberse establecido el servicio.

Si, como certeramente , considera la sentencia, en sintonía con la Sección Segunda, las expropiaciones no traen causa del Plan Especial de 1999, sino del Plan Especial de 1998 que incorporó las fincas al patrimonio público del suelo de la Generalidad, ampliado para el desarrollo de una zona de actividades logísticas (ZAL) en el Puerto de Valencia, cuya aprobación legitimaba la expropiación de los terrenos (art. 99 LUV 6/94), y llevaba implícita la declaración de utilidad pública del fin para el que se realizaba la ampliación del suelo público y necesidad de ocupación del suelo delimitado (art. 10 LEF), tal como declaraba la STS. Esa declaración de necesidad de ocupación fue -Adicional 1ª de la Ley Valenciana 9/99-completada con la expresa declaración de urgente ocupación, concretada - resolución de 26 de septiembre de 2000 (DOGV del día 29)- en la relación individualizada de bienes y derechos que, estando ya incorporados al patrimonio público del suelo de la Generalidad, iban a ser formalmente expropiados. Expropiación que había quedado diferida a la aprobación del Plan Especial de 1999 con el propósito de que la valoración del suelo se hiciera con arreglo a su nueva calificación, impidiendo que las plusvalías que generaba la ejecución de la ZAL revirtieran, en perjuicio de los expropiados, única y exclusivamente en favor de la Generalidad.



www.civil-mercantil.com

La regularidad de las expropiaciones, presupuesto sin el cual no cabe el derecho de reversión que, como más arriba hemos reflejado, solo surge por ineficacia sobrevenida de la expropiación (sin afectar a su validez), con efectos "ex tunc", por la concurrencia de alguna de las causas establecidas en el art. 54 LEF, obligaba a examinar la segunda causa de reversión alegada por los recurrentes, en realidad única, pues la pretendida nulidad del expediente expropiatorio no sólo no era causa de reversión, sino que de haber sido así, quedaba excluido tal derecho, sin perjuicio y al margen de otras consecuencias, distintas del derecho de reversión.

Luego, en la medida que la sentencia omite todo pronunciamiento sobre la causa de la reversión - no haberse implantado el servicio para el que se expropió el suelo (transcurrido más de diez años desde su ocupación)- incurre en incongruencia omisiva, generadora de indefensión.

El motivo, pues, habrá de ser estimado, haciendo innecesario el examen del Sexto, que será abordado como Sala de instancia.

SEGUNDO MOTIVO: Incongruencia por error y falta de claridad y precisión en la motivación:

La incongruencia por error - Sentencia de la extinta Sección Sexta de esta Sala de 9 de febrero de 2015 (casación 1450/12), con cita Ss.TC nº 4/2006 y 83/2009 - se produce en <<supuestos en los que, por error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión o pretensiones formuladas por las partes en la demanda o sobre los motivos del recurso, sino que equivocadamente se razona sobre otra pretensión absolutamente ajena al debate procesal planteado, dejando al mismo tiempo aquélla sin respuesta>>", y se refiere, como en cualquier clase de incongruencia, a las pretensiones o a los motivos impugnatorios o de oposición, pero nunca se predica de los argumentos sustentadores de la decisión.

Es claro que la alegada errónea interpretación de la STS de 22 de diciembre de 2005 - que, además, por lo que ya hemos apuntado, no es tal- no integra incongruencia de clase alguna ni existe defecto de motivación o falta de claridad pues la sentencia da razón de por qué considera subsistente -en sintonía con el criterio de la Sección Segunda al interpretar el F.D. Segundo de la STS de 22 de diciembre de 2005 - la utilidad pública del servicio para el que fueron reservados los terrenos y la necesidad de ocupación, que se mantiene no obstante la anulación del Plan de 1999, en cuanto que dicha utilidad pública y necesidad de ocupación venía implícita en el Plan Especial de 1998, del que traían causa las expropiaciones y no del Plan Especial de 1999, con un contenido meramente urbanístico para posibilitar la implantación de esa Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, para cuya ejecución (mediante el oportuno Plan Especial) fueron reservados los suelos de los recurrentes, quedando incorporados, con tal fin, al patrimonio público del suelo de la Generalidad, y ésa y no otra era la "causa expropandi" legitimadora de la expropiación.

El motivo ha de ser desestimado.

Cuarto.

Entraremos a continuación en el examen de los motivos deducidos con amparo el art. 88.1.d) LJCA (vicios "in iudicando").

TERCER MOTIVO: Infracción de los arts. 15, 17, 20 y 21 LEF :



www.civil-mercantil.com

Del desarrollo del motivo -en el que, con base en los citados preceptos, sostiene la nulidad del expediente expropiatorio- se infiere que los recurrentes están defendiendo la existencia de una "vía de hecho" en la ocupación del suelo como consecuencia de la declaración de nulidad del Plan Especial de 1999 del que, dicen, trae causa, con el consiguiente derecho a una indemnización -cuando, como aquí acaece, no quepa la restitución "in natura" del bien-, y que, jurisprudencialmente, ha sido cuantificada por el importe del inexistente justiprecio, incrementado en un 25%.

Se parte, por tanto, de una nulidad del procedimiento expropiatorio, con efectos retroactivos, "ex tunc", por su falta de validez, considerando, erróneamente, que esa ilegalidad del expediente expropiatorio como consecuencia de la declaración de nulidad del Plan Especial de 1999 <<que confería a las citadas expropiaciones la declaración de utilidad pública o interés social>> constituye una causa de reversión.

Error palmario, pues aparte de que, como venimos diciendo, las expropiaciones no traen causa del Plan Especial de 1999, es que, además y en todo caso, si así hubiera sido, faltaría, como ya hemos dicho, el presupuesto para el nacimiento del derecho a la reversión (haciendo improsperable "ab initio" la pretensión de los recurrentes), ya que la "vía de hecho" en la que se convierte toda expropiación nula como consecuencia de la declaración de nulidad del Plan que la legitima, invalida, "ex tunc", tal expropiación, mientras que la reversión, por el contrario, presupone la existencia de una expropiación totalmente válida, pero que incurre en ineficacia sobrevenida -con efectos "ex nunc", sin carácter retroactivo, es decir sin afectar a su validez- por la desaparición de la causa que la motivó.

El motivo ha de ser desestimado e igual suerte desestimatoria, y por las mismas razones, han de correr los motivos CUARTO y QUINTO.

En el CUARTO, denuncian la infracción de los mismos preceptos, en este caso con referencia a la falta del preceptivo trámite de información pública del expediente expropiatorio (afirmación, en todo caso, incierta, pues por resolución de 26 de septiembre de 2000 -DOGV de 29 de septiembre- se sometió el expediente al trámite de información pública por quince días con relación individualizada de los bienes y derechos afectados y citación a sus titulares al levantamiento de las actas previas de ocupación en los días y horas allí señalados) y la falta de notificación individualizada de la declaración de necesidad de ocupación, innecesaria, en cuanto estaba implícita en la aprobación del Plan Especial de 1998 de reserva de suelo para la ejecución del ZAL, que lo incorporó al patrimonio público de la Generalidad.

En cualquier caso, no cabe aquí enjuiciar la regularidad formal de los expedientes expropiatorios (la reversión es un derecho autónomo, nuevo y distinto de la expropiación, que surge por ineficacia sobrevenida de ésta), conclusos con resoluciones firmes y totalmente válidos.

E, igualmente, el QUINTO MOTIVO abunda en la existencia de una "vía de hecho" en la ocupación del suelo, denunciando la inaplicación por la Sala de instancia del art. 30 LJCA, precepto difícilmente infringido pues, aparte de que no existe esa "vía de hecho", es que se limita a establecer el requisito y plazo para impugnar jurisdiccionalmente una vía de hecho, olvidando que lo que se impugnaba no era una vía de hecho sino la desestimación presunta de una solicitud de reversión.

Quinto.

La estimación del primer motivo, conduce a declarar que ha lugar al recurso de casación, con revocación de la sentencia impugnada, únicamente respecto de las fincas nº NUM002 y NUM001, y, en aplicación del art. 95.2.d) LJCA, procede, ya como Sala de instancia, resolver el recurso.



www.civil-mercantil.com

El acto recurrido es la desestimación presunta de una petición de reversión de las fincas expropiadas a los recurrentes para la ejecución de la ZAL del Puerto de Valencia y las causas por las que, a juicio de los actores, surgía su derecho a la reversión eran dos: 1) desaparición de la utilidad pública que legitimaba la expropiación como consecuencia de la declaración de nulidad del Plan del que traía causa; 2) no implantación del servicio, no obstante haberse ejecutado las obras de urbanización (dichas obras fueron recepcionadas por la beneficiaria SEPES el 17 de marzo de 2005, Unidad de Ejecución 2 de la ZAL, y, el 15 de noviembre del mismo año, las de la Unidad de Ejecución 1).

Conforme al art. 54 LEF en relación con el art. 63.c) de su Reglamento, es la desafectación del suelo a la obra o al servicio para cuya ejecución se expropió la que posibilita el ejercicio del derecho de reversión. Es decir, que el suelo ya no se vaya a destinar a la construcción de la Z.A.L. (lo que aquí no acontece, o, al menos, no consta), porque se haya afectado a otra finalidad no declarada de utilidad pública en los términos previstos en dicho art. 54 LEF .

En este caso, el suelo, previamente a su expropiación, fue incluido, como venimos diciendo, por el Plan Especial de Ampliación del Patrimonio Público de la Generalidad, aprobado el 23 de julio de 1998 (vigente y firme), dentro de los terrenos reservados para la implantación - mediante un plan especial - de una Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia en la zona de La Punta de dicho Puerto, lo que comportaba la declaración implícita de utilidad pública de la ZAL (art. 99 de la Ley Valenciana 6/94 en relación con el art. 10 LEF) y la necesidad de ocupación de los suelos reservados, que quedaban incorporados al patrimonio público del suelo de la Generalidad, que se ampliaba con ese fin: implantación de la ZAL en esa zona del Puerto de Valencia, siendo dicho Plan Especial el instrumento legitimador de su expropiación.

En el BOPV de 22 de febrero de 2000 se publicó el Plan Especial modificativo del PGOU de Valencia con expediente de homologación para desarrollo de la referida ZAL, aprobado definitivamente por resolución de 23 de diciembre de 1999, que tenía por objeto <<la regulación de las actividades de edificación y usos del suelo que han de establecerse en el sector del suelo urbanizable resultante de la ordenación del área de la punta vinculada al documento de homologación desarrollado al amparo de lo previsto en los arts. 99.2.E), 24 y 27 de la vigente LeyReguladora de la Actividad Urbanística2.Los terrenos así ordenados constituirán la futura zona de actividades logísticas (Z.A.L), asociada al puerto de Valencia, como área especializada en las instalaciones y servicios de transporte de mercancías y actividades logísticas>> , y, con arreglo a cuyas determinaciones urbanísticas en relación con el suelo delimitado por el Plan de 1998, se valoraría el suelo a efectos expropiatorios .

Si bien la Disposición Adicional 1ª de la Ley Valenciana 9/99, de 30 de diciembre (DOGV del día siguiente), de acompañamiento a su Ley de Presupuestos, declaró genéricamente la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados de expropiación forzosa para la ejecución de las obras, entre otras, de la Z.A.L. del Puerto de Valencia, dicha declaración genérica no surtió efectos respecto del expediente de expropiación hasta que se publicó -en el DOGV de 29 de septiembre de 2009- la relación individualizada de bienes y derechos, con identificación de sus titulares, a los que afectaba esa genérica declaración de urgente ocupación, en virtud de resolución del día 26, por la que se acordaba abrir el trámite de información pública del expediente de expropiación, con citación al levantamiento de las actas previas a la ocupación.

Y ese procedimiento expropiatorio (en el seno del cual se expropiaron las fincas de los aquí recurrentes), perfectamente válido, no se vio afectado por la declaración de nulidad del Plan Especial de 1999, en la medida que traía causa del Plan Especial de 1998 y no del anulado, cuyo objeto era la <<homologación y ordenación pormenorizada, mediante plan



www.civil-mercantil.com

especial, de los terrenos incluidos en el ámbito del plan especial para la ampliación de patrimonio público de suelo para el desarrollo de una zona de actividades logísticas, aprobado por el conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes con fecha 23 de julio de 1998>>.

Concurre, pues, el presupuesto que habilita para el ejercicio del derecho a la reversión del suelo expropiado, siempre, claro está que concurran alguna de las causas que determinan el nacimiento de tal derecho y se ejercite, en su caso, en el plazo legalmente establecido.

Los actores fundan su solicitud de reversión en que han transcurrido más de cinco años sin que se haya establecido el servicio para el que fue expropiado el suelo (art. 54.1 LEF).

Ciertamente, la ZAL -para cuya ejecución se delimitó el suelo en el Plan Especial de 1998, causa de las expropiaciones- no se ha implantado, habiéndose efectuado única y exclusivamente las obras de urbanización que fueron recepcionadas por la beneficiaria el 17 de marzo y el 15 de noviembre de 2005, sin que conste se haya hecho nada desde esa fecha, ni la Administración haya hecho notificación alguna al respecto, por lo que procede reconocer el derecho de reversión, ordenando a la Administración autonómica la incoación del oportuno expediente.

El presupuesto, en todo caso, para la restitución del suelo expropiado, conforme al art. 55.1.3 LEF , es el previo abono o consignación del justiprecio que, en su día le fue abonado, actualizado con el IPC desde la fecha de iniciación de ese expediente de justiprecio hasta la fecha de solicitud de la reversión (18 de enero de 2011), cantidad que se determina en vía administrativa. Pago o consignación que, en todo caso, habrá de realizarse -bajo pena de caducidad del derecho- dentro de los tres meses siguientes a la determinación del precio de reversión, sin perjuicio de la interposición del recurso contencioso-administrativo, con sus eventuales efectos.

En este caso, sin embargo, no es posible la restitución "in natura" (dato que se infiere del informe pericial aportado con la demanda, no contradicho de contrario), procediendo una indemnización que se fijará también en vía administrativa, conforme a lo previsto en el ya citado art. 66.2 del Reglamento de la LEF (no afectado, en este particular, por la reforma operada por la Ley 38/99) que remite al art. 121.1 LEF -dentro del Capítulo "De la indemnización por otros daños"-, que, a su vez, remite al procedimiento previsto en el art. 120 y, éste <<...a las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles...>> , que son los artículos 112 y 113 LEF , que establecen un procedimiento de fijación de la indemnización, que se inicia con el intento de convenio de la Administración con el propietario y, en caso de no alcanzarse, las partes habrán de remitir al Jurado Provincial de Expropiación sus tasaciones fundadas, a fin de que éste resuelva.

Con ello ratificamos el criterio seguido, en interpretación del citado precepto reglamentario (en ausencia de previsión específica en la LEF), por la Sección Sexta en sus sentencias de 17 de junio de 2013 (casación 5247/10) y 24 de octubre de 2004 (casación 5239/11), apartándonos expresamente de los diversos y distintos pronunciamientos que, en este particular, ha venido manteniendo esta Sala Tercera en numerosísimas sentencias.

Procede, en consecuencia, estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo deducido frente a la desestimación presunta de la solicitud de reversión efectuada por D. Domingo (propietario de la finca nº NUM000), y, D. José y Dña. Estibaliz (copropietarios de la nº NUM001), reconociendo su derecho a la reversión y ordenando a la Generalidad la incoación del oportuno expediente administrativo para la fijación de la indemnización sustitutoria en los términos más arriba establecidos.

Sexto. Costas.



www.civil-mercantil.com

Conforme al art. 139 LJCA no se efectúa pronunciamiento alguno en materia de costas en la instancia, ni en casación.

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY,

por la autoridad que le confiere la Constitución,

esta Sala ha decidido declarar

PRIMERO .- HA LUGAR al recurso de casación número 2702/2015, interpuesto, en lo que a esta sentencia interesa, por D. Domingo (propietario de la finca nº NUM000), y, D. José y Dña. Estibaliz (copropietarios de la nº NUM001), representados por la procuradora Dña. Pilar Azorín Albiñana López, contra la Sentencia nº 179, dictada -30 de abril de 2015- por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana , desestimatoria del Rº contencioso-administrativo nº 496/12. Sin costas.

SEGUNDO .- Se CASA y ANULA la precitada Sentencia, en cuanto afecta a estos tres recurrentes. TERCERO .- ESTIMAR PARCIALMENTE el Rº contencioso-administrativo nº 496/12, deducido frente a la desestimación presunta de su solicitud - presentada el 18 de enero de 2011- de reversión de las referidas fincas nº NUM000 y NUM001 , expropiadas para la ejecución del Proyecto de la Zona Logística del Puerto de Valencia, y, con ANULACIÓN de la desestimación presunta impugnada, se RECONOCE el derecho de D. Domingo , D. José y Dña. Estibaliz a la reversión, ORDENANDO a la Generalitat la incoación del oportuno expediente para la fijación de la indemnización sustitutoria en los términos establecidos en el FD Quinto. Sin costas.

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

Así se acuerda y firma.

D. Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy Dª Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.