



BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ063631

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1637/2018, de 19 de noviembre de 2018

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

Rec. n.º 89/2017

SUMARIO:

Expropiación forzosa. Casación para la unificación de doctrina. Procedimiento de urgencia. Declaración de necesidad de ocupación. Información pública. 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.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 105.

Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), arts. 17, 18, 19, 20, 52 y 125.

Ley 30/1992 (LRJPAC), art. 62.1 e).

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 96 a 99.

Ley 39/2003 (Sector Ferroviario), art. 6.2.

Decreto de 26 de abril de 1957 (Rgto. LEF), arts. 17 y 56.

PONENTE:

Don Octavio Juan Herrero Pina.

Magistrados:

Don JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ

Don OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

Don JUAN CARLOS TRILLO ALONSO

Don WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY

Don CESAR TOLOSA TRIBIÑO

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.637/2018

Fecha de sentencia: 19/11/2018

Tipo de procedimiento: REC. CASACION PARA LA UNIFICACION DE DOCTRINA

Número del procedimiento: 89/2017



Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/11/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

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: MSP

Nota:

REC. CASACION PARA LA UNIFICACION DE DOCTRINA núm.: 89/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1637/2018

Excmos. Sres.

D. Jose Manuel Sieira Miguez, presidente
D. Octavio Juan Herrero Pina
D. Juan Carlos Trillo Alonso
D. Wenceslao Francisco Olea Godoy
D. Cesar Tolosa Tribiño

En Madrid, a 19 de noviembre de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para unificación de doctrina n.º 89/2017 interpuesto por la entidad pública ADIF Alta Velocidad, representada por el procurador D. Francisco Ponce Riaza y defendida por la letrada D.ª Alicia Ramírez Jiménez, contra la sentencia de 3 de junio de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso n.º 435/2012 y acumulados 460/2013 y 461/2013, sobre justiprecio de finca expropiada. Interviniendo como parte recurrida la entidad OSTROM ASC 21 SA representada por el procurador D. Javier Legorburo Martínez-Moratalla y defendida por el letrado D. Angel Pérez López.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

La sentencia recurrida contiene el siguiente fallo:



" 1. Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por OSTROM ASC 21, S.A., contra la inactividad de la Administración y ampliado después a las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo de 20 de mayo de 2013 por las que se fijaron los justiprecios en los expedientes 74/2013 (finca 518), 104/2013 (finca 527), 103/2013 (finca 760) y 64/2013 (finca 761).

2. Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ADIF contra las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo de 20 de mayo de 2013 por las que se fijaron los justiprecios en los expedientes 74/2013 (finca 518) y 64/2013 (finca 761).

3. Anulamos las resoluciones del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo de 20 de mayo de 2013 por las que se fijaron los justiprecios en los expedientes 74/2013 (finca 518), 104/2013 (finca 527), 103/2013 (finca 760) y 64/2013 (finca 761); y anulamos el íntegro proceso expropiatorio respecto a las mismas.

4. Declaramos que los derechos de la expropiada OSTROM ASC 21, SA son los siguientes:

- Expediente 104/2013 (finca 527): Derecho al cobro de la cantidad fijada por el Jurado como justiprecio, más una cantidad adicional, a cargo de la Administración General del Estado, del 25 % de dicha cantidad, con los intereses legales en ambos casos desde el día siguiente a la fecha de la ocupación y hasta su completo pago, y sin perjuicio de cantidades ya abonadas.

- Expediente 103/2013 (finca 760): Derecho al cobro de la cantidad fijada por el Jurado como justiprecio, más una cantidad adicional, a cargo de la Administración General del Estado, del 25 % de dicha cantidad, con los intereses legales en ambos casos desde el día siguiente a la fecha de la ocupación y hasta su completo pago, y sin perjuicio de cantidades ya abonadas.

- Expediente 74/2013 (finca 518): Derecho al cobro de una cantidad calculada según las bases establecidas en el fundamento jurídico decimosexto, más una cantidad adicional, a cargo de la Administración General del Estado, del 25 % de dicha cantidad, con los intereses legales en ambos casos desde el día siguiente a la fecha de la ocupación y hasta su completo pago, y sin perjuicio de cantidades ya abonadas.

- Expediente 64/2013 (finca 761) : Derecho al cobro de una cantidad calculada según las bases establecidas en el fundamento jurídico decimosexto, más una cantidad adicional, a cargo de la Administración General del Estado, del 25 % de dicha cantidad, con los intereses legales en ambos casos desde el día siguiente a la fecha de la ocupación y hasta su completo pago, y sin perjuicio de cantidades ya abonadas.

5. No ha lugar a hacer imposición de las costas."

Segundo.

Notificada la anterior sentencia, por la representación procesal de ADIF Alta Velocidad se presentó escrito interponiendo recurso de casación para la unificación de doctrina, solicitando que se case y anule la sentencia recurrida y se resuelva de conformidad a la doctrina jurisprudencial infringida, decretando la corrección del procedimiento expropiatorio objeto del recurso.

Tercero.

Por diligencia de ordenación de 27 de septiembre de 2016 se admitió a trámite el recurso y por diligencia de ordenación de 20 de octubre siguiente se dio traslado a las partes recurridas para que pudieran formular oposición, lo que efectuó únicamente la entidad OSTROM ASC 21 SA, que solicita la desestimación del recurso y que se ratifique en su integridad la sentencia recurrida en el particular en el que se declara la nulidad de la expropiación y aplica un 25% de incremento al justiprecio.

Cuarto.

Formulada la oposición al recurso de casación para unificación de doctrina, por diligencia de ordenación de 8 de febrero de 2017 se acordó elevar la actuaciones a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, así como emplazar a las partes ante la misma.

Quinto.



Formado el rollo de Sala y una vez concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo del presente recurso de casación para unificación de doctrina la audiencia el día 13 de noviembre de 2018, en cuyo acto tuvo lugar su celebración.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Se interpone este recurso de casación para la unificación de doctrina contra sentencia de 3 de junio de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso n.º 435/2012 y acumulados 460/2013 y 461/2013, sobre justiprecio establecido por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo en los siguientes expedientes y fincas: 74/2013 (finca 518), 104/2013 (finca 527), 103/2013 (finca 760) y 64/2013 (finca 761), relativos a la ejecución de la obra "Acceso ferroviario de alta velocidad a Levante: Madrid-Castilla-La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Tramo: Madrid-Cuenca-Motilla/Albacete. Subtramo: Ocaña-Villarrubia de Santiago. Clave: 60ADIF0604. T.M: Ocaña".

En lo que aquí interesa y alegada por la parte recurrente la nulidad del expediente expropiatorio por falta de realización en debida forma del trámite de declaración de necesidad de ocupación, la Sala de instancia refiere la tramitación del expediente en los siguientes términos: "Una vez aprobado el proyecto básico de la obra que nos ocupa (que, según el art. 6.2 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario y art. 7.1.b de Real Decreto 1044/2013 del ADIF, implica la necesidad de ocupación), a continuación, en el BOE de 4 octubre 2006, se publicó la resolución en la que el Ministerio de Fomento señalaba que ADIF le había instado el inicio del proceso expropiatorio, y, en consecuencia, abría información pública al amparo de los arts. 17 y 56 REF. Estos artículos recogen una información pública plena, y no sólo a efectos de corrección de errores.

En el BOE de 16 noviembre 2006 se publicó a continuación otra resolución del ministerio en la que, según decía, "finalizado el plazo de información pública abierto a efectos de subsanar errores...", se citaba a los interesados al levantamiento de las actas previas; el día fijado era de aproximadamente un mes después; esta citación fue notificada personalmente (véase a este respecto el inicio de la pieza 2ª del expediente). En su momento se levantaron las actas previas y se ocupó la finca."

Seguidamente la Sala de instancia recoge su posición en cuanto a la forma en que a su juicio deben llevarse a cabo los trámites del procedimiento expropiatorio en cuestión, señalando que: "1º.- El art. 52.1 LEF establece que en la expropiación urgente "Se entenderá cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto y replanteo aprobados y los reformados posteriormente, y dará derecho a su ocupación inmediata". En este mismo sentido se pronuncian las normas del sector ferroviario, como hemos visto. Ahora bien, según afeja jurisprudencia (sentencias del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1994, 6 de marzo de 1997 o 14 de noviembre de 2000, entre otras innumerables), eso sólo será así cuando en la tramitación del proyecto haya habido un trámite equivalente al que regulan los arts. 18, 19 y 20 de la LEF. Pues en otro caso habrá de hacerse posteriormente. Aquí debemos rectificar cualquier declaración en la que podamos haber indicado que el trámite no puede ser posterior a la aprobación del proyecto, matizándola en el sentido de que sí puede serlo, según declara el Tribunal Supremo.

Pero, añadimos nosotros seguidamente, aunque pueda ser posterior, el trámite habrá de ser -no parece necesario justificarlo- pleno y completo.

2º. Así, en primer lugar, el trámite de información pública ha de realizarse con indicación concreta de bienes y personas afectadas, y sobre la base del proyecto final, no sobre meros estudios informativos que no detallan aquéllos datos.

3º. Además, el trámite ha de ser "pleno", es decir, no basta dar un trámite para corregir errores materiales, sino que debe permitir hacer alegaciones de fondo y de forma sobre la necesidad de ocupación del bien concreto del interesado sobre el diseño de la infraestructura. Es decir, el titular del bien que se quiere expropiar debe poder alegar realmente sobre la expropiación proyectada, en todos sus aspectos.

4º. No obstante, no es menos cierto que el art. 105 CE no reclama que la apertura de este trámite se notifique personalmente a los interesados, incluso aunque sean conocidos sus domicilios (auto del Tribunal Constitucional de 15 de marzo de 2016, que inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad de esta Sala a ese respecto). Pero sí habrá de ser publicado en el Boletín Oficial correspondiente.

5º. Tras la información pública así verificada, es obligado que la Administración dicte expresamente el acto de declaración de necesidad de ocupación, según reclama el art. 18 LEF, pues la necesidad de ocupación que



podía haber implicado la aprobación del proyecto según el art. 52 LEF no la implicó, como ya dijimos; tras el siguiente punto 6º justificaremos más específicamente esta afirmación.

6º. Una vez dictada la resolución que declara la necesidad de ocupación, es necesario que se notifique personalmente esa resolución al interesado, según exige el art. 21 LEF . Como toda notificación, deberá ir acompañada de la indicación de los recursos procedentes (en principio,alzada, art. 22; después, recurso contencioso-administrativo, pues la prohibición a que alude el art. 22.3 ha de considerarse derogada por el art. 24 CE ; prohibición que es sintomática de la época en que se dictó la ley y del nivel del respeto a las garantías jurídicas del expropiado que preside sus preceptos)."

Tras exponer los casos posibles y las consecuencias respectivas que a su juicio pueden plantearse, la Sala de instancia resuelve al respecto lo siguiente: "Dicho lo anterior, en el caso de autos es obvio, a partir de la resolución publicada en BOE de 16 noviembre 2006, que la misma Administración tuvo claro que quiso dar un trámite de información pública puramente limitado a corregir errores. Cierto que inicialmente la primera publicación (BOE de 4 octubre 2006) pudo interpretarse como plena (y que en el recurso contencioso-administrativo 826/2006, como dice el Abogado del Estado, dimos valor a esa perspectiva cuando el interesado no hizo alegaciones), pero, sea como fuere, lo cierto es que en cualquier caso la Administración no llegó siquiera después a dictar la resolución de declaración de necesidad de ocupación posterior al trámite, ni por supuesto a notificarla, procediendo directamente a ocupar. Precisamente el interesado denuncia también en la demanda que no constan los igualmente preceptivos previos avisos individualizados a los propietarios del suelo afectado por la expropiación.

No se trata pues ya de un problema sólo de indefensión, sino de que falta una pieza nuclear del procedimiento administrativo (art. 125 LEF , 62.1.e Ley 30/1992).

Por consiguiente, procede declarar la nulidad de la expropiación y aplicar un 25 % de incremento al justiprecio según pide el demandante, cantidad que como ya hemos declarado en otras ocasiones corre a cuenta de la Administración expropiante y no del beneficiario."

Segundo.

No conforme con dicho pronunciamiento se formula este recurso de casación para la unificación de doctrina por la representación procesal de ADIF, en el que se invocan de contraste las siguientes sentencias de este Tribunal Supremo: 20 de mayo de 2015 (rec1420/13), 4 de mayo de 2015 (rec. 1064/14), 2 de febrero de 2015 (rec.2914/13), 20 de febrero de 2015 (rec. 2405/12) y 17 de julio de 2012 (rec 4286/2009).

Se alega que en las sentencias de contraste, ante situaciones semejantes de los procedimientos expropiatorios examinados, se concluye en la imposibilidad de declarar la nulidad del procedimiento, teniendo en cuenta que la aprobación del correspondiente proyecto implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes afectados, en cuyo caso se plantea el problema relativo a la necesidad de conceder el trámite de información pública y el momento adecuado para ello en tales procedimientos tramitados por vía de urgencia, entendiendo las sentencias de contraste que, según la jurisprudencia, en estos casos el trámite de información pública sigue siendo necesario aunque no requiere que tenga carácter previo, cumpliendo con la exigencia legal siempre que sea pleno, es decir, que no se limite a los solos efectos de subsanar posibles errores sino que los interesados puedan efectuar alegaciones en los términos que resultan de los arts. 18 y 19 de la LEF y 56 de su Reglamento, planteando cuantas objeciones tuviesen por convenientes respecto de la utilidad pública, necesidad de ocupación y los bienes y derechos afectados por el proyecto.

En la interposición del recurso se justifica la identidad de situaciones o procedimientos expropiatorios examinados y las cuestiones suscitadas en cuanto a su regularidad, señalando la contradicción entre la interpretación y decisión que se plasma en la sentencia recurrida y la que se mantiene en las sentencias de contraste.

Frente a ello, la parte recurrida que ha formulado oposición alega que la sentencia de contraste no resuelve supuestos idénticos al sentenciado en instancia, pues a diferencia de lo acreditado en aquellos, en los que existe una tramitación completa y plena aunque diferida en el tiempo, en el presente caso se está ante una ausencia del trámite de información pública y del acto administrativo de necesidad de ocupación, con lo que en definitiva, como advierte la sentencia recurrida, no se trata de un problema solo de indefensión sino de que falta una pieza nuclear del procedimiento expropiatorio.

Tercero.



El recurso de casación para la unificación de doctrina, regulado en la Sección Cuarta, Capítulo III, Título IV (arts. 96 a 99) de la Ley de esta Jurisdicción, en la redacción aplicable al caso, se configura como un recurso excepcional y subsidiario respecto del de casación propiamente dicho, que tiene por finalidad corregir interpretaciones jurídicas contrarias al ordenamiento jurídico, pero sólo en cuanto constituyan pronunciamientos contradictorios con los efectuados previamente en otras sentencias específicamente invocadas como de contraste, respecto de los mismos litigantes u otros en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales.

Este presupuesto ha de entenderse concurrente en este caso, pese a las alegaciones de la parte recurrida que ha formulado oposición, pues así resulta del planteamiento que se ha relacionado antes y se desprende de las cuestiones que son objeto de interpretación en las sentencias de contraste y la recurrida, reflejándose de manera directa por la Sala de instancia que plantea la resolución del recurso desde una aclaración y posicionamiento de la misma ante la actuación de la administración en estos procedimientos y los pronunciamientos de la jurisprudencia al respecto, poniendo de manifiesto cual es su criterio de interpretación y aplicación de la ley en estos casos y en estas circunstancias, de manera que el contraste con lo resuelto en otras sentencias de semejante contenido, como las invocadas por la parte recurrente, resulta procedente y justifican el planteamiento del recurso para unificación de doctrina.

Las apreciaciones de la Sala de instancia sobre la falta de una pieza nuclear del procedimiento administrativo, a que se refiere la parte recurrida, no es una apreciación de hecho que suponga una distinta situación sino consecuencia de la interpretación y aplicación de la ley que efectúa el Tribunal a quo al valorar la realización del trámite de información pública en un momento posterior a la declaración de necesidad de ocupación, cuyo acierto y legalidad constituye el objeto de resolución propio de la casación para la unificación de doctrina.

Es significativo al respecto que la representación de la Administración del Estado manifieste que no se opone al recurso, refiriéndose a la sentencia de esta Sala 1452/16, de 20 de junio, relativa a la cuestión que aquí se ha suscitado.

Cuarto.

Antes de entrar a determinar cuál es la doctrina correcta, conviene señalar que la propia Sala de instancia, al describir el procedimiento expropiatorio seguido, reconoce que en el BOE de 4 de octubre de 2006, se publicó la resolución del Ministerio de Fomento abriendo información pública al amparo de los arts. 17 y 56 REF, que recogen una información pública plena y no sólo a efectos de corrección de errores.

Así resulta de la propia publicación en el BOE que textualmente establece: "Este Ministerio ha resuelto abrir información pública durante un plazo de quince (15) días hábiles, contados desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado, en la forma dispuesta en el artículo 17, párrafo primero del Reglamento de 26 de abril de 1957, para que los propietarios que figuran en la relación adjunta y todas las demás personas o entidades que se estimen afectadas por la ejecución de las obras, puedan formular por escrito ante este Departamento, las alegaciones que consideren oportunas, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa y en el artículo 56 del Reglamento para su aplicación. Esta publicación servirá de notificación para los interesados desconocidos o de ignorado domicilio a los efectos prevenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además podrán consultar el Anejo de Expropiaciones tanto en los locales del Ministerio de Fomento, Dirección General de Ferrocarriles, Subdirección General de Construcción, como en los respectivos Ayuntamientos afectados por la ejecución de las obras contenidas en el proyecto de que se trata."

Por ello la Sala, aunque en un momento posterior, presume, sin justificación fáctica, que la Administración tuvo claro que quiso dar un trámite de información pública puramente limitado a corregir errores, el fundamento de su posición no se concreta en esa circunstancia, pues dice que "sea como fuere, lo cierto es que en cualquier caso la Administración no llegó siquiera después a dictar la resolución de declaración de necesidad de ocupación posterior al trámite, ni por supuesto a notificarla, procediendo directamente a ocupar", y es por ello que seguidamente señala que no es solo un problema de indefensión sino de falta de una pieza nuclear del procedimiento administrativo, refiriéndose a esa segunda declaración de necesidad de ocupación.

En definitiva la Sala de instancia viene a mantener el criterio, que ya ha reflejado en otras sentencias, de 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 determina la declaración de necesidad de ocupación y debe producirse una declaración de necesidad de ocupación posterior al trámite de audiencia y



notificación personal a los afectados, cuya omisión determina la nulidad de pleno derecho del expediente expropiatorio.

Pues bien, esta cuestión ya ha sido objeto de examen por esta Sala en sentencia de 22 de junio de 2018, dictada en recurso de casación 1182/2017, tramitado según la nueva modalidad de interés casacional para la formación de jurisprudencia, que por lo tanto viene a determinar la doctrina que se entiende más correcta y a la que debe estarse para la resolución de este recurso, teniendo en cuenta que, además, en dicha sentencia se examinan y se ponderan varias de las sentencias invocadas de contraste.

Quinto.

En dicha sentencia decimos que la respuesta sobre la doctrina que se mantiene por este Tribunal resulta de la lectura y examen detenido de la jurisprudencia que se viene invocando en el proceso y que se puede concretar en los siguientes párrafos:

En la sentencia de 2 de febrero de 2015, dictada en el recurso 2914/2013, se dice: "Este Tribunal en su sentencia de 21 de julio de 2014 (Recurso: 6054/2011) ha tenido ocasión de señalar que "Es cierto que el acuerdo de necesidad de ocupación ha de ir precedido del trámite de información pública, que se regula en los arts. 18 y ss de la Ley de Expropiación Forzosa. Durante la información pública, cualquier persona puede oponerse por motivos de fondo o de forma a la necesidad de ocupación, y puede indicar las razones por las que considera preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue, como indica el art. 19.1 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La obligación de publicar la relación concreta e individualizada de bienes y derechos, a que aluden los artículos 17 y 18 de la Ley de Expropiación Forzosa, y la exigencia de conceder un periodo de información pública y audiencia a los interesados persigue que los que se ven afectados por una privación singular de sus bienes y derechos puedan realizar alegaciones respecto de la procedencia de tal privación, con la exposición de alternativas que no pasen por aquélla y sobre la improcedencia de ocupar sus bienes, tal y como dispone el art. 19.1 de la LEF. No es solo una previsión legal sino que es una exigencia que tiene rango constitucional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 105.c de la C.E Y todo ello, sin perjuicio, de poder formular alegaciones respecto a la rectificación de errores materiales en la identificación de las fincas reseñadas.

Por otra parte, el art. 8 de la Ley de Carreteras, Ley 25/1988, de 29 de julio, dispone que "la aprobación de proyecto de carreteras estatales implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres". En consecuencia, la aprobación del proyecto lleva consigo tanto la declaración de utilidad pública como la de necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados.

Ello nos sitúa ante la necesidad de conceder ese trámite de información pública, y el momento adecuado para ello, en los procedimientos expropiatorios tramitados por vía de urgencia. La jurisprudencia ha afirmado que en estos casos el trámite de información pública sigue siendo necesario aunque no requiere que tenga carácter previo. Así en STS, Sala Tercera, sección 6, de 14 de noviembre de 2000 (Recurso: 2939/1996) dijimos que "el trámite de información pública del artículo 18 de la Ley de Expropiación en los supuestos de expropiación urgente cuando la obra o finalidad determinada ha sido objeto de un proyecto debidamente aprobado, no es necesario que tenga carácter previo, pues el artículo 52.1 de la Ley dispone que se entenderá implícita la necesidad de ocupación según el proyecto aprobado y los reformados posteriores, sin perjuicio, claro está, de la información pública previa a la aprobación del proyecto de obras que venga legalmente exigida".

Y en la sentencia STS, Sala Tercera, Sección 6, de 10 de Noviembre del 2009 (Recurso: 1754/2006) destacábamos que "En cuanto al trámite de información pública sobre la relación de bienes cuya ocupación se considera necesaria, es verdad que no está expresamente previsto para el procedimiento de urgencia en el art. 52 LEF. No obstante, en vía de desarrollo reglamentario, el art. 56 del REF, tras decir que el acuerdo de ocupación urgente debe hacer referencia a los bienes a ocupar, establece que debe recoger asimismo "el resultado de la información pública en la que por imposición legal o, en su defecto, por plazo de quince días, se haya oído a los afectados por la expropiación de que se trate". Además, esta Sala tiene declarado, en todo caso, que el mencionado trámite de información pública es preceptivo también en el procedimiento de urgencia. Así, entre otras, las sentencias de 29 de octubre de 2002 o de 18 de marzo de 2005. La razón es que sólo mediante ese trámite específico pueden los afectados hacerse oír sobre la proyectada expropiación de sus fincas".

En esta misma sentencia recordábamos que dicho trámite no queda suplido por el trámite de información pública que prevén determinadas leyes sectoriales respecto del proyecto que se pretende ejecutar, como es el



caso del art. 10.4 de la Ley de Carreteras, siendo necesario acudir al trámite de información pública previsto en el procedimiento expropiatorio. Y esta exigencia se produce, según la citada sentencia, cuando el trámite previsto en la ley sectorial se refiere a las características generales de la carretera proyectada, no a las concretas fincas que se deberán expropiar para su construcción; es decir, esos trámites versan sobre la oportunidad de la obra que justifica la expropiación, no sobre bienes determinados. De aquí que los afectados no puedan por esos trámites defender sus intereses de la misma manera que pueden hacerlo mediante el trámite de información pública del art. 18 LEF, que sí versa sobre la relación de bienes cuya ocupación se considera necesaria. Y por ello también se descartaba que el trámite previsto en el art. 19.2 LEF sirva para este fin, en cuanto permite sólo la corrección de errores del proyecto de obras que lleva aparejada la declaración de necesidad de ocupación, pero no permite alegar nada con respecto a la necesidad de ocupación misma.

En definitiva, esta jurisprudencia se ha asentado sobre la base de brindar a los expropiados la oportunidad real de alegar sobre la necesidad de ocupar los bienes y derechos afectados por la expropiación, desterrando así cualquier indefensión material.

No debe olvidarse finalmente que las garantías del procedimiento expropiatorio están estrechamente vinculadas con la finalidad que con ellas se persigue, y se ha descartado la nulidad de las actuaciones, aun cuando se aprecie una infracción del procedimiento, cuando dicha infracción no ha privado a los afectados de las posibilidades de defensa y alegación, tal y como se advierte claramente en las sentencias del TS, Sala Tercera, sección 6ª, de 14 de noviembre de 2000 (Recurso: 2939/1996) y la STS, sección 6 del 24 de noviembre de 2004 (Recurso: 6514/2000), así como del conjunto de la jurisprudencia existente sobre este punto".

En el supuesto que nos ocupa, el 29 de mayo de 2009 se aprobó el "Proyecto de Construcción de Plataforma del Corredor Norte-Noroeste de Alta Velocidad Valladolid- Burgos. Tramo Villodrigo-Villazopeque". Y por resolución de la Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias, de fecha 24 de septiembre de 2009, se abrió un periodo de información pública durante un plazo quince días para que "los titulares de los bienes y derechos afectados por la ejecución de las obras y todas las demás personas o entidades interesadas, puedan formular por escrito ante este Departamento, las alegaciones que consideren oportunas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 19 de la ley de Expropiación Forzosa y en el art. 56 del Reglamento para su aplicación" Añadiendo que se podrá consultar el anejo de expropiaciones tanteo en los locales del Ministerio de Fomento como en los Ayuntamientos afectados,. En esta misma resolución se añadía "Del mismo modo se resuelve convocar a los propietarios de los bienes y derechos afectados, al levantamiento de las actas previas a la ocupación en el lugar, días y horas que a continuación se indican". Esta resolución se publicó en el BOE de 3 de octubre de 2009 incorporando una relación de todos los titulares y de los bienes y derechos afectados por el proyecto expropiatorio. Y así mismo se publicó en el BOP de Palencia de 2 de octubre de 2009 y en el BO de Burgos de 5 de octubre de 2009.

A la vista de estos documentos y de la jurisprudencia antes apuntada, se constata que el trámite de información pública, iniciado inmediatamente después de la aprobación del proyecto de expropiación y, al que se acompañaba la relación de los titulares y de los bienes expropiados, tenía por finalidad conceder a las partes la posibilidad de formular alegaciones por un plazo de 15 días "de acuerdo con lo previsto en los artículos 18 y 19 de la ley de Expropiación Forzosa y en el art. 56 del Reglamento". De modo que los afectados dispusieron de un trámite de información pública y alegaciones en el que pudieron plantear cuantas objeciones tuviesen por conveniente respecto de la utilidad pública, necesidad de ocupación y los bienes y derechos afectados por el proyecto expropiatorio, sin que la apertura de ese trámite estableciese limitación alguna al respecto.

Es por ello que, en contra de lo afirmado por la sentencia de instancia, no resulta de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se apoya, pues ni estamos ante un trámite de información pública de un estudio informativo, sino que este se produjo después de la aprobación definitiva del proyecto y contenía la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados; ni dicho trámite estaba tan solo destinado a la corrección de errores del proyecto de obras o de la relación de bienes y derechos afectados, sino ante un periodo de alegaciones abierto y sin restricción alguna -de hecho, la empresa Cleocir SL, a diferencia de los recurrentes en instancia, presentó alegaciones planteando la nulidad del procedimiento expropiatorio-; y finalmente porque, a la vista del trámite concedido, no se aprecia que los afectados sufriesen indefensión material alguna, por cuanto se le permitió alegar lo que estimaron conveniente sobre la necesidad de ocupación de sus bienes y derechos.

Es por ello que la sentencia de instancia interpretó y aplicó incorrectamente los artículos 17, 18, 20 de la LEF y 56 de su Reglamento y la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en relación con los mismos, en relación con las circunstancias concretas del caso que nos ocupa.



Frente a ello carece de relevancia, en contra de lo sostenido en la sentencia de instancia, el que juntamente con la apertura del trámite de información pública y alegaciones se convocase a los interesados para el levantamiento de las actas previas a la ocupación un mes después, pues el hecho de que simultanearan ambas convocatorias (información pública y convocatoria al levantamiento de actas previas de ocupación) aunque no es deseable y sería preferible que se acordaran de forma sucesiva, no es generadora de indefensión material ni una infracción generadora de la nulidad del procedimiento, pues no impidió a las partes disfrutar del plazo de 15 días para formular alegaciones ni limitó el alcance de las mismas. Si la precipitación en convocar a los interesados a un nuevo trámite del procedimiento expropiatorio hubiese impedido el análisis y resolución de las alegaciones planteadas ello afectaría a las actuaciones posteriores pero no invalida el trámite previo de información pública y práctica de alegaciones, sin que ello impida tampoco la posibilidad de ocupación inmediata de los bienes (art. 52.1 de la LEF), careciendo de trascendencia el que el ordenamiento permita interponer un recurso de alzada, pues si del resultado de las alegaciones suscitadas hubiese sido necesario suspender el levantamiento de las actas previas de ocupación ello afectaría a los que se encontrasen en esta tesitura, pero se trata de una circunstancia ajena al supuesto que nos ocupa, en el que los afectados no consta que presentasen alegación alguna sobre la necesidad de ocupación en relación a los bienes y derechos de los que son titulares."

En la sentencia de 20 de junio de 2016, dictada en el recurso 527/2015, se reiteran los criterios antes indicados, señalando que: "A la vista de estos documentos y de la jurisprudencia antes apuntada, se constata que el trámite de información pública, iniciado inmediatamente después de la aprobación del proyecto de expropiación y, al que se acompañaba la relación de los titulares y de los bienes expropiados, tenía por finalidad conceder a las partes la posibilidad de formular alegaciones por un plazo de 15 días de acuerdo con lo previsto en los artículos 17 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa y en el art. 56 del Reglamento. De modo que los afectados dispusieron de un trámite de información pública y alegaciones en el que pudieron plantear cuantas objeciones tuviesen por conveniente respecto de la utilidad pública, necesidad de ocupación y los bienes y derechos afectados por el proyecto expropiatorio, sin que la apertura de ese trámite estableciese limitación alguna al respecto.

Es por ello que, en contra de lo afirmado por la sentencia de instancia, no resulta de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se apoya, pues ni estamos ante un trámite de información pública de un estudio informativo, sino que este se produjo después de la aprobación definitiva del proyecto y contenía la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos afectados; ni dicho trámite estaba tan solo destinado a la corrección de errores del proyecto de obras o de la relación de bienes y derechos afectados, sino ante un periodo de alegaciones abierto y sin restricción alguna, por lo que a la vista del trámite concedido, no se aprecia que los afectados sufriesen indefensión material alguna, por cuanto se le permitió alegar lo que estimaron conveniente sobre la necesidad de ocupación de sus bienes y derechos.

Es por ello que la sentencia de instancia interpretó y aplicó incorrectamente los artículos 17, 18, 20 de la LEF y 56 de su Reglamento y la jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en relación con los mismos, en relación con las circunstancias concretas del caso que nos ocupa, porque como decimos en nuestra citada sentencia de 2 de febrero de 2015 (Rec. 2914/2013) y reiteramos en nuestra sentencia de 20 de febrero de 2015 (Rec. 2405/2012) no es causa generadora de nulidad, el que se realice la apertura del trámite de información pública para alegaciones conjuntamente con la convocatoria para el levantamiento a las actas previas de ocupación, siempre que los interesados puedan formular alegaciones en relación a los bienes afectados.

En esa última sentencia decimos:

"Es sabido que esta Sala tiene declarado que "una inveterada jurisprudencia viene proclamando la necesidad de administrar con prudencia y moderación la teoría de las nulidades, en el sentido de no perder de vista el pro y el contra de su aplicación, en cuanto la salvaguardia de las formalidades es garantía, tanto de la Administración como de los administrados, pero teniendo a la vez presente la funcionalidad de las mismas, en cuanto no constituyen un valor en sí, sino un elemento para asegurar una actuación vinculada a los trámites y al procedimiento preestablecido". Por ello dicha jurisprudencia no llega a declarar la nulidad de actuaciones, aun existiendo motivo para ello, si con la misma se consigue sólo una pérdida de tiempo y de esfuerzos considerable, al preverse que la producción del procedimiento no iba a conducir a un resultado distinto al conseguido anteriormente."

Pero es que también hemos dicho, y así se recoge en nuestra sentencia de 2 de febrero de 2015 (Rec.2914/2013), que no es causa generadora de nulidad el que se realice la apertura del trámite de información pública para alegaciones, conjuntamente con la convocatoria para el levantamiento de actas previas a la ocupación, siempre que los interesados puedan formular alegaciones en relación a los bienes afectados".



En tales sentencias y las que se citan se parte de la regla general del procedimiento ordinario de expropiación, según la cual, la declaración de necesidad de ocupación ha de ir precedida del trámite de información pública que regula el art. 18 y siguientes de la LEF y desde esta situación se examinan los supuestos de existencia de legislación sectorial en la que se dispone que la aprobación del correspondiente proyecto implica la declaración de utilidad pública y necesidad de urgente ocupación, como es el caso, planteándose la necesidad de conceder ese trámite de información pública y el momento adecuado para ello en los procedimientos expropiatorios tramitados por la vía de urgencia, respondiendo a dichas cuestiones en el sentido de que: en primer lugar, en dichos procedimientos se mantiene la exigencia del trámite de información pública, que además debe ser plena y en las condiciones exigidas por los arts. 18 y 19.1 de la LEF, sin que pueda limitarse a la simple denuncia de errores en la relación de bienes y derechos (art. 19.2) y sin que pueda sustituirse por el trámite de información pública previsto en las normas sectoriales, que tiene un objeto distinto; y en segundo lugar, que en estos casos no se requiere que el trámite de información pública tenga carácter previo a la declaración de necesidad de ocupación, que se ha producido por la aprobación del proyecto según el art. 52.1 de la LEF (S. 14 de noviembre de 2000, Rec. 2939/1996).

Se declara por lo tanto la regularidad del procedimiento expropiatorio, cuya declaración de necesidad de ocupación resulta del acto de aprobación del correspondiente Proyecto, aun cuando el trámite de información pública se haya producido con posterioridad, siempre que este trámite cumpla con las exigencias establecidas en los arts. 18 y 19 de la LEF, sin que en ningún momento se haya planteado en tales sentencias que esta realización posterior del trámite de información pública prive al acto de aprobación del proyecto de tal efecto implícito de declaración de necesidad de ocupación, pues, de una parte, resultaría contrario a la propia interpretación y apreciación de validez de la información pública, que supone considerarla hábil a los efectos que la ley de atribuye respecto de la necesidad de ocupación, para entender seguidamente que su falta de realización previa priva de efectos a tal declaración de necesidad de ocupación; y, por otra parte, el examen del alcance y momento de realización de un determinado trámite, en este caso de información pública, tiene los efectos que correspondan en el procedimiento, pero no puede llevar a desconocer un pronunciamiento legal sobre el alcance de un acto distinto, como el que efectúa al art. 6 de la Ley 39/2003 de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, según el cual "la aprobación del correspondiente proyecto básico o el de construcción de líneas ferroviarias, tramos de las mismas u otros elementos de la infraestructura ferroviaria o de modificación de las preexistentes que requiera la utilización de nuevos terrenos, supondrá la declaración de utilidad pública o interés social, la necesidad de ocupación y la declaración de urgencia de la misma, a efectos de la expropiación forzosa" y, finalmente, carece de justificación y fundamento una interpretación del procedimiento expropiatorio que lleve a su modificación, desconociendo las determinaciones establecidas por el legislador e introduciendo exigencias no previstas por el mismo. En otras palabras, la resolución de la cuestión del momento procedimental en el que ha de llevarse a cabo el trámite de información pública en los procedimientos de expropiación urgente, no se sustancia, en contra de lo sostenido por la Sala de instancia, mediante la modificación del procedimiento legalmente establecido introduciendo nuevos trámites o duplicando los existentes, que supondría una interpretación creativa que no se recoge ni desprende de la jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia.

La Sala de instancia alude, en apoyo de su postura, a la ineficacia del trámite de información pública cuando se realiza tras la aprobación del Proyecto que implícitamente declara la necesidad de ocupación, entendiendo que ésta última ha de estar al resultado de aquella información pública. Pero estos reparos también se reflejan y descartan en la jurisprudencia de esta Sala, cuando señala que "se ha asentado sobre la base de brindar a los expropiados la oportunidad real de alegar sobre la necesidad de ocupar los bienes y derechos afectados por la expropiación, desterrando así cualquier indefensión material"; que a tal efecto no puede olvidarse "que las garantías del procedimiento expropiatorio están estrechamente vinculadas con la finalidad que con ellas se persigue, y se ha descartado la nulidad de las actuaciones, aun cuando se aprecie una infracción del procedimiento, cuando dicha infracción no ha privado a los afectados de las posibilidades de defensa y alegación, tal y como se advierte claramente en las sentencias del TS, Sala Tercera, sección 6ª, de 14 de noviembre de 2000 (Recurso: 2939/1996) y la STS, sección 6 del 24 de noviembre de 2004 (Recurso: 6514/2000), así como del conjunto de la jurisprudencia existente sobre este punto"; y que carece de relevancia "el que juntamente con la apertura del trámite de información pública y alegaciones se convocase a los interesados para el levantamiento de las actas previas a la ocupación un mes después, pues el hecho de que simultanearan ambas convocatorias (información pública y convocatoria al levantamiento de actas previas de ocupación) aunque no es deseable y sería preferible que se acordaran de forma sucesiva, no es generadora de indefensión material ni una infracción generadora de la nulidad del procedimiento, pues no impidió a las partes disfrutar del plazo de 15 días para



formular alegaciones ni limitó el alcance de las mismas. Si la precipitación en convocar a los interesados a un nuevo trámite del procedimiento expropiatorio hubiese impedido el análisis y resolución de las alegaciones planteadas ello afectaría a las actuaciones posteriores pero no invalida el trámite previo de información pública y práctica de alegaciones, sin que ello impida tampoco la posibilidad de ocupación inmediata de los bienes (art. 52.1 de la LEF)".

Se valora por la Sala, a efectos de dar validez a la información pública que se ha practicado con posterioridad al acto de aprobación del Proyecto que lleva implícita la declaración de necesidad de ocupación y de manera conjunta con la convocatoria a los interesados para el levantamiento de las actas previas a la ocupación, la efectividad del trámite en cuanto permite a los interesados formular las alegaciones que estimen convenientes en cuanto a la necesidad de ocupar los bienes y derechos afectados por la expropiación y la valoración de las mismas por la Administración, sin perjuicio de los efectos que esta pueda tener en los trámites posteriores, que no invalidan los anteriores.

Se desprende de todo ello que el planteamiento de la Sala de instancia, que se defiende por la parte recurrida en el escrito de oposición al recurso, no resulta compatible con la jurisprudencia de este Tribunal Supremo sobre la materia, sin que se invoquen o hagan valer razones que no hayan sido tomadas en consideración y valoradas convenientemente para establecer tales criterios jurisprudenciales, que consiguientemente han de mantenerse.

Sexto.

Por todo lo expuesto hemos declarado en dicha sentencia 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%".

En consecuencia y manteniendo dicho criterio jurisprudencial, procede estimar este recurso de casación para la unificación de doctrina y, como se solicita, casar y dejar sin efecto la sentencia recurrida en cuanto al pronunciamiento de anulación del procedimiento expropiatorio y el subsiguiente reconocimiento de la cantidad de adicional del 25% del justiprecio.

Séptimo.

No ha lugar a hacer una expresa imposición de costas.

FALLO

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

Estimar el presente recurso de casación para unificación de doctrina n.º 89/2017, interpuesto por la representación procesal de la entidad pública ADIF Alta Velocidad contra la sentencia de 3 de junio de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso n.º 435/2012 y acumulados 460/2013 y 461/2013, que casamos y dejamos sin efecto en cuanto al pronunciamiento de anulación del procedimiento expropiatorio y el subsiguiente reconocimiento de la cantidad de adicional del 25% del justiprecio. Sin costas.

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

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez Octavio Juan Herrero Pina Juan Carlos Trillo Alonso



Wenceslao Francisco Olea Godoy Cesar Tolosa Tribiño

PUBLICACIÓN. Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública, 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.