

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia de 17 de diciembre de 2013

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6.ª)

Rec. n.º 1623/2013

SUMARIO:

Expropiación forzosa. Pago del justiprecio. Diferenciación entre responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa. Beneficiario. Concurso de acreedores. Responsabilidad subsidiaria de la administración expropiante. En esta sentencia el TS sostiene que, en los supuestos de falta de pago por parte de la beneficiaria de la expropiación del justiprecio al expropiado, dicho pago se constituye en una garantía constitucional, en un derecho sin el cual no se justifica la intromisión de los poderes públicos con la potestad expropiatoria, y en cuanto que garantía reconocida al máximo nivel normativo no está condicionada ni a los «avatares» del procedimiento elegido ni por la intervención de un tercero, en este caso la concesionaria de la carretera y, a los efectos del procedimiento expropiatorio, como beneficiaria de la expropiación. Así, la percepción de la indemnización, del justiprecio, se constituye en el auténtico título para que los bienes pasen a la propiedad pública. De ahí que tampoco pueda afectar a esa garantía la insolvencia de este tercero. En consecuencia, no es la institución de la responsabilidad patrimonial la que habilita la obligación del pago del justiprecio por la Administración expropiante, sino que lo hace directamente la propia institución de la expropiación, con independencia de que intervenga un tercero como beneficiario, la declaración formal de concurso y la incertidumbre que genera sobre la integridad y tiempo del pago del justiprecio.

PRECEPTOS:

Ley 8/1972 (de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión), arts. 16, 17 y 19.

Ley 30/2007 (de Contratos del Sector Público), art. 198.

Constitución Española, art. 33.

Ley 29/1998 (LRJCA), arts. 29 y 100.

PONENTE:



Don Wenceslao Francisco Olea Godoy.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diecisiete de Diciembre de dos mil trece.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida en Sección por los Señores reseñados al margen, el recurso de casación en interés de ley que con el número 1623/2013, ante la misma pende de resolución, interpuesto por la Administración General del Estado contra la Sentencia de fecha 11 de febrero de 2013 dictada en el recurso contencioso administrativo nº 320/12 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha .

Comparece como recurrida la Procuradora Doña Rosario Fernández Molleda, en nombre y representación de Don Gumersindo y habiendo sido parte el Ministerio Fiscal

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Con fecha 11 de febrero de 2013, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha ha dictado Sentencia en el recurso contencioso administrativo número 320/12 cuyo fallo literalmente dice: <<1º. Estimamos el recurso contencioso administrativo por de D. Gumersindo al amparo de los artículos 29.1 y 29.2 de la LJCA por la inactividad de la Administración, Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla La Mancha. 2º. Condenamos a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla La Mancha a pagar a D. Gumersindo la cantidad de 52.829,31 euros mas intereses legales de demora, como responsable subsidiario en el abono del justiprecio. 3º. No procede efectuar imposición de costas.>>

Segundo.

Notificada la anterior sentencia, por el Abogado del Estado se presentó escrito preparando recurso de casación en interés de ley contra la misma. La Sala de instancia tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación en interés de la Ley, emplazando a las partes para que comparezcan ante el Tribunal Supremo.

Tercero.



Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, por el Abogado del Estado se presentó escrito de interposición de recurso de casación en interés de la Ley, expresando los motivos en que se funda y suplicando a la Sala "resolverlo mediante sentencia que ESTIME este recurso y proceda FIJAR LA SIGUIENTE DOCTRINA LEGAL: "La declaración de concurso de un beneficiario de la expropiación forzosa no genera por sí sola la responsabilidad patrimonial de la Administración expropiante para el pago del justiprecio. La determinación de la existencia, en su caso, de dicha responsabilidad patrimonial no es ejercitable directamente en los tribunales, sin que previamente se haya instado y tramitado el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial."

Cuarto.

Recibidas las actuaciones en esta Sala y Sección, se dió traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formule escrito de alegaciones, lo que realizó la representación de Don Gumersindo , suplicando a la Sala: <<Tenga por hechas las anteriores alegaciones, y, en su virtud, por comparecida a esta parte y por opuesta al escrito de interposición del recurso extraordinario de casación en interés de ley, dictando sentencia que declare la desestimación de dicho recurso y la condena en costas de la Administración recurrente, teniendo en cuenta a estos últimos efectos la complejidad del presente recurso, y en particular, de este escrito de alegaciones.>>

Quinto.

Por resolución de fecha 5 de septiembre de 2013 se acordó oír al Ministerio Fiscal y emitido el informe correspondiente, quedaron conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 10 de diciembre de 2.013, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy , Magistrado de Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero.**

Como ya dijimos, por la modalidad casacional del recurso en interés de la Ley, se impugna por la representación de la Administración General del Estado la sentencia 118/2013, de 11 de febrero, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha , en el procedimiento abreviado 320/2012, promovido por la representación procesal de Don Gumersindo , contra la inactividad en el



pago del justiprecio, por importe de 52.829,31 euros, más los intereses legales, que había sido fijado por acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Toledo y confirmado por la sentencia del mismo Tribunal 169/2010, de 12 de abril, por la expropiación de una finca de su propiedad llevada a cabo por la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha, del Ministerio de Fomento, para la construcción de la Autovía Madrid-Toledo (AP-41); interviniendo en el procedimiento como beneficiaria de la expropiación la mercantil "Autopista Madrid-Toledo. Concesionaria Española de Autopistas, S.A."

La sentencia de instancia estimó el recurso y declara la existencia de inactividad por parte de la Administración demandada, condenándola al pago de la cantidad reclamada, "como responsable subsidiario en el abono del justiprecio".

Para la mejor comprensión de la decisión del Tribunal de instancia es necesario que tengamos en cuenta los antecedentes en que se fundaba la pretensión del recurrente que, a tenor de lo que obra en el proceso, son los siguientes:

Primero.

La Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha, para la ejecución del proyecto antes mencionado, procedió a la expropiación de una finca propiedad del Sr. Gumersindo. En la ejecución de dicho proyecto, y en su condición de beneficiaria de la expropiación, actuó la mercantil antes mencionada en cuanto que adjudicataria de la concesión de la carretera proyectada. Para la efectividad de la expropiación de los bienes se siguió el denominado procedimiento expropiatorio de urgencia, llevándose a cabo la ocupación de los terrenos y, tras el depósito previo, a la posterior fijación del justiprecio, con intervención de la mencionada beneficiaria.

Segundo.

El acuerdo del jurado por el que se fijó el justiprecio fue impugnado, tanto por el expropiado como por la beneficiaria de la expropiación, ante el Tribunal de instancia, tramitándose el recurso contencioso-administrativo 96/2010, al que fue acumulado el de la beneficiaria, seguido con el número 169/2010, que concluyó por sentencia 169/2010, de 12 de abril por la que, desestimando los recursos, se confirma el acuerdo del órgano de valoración administrativo.

Tercero.



www.civil-mercantil.com

A la vista de la decisión del Tribunal de instancia, en escrito presentado en fecha 2 de febrero de 2012, el interesado suplica a la Sala que procediese a la ejecución de la sentencia, petición que se deniega por providencia de 6 de ese mismo mes y año, al considerar que, dado que la sentencia era desestimatoria, no procedía la ejecución judicial de la misma, por no existir ningún pronunciamiento judicial que ejecutar, y ello "sin perjuicio de que la parte interesada -el expropiado y correcurrente- pueda hacer valer sus pretensiones en vía administrativa."

Cuarto.

A la vista de la decisión de la Sala de instancia, el expropiado presenta en fecha 24 de febrero de 2012 ante la Demarcación de Carreteras instancia en la que, tras poner de manifiesto las anteriores actuaciones, requiere a dicho órgano que proceda al pago del justiprecio, al tiempo que se le advertía tener por realizado el correspondiente requerimiento, a los efectos previstos en el artículo 29.1º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y terminando por suplicar que se diese traslado a la beneficiaria de la expropiación "a los efectos oportunos". Según consta en el expediente, la única actuación llevada a cabo por la Administración requerida fue la remisión del escrito del expropiado a la beneficiaria, poniendo en conocimiento el anterior requerimiento.

Quinto.

Consta en el expediente, se acepta en el procedimiento y se refleja en la sentencia, que la beneficiaria de la expropiación, la mercantil "autopista Madrid-Toledo, Concesionaria Española de Autopistas, S.A." ha sido declarada en concurso de acreedores voluntario, por auto del Juzgado de lo Mercantil número 1 de Toledo, habiéndose acordado en el procedimiento "la intervención de las facultades de administración y disposición" de la sociedad, que pasarán a los administradores designados, y acordando el Juzgado el llamamiento de los acreedores para que comuniquen a la administración concursal la existencia de sus créditos.

Pues bien, a la vista de esos antecedentes y por la vía procedimental especial que autoriza el artículo 29 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con el artículo 78, se insta el proceso ante la Sala de instancia, con el resultado ya expuesto.

Segundo.

Los argumentos para la conclusión del fallo antes reseñado, en lo que interesa en esta vía impugnatoria, se contienen sustancialmente en los fundamentos cuarto y siguientes, en que la Sala de instancia comienza por calificar de "novedosa" la situación que se plantea por el mencionado cauce procesal del procedimiento abreviado, esto es, la de suplicar un expropiado



la condena de la Administración expropiante ante la declaración de concurso en que se encuentra la beneficiaria de expropiación. En este sentido se razona en el fundamento quinto que esa declaración "no puede perjudicar al expropiado" , de donde se estima que "la Administración debe atender, y lo debe hacer ya, el pago del justiprecio..."

Tras examinar la sentencia la legislación aplicable, en concreto, lo establecido en los artículos 16 y 19 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Construcción , Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión, así como en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público , se concluye que "sin necesidad de muchos esfuerzos podría construirse una responsabilidad directa de la Administración expropiante" . No obstante, considera el Tribunal "a quo", que no va a ser esa institución la que legitimaría la pretensión, sino que "va a ser el argumento constitucional el esencial para justificar la estimación de la pretensión deducida, pues proporciona una solución limpia y eficaz" , argumento que arranca de lo establecido en el artículo 33.3º de la Constitución , y la interpretación que del mismo se ha realizado por el Tribunal Constitucional, conforme a la cual, se razona en la sentencia lo siguiente:

"... la indemnización que debe percibir el expropiado, en sustitución del bien que le es arrebatado por razón de interés público y utilidad social, se convierte en una GARANTÍA CONSTITUCIONAL, EN UN DERECHO SIN EL CUAL NO SE JUSTIFICA LA INTROMISIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS, y desde luego ajeno a cualesquiera avatares derivados del procedimiento elegido por la Administración para la llevar a cabo la expropiación, de la intervención de una Concesionaria o de la insolvente de ésta.

Y este derecho constitucional se ve laminado desde el momento en que el expropiado no recibe la indemnización establecida. Recuérdese que en el presente caso la finca fue ocupada el 10-1-2005, que este Tribunal dictó sentencia el 30-3-2010 , que los bienes han pasado, de modo irreversible, a ser de dominio público, y que al día de hoy aquél no ha recibido compensación alguna.

A lo anterior debemos añadir que el Estado no se muestra proclive, en este momento, al abono de los justiprecios, entendiendo que ha hecho lo que debía, que era requerir de pago a la Concesionaria, y que no podía hacer nada más como consecuencia de la Declaración de Concurso de la Concesionaria.

Si ya en el momento actual debemos entender que existe vulneración de un mandato constitucional, el incumplimiento se agravaría más si los propietarios debieran esperar al desenlace del concurso; en la práctica este sería el efecto perverso que se produciría, dado



que se ignora, como hemos dicho, la duración de aquél procedimiento, siendo presumiblemente largo en atención sobre todo a la dificultad para concretar la masa patrimonial del pasivo, ya que algunos justiprecios por cantidades importantes están pendientes al día de hoy del pronunciamiento del Tribunal Supremo.

La relevancia constitucional del derecho a la indemnización por la justa privación del derecho de propiedad conduce a calificar la indemnización o justiprecio no como un efecto derivado de la expropiación sino justamente como todo lo contrario, como un presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad expropiatoria sin el cual no se puede adquirir la propiedad del bien. De acuerdo con la teoría del título y el modo, la traditio se conseguiría con el acta de ocupación; pero realmente el título válido para la ocupación sería el pago del justiprecio sin el cual no se produciría la traslación de la propiedad, ni se podría privar al expropiado de su bien. Las garantías del justiciable obligan a la Administración expropiante, como contrapartida al ejercicio de la potestad que ejercita, a respetar sus derechos: evitar situaciones y vías de hecho, prestación de garantías por parte del concesionario que aseguren el cumplimiento de sus obligaciones, retención del crédito necesario que facilite el pago, evitación de situaciones de demora que dan lugar a la responsabilidad en forma del pago de intereses... Si estas obligaciones son de ineludible observancia, ¿cómo no lo va a ser la principal que es el derecho del expropiado a que le abonen el valor de su bien? La Ley de expropiación Forzosa no contempla la posibilidad de que el expropiado se pueda quedar sin compensación económica (Art. 48), sin duda porque parte de la perspectiva de que sin ese pago no se produce la traslación de la propiedad. La sentencia del T.S. de 23-11-2010 (Rec. 2150/2007) señala que <<el puntual pago del justiprecio de los bienes expropiados es de innegable interés general pues sin una adecuada salvaguarda de la propiedad privada no existiría el Estado de Derecho>>".

Tercero.

Contra dicha sentencia se alza el Abogado del Estado por esta vía excepcional, al considerar que la interpretación que se hace en la sentencia de instancia de los preceptos que se estiman aplicables es errónea y gravemente dañosa para el interés general, suplicando a esta Sala casacional que se fije como doctrina legal la siguiente: "la declaración de concurso de un beneficiario de la expropiación forzosa no genera por sí sola la responsabilidad patrimonial de la Administración expropiante para el pago del justiprecio. La determinación de la existencia, en su caso, de dicha responsabilidad patrimonial no es ejercitable directamente en los tribunales, sin que previamente se haya instado y tramitado el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial."



Ha comparecido en el recurso como parte recurrida el expropiado, que aduce en primer lugar la inadmisibilidad del presente recurso, bien por no concurrir los presupuestos necesarios para su interposición, bien por pretenderse por la Abogacía del Estado que este Tribunal de casación efectúe un nuevo examen de las cuestiones suscitadas en el proceso pese a su escasa cuantía y, en fin, que la doctrina que se pretende se declare en este recurso como correcta no está vinculada a la fundamentación de la sentencia de instancia y, en todo caso, ya ha sido establecida por esta misma Sala en sentencias que se citan. Se concluye en la oposición al recurso que la sentencia no puede calificarse de errónea ni que infrinja la ley ni que ocasione un grave perjuicio económico, como se aduce de contrario.

Cuarto.

A la vista de la especial configuración de este recurso extraordinario de casación, razones de lógica jurídica imponen que procedamos en primer lugar al examen de la inadmisibilidad que se opone por la defensa del expropiado. Se funda el óbice formal en considerar que ya existe doctrina legal fijada por esta misma Sala y que no concurre la gravedad del daño. Dejemos para un momento posterior el segundo de los argumentos y centrémonos en la existencia de doctrina legal al respecto.

Se aduce por la defensa del recurrente que la pretendida doctrina errónea que se fija en la sentencia de instancia no solo no es tal, sino que ya ha sido declarada por esta Sala del Tribunal Supremo, lo cual hace por razones obvias innecesario el recurso, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, de la que se deja cita oportuna en el escrito de oposición.

En el sentido expuesto y con el fin de acreditar la existencia de doctrina jurisprudencial se citan las sentencias de esta Sala de 3 de mayo de 1999, dictada en el recurso de casación 349/1995, y la sentencia de 23 de mayo de 2000, dictada en el recurso de casación 3615/1998; en las que, a juicio de la parte recurrida, ya se establecía la doctrina de la que parte la sentencia de instancia, de que el pago del justiprecio por parte de la Administración, cuando exista beneficiario de la expropiación, es una obligación legal que no requiere declaración previa alguna en el ámbito administrativo.

No podemos aceptar el presupuesto del argumento ni, por tanto, acoger la consecuencia de declarar la inadmisibilidad del recurso. En efecto, por lo que se refiere a la sentencia antes citada de 1999, está referida a un supuesto de reclamación de intereses por la demora en la fijación del justiprecio y, más concretamente, si el pago debía imponerse a la Administración expropiante -Ayuntamiento de Valencia- o a la Administración General del Estado, en cuanto que integraba al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Valencia, a quien se imputaba



parte de la demora en la fijación del justiprecio; habiendo sido parte ambas Administraciones en el proceso. Esa obligación del pago, como se razona en la sentencia, tenía un claro amparo legal, porque el artículo 72.2º del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, expresamente dispone que cuando el retraso sea imputable al jurado la responsabilidad será exigible por la vía que autoriza el artículo 121 de la propia Ley de Expropiación. Y ese debate es bien diferente del que ahora se pretende suscitar en el presente recurso, en que se trata de imputar a la Administración expropiante el pago del justiprecio directamente cuando existe una beneficiaria de la expropiación, figura que no concurría en el caso de la sentencia de referencia.

Por lo que se refiere a la sentencia de 2000 antes citada, también referida a la obligación del pago de los intereses por demora en la fijación del justiprecio, y en el que sí existía beneficiario de la expropiación, tanto la Sala de instancia como esta Sala casacional, que desestimó el recurso de casación con cita de la anterior sentencia, declara la responsabilidad de la Administración General del Estado al pago de parte de los intereses, por imputar parte de la demora al Jurado, y admitiendo que dicha reclamación podía, entre otras posibilidad, "ser declarada en vía contencioso- administrativa cuando se impugna la resolución por la que se fija el justiprecio o en ejecución de sentencia, si así, en ambos casos, se solicita y ha sido demandada en el proceso la Administración de la que el Jurado depende, con el fin de que se pueda defender (sentencia de 3 de mayo de 1999, recurso de casación número 349/1995), por cuanto el abono de intereses de demora constituye una obligación accesoria a la de abonar el justiprecio, con independencia de quién sea el sujeto responsable, acerca de la cual puede y debe decidirse en el proceso en que se resuelve sobre la obligación principal."

Es decir, en los dos supuestos a que se refieren las sentencias invocadas, la decisión judicial estaba fundada en la existencia de preceptos concretos que imponían a la Administración condenada el pago de la concreta obligación que se reconocía directamente en la sentencia. Y esa situación es bien diferente de la que acontece en el presente proceso en que precisamente la Sala de instancia en su sentencia -que declara con acierto la situación de "novedosa"- viene a reconocer la responsabilidad de la Administración General sin que exista una norma que nítidamente imponga la obligación de pagar el justiprecio, cuando la expropiación ha sido acordada a favor de un tercero, la beneficiaria de la expropiación.

Debe rechazarse la inadmisibilidad que se opone al recurso.

Quinto.



Rechazada la inadmisibilidad del recurso es necesario que examinemos los argumentos que se contienen en su interposición por la defensa de la Administración recurrente, para lo que se impone con carácter previo que examinemos la vía casacional elegida, esto es, la naturaleza de esta extraordinaria modalidad casacional que constituye el recurso en interés de la ley.

Nuestra Ley Procesal regula el recurso de casación en interés de la Ley en la Sección Quinta del Capítulo III, dedicado a los "recursos contra las resoluciones procesales", precisamente como la última de las tres modalidades de recurso de casación que ha contemplado el Legislador. Esa sistemática nos pone ya de manifiesto el carácter subsidiario de este recurso, que solo procede contra resoluciones que no puedan ser recurridas en "los recursos de casación a que se refieren las dos Secciones anteriores", como establece el artículo 100 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa . Es decir, este recurso procede en aquellos supuestos en los la sentencia no pueda ser recurrida por la vía del recurso de casación ordinario o, en su caso, del recurso de casación para la unificación de doctrina; de ahí que se haga abstracción de la cuantía del proceso, así como que pueda interponerse incluso contra sentencias dictadas, no sólo por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, sino también contra las sentencias dictadas por los Juzgados Centrales u ordinarios de este mismo Orden Jurisdiccional, respecto de los cuales queda cerrada la vía casacional por las otras modalidades.

Esa ampliación de esta modalidad casacional está, no obstante, condicionada -además de por la peculiar legitimación para su interposición, ahora irrelevante- por sus motivos que, a diferencia de la casación ordinaria o de la de unificación de la doctrina, sólo puede interponerse cuando la sentencia objeto del mismo sea, en palabras del artículo 100.1º, "gravemente dañosa para el interés general y errónea". Es necesario que se den esas dos condiciones para que proceda este recurso excepcional.

Por su propia regulación, la finalidad de esta modalidad casacional no es propiamente de carácter procesal, en el sentido de que no atiende a ninguna pretensión de parte en defensa de derechos que hubiesen sido discutidos. Tan siquiera afecta a una sentencia previamente dictada por los Tribunales, que se deja inmutable, sino tan solo la de velar por la correcta interpretación del ordenamiento jurídico, que es la finalidad de toda casación, pero que adquiere especial característica en esta modalidad, porque esa uniformidad no se hace atendiendo al caso concreto, que es lo propio de toda actividad procesal, sino con carácter de generalidad y en abstracto. Así se reconoce, para el homónimo recurso en el proceso civil, en la Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Civil que le niega propiamente el carácter de un auténtico recurso.



www.civil-mercantil.com

Ese carácter ha sido destacado permanentemente por la jurisprudencia de esta Sala, señalando que esta modalidad casacional constituye "un remedio extraordinario y último de que disponen las Administraciones Públicas -y, en general, las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo- para evitar que sentencias que se estimen erróneas y que puedan comprometer y dañar gravemente el interés general más allá del caso resuelto definitivamente por las mismas con fuerza de cosa juzgada material, perpetúen o multipliquen sus negativos efectos en el futuro ante la posibilidad de reiteración o repetición de su desviada doctrina." (sentencia de 22 de junio de 2011 ; recurso de casación en interés de la ley 31/2010).

Sin embargo, ese carácter de excepcionalidad no excluye la naturaleza casacional originaria, porque "constituye un modelo puro de casación ya que tiene la finalidad exclusiva de defender el interés público (ius constitutionis), libre de las adherencias del interés privado (ius litigatoris), para verificar una interpretación ortodoxa y abstracta de la legalidad objetiva y formar doctrina legal... constituye así un remedio más que extraordinario verdaderamente excepcional... para evitar que sentencias cuya doctrina sea gravemente dañosa para el interés general y errónea pueda prosperar y perpetuarse en una jurisprudencia futura" (sentencia de esta Sala de 7 de octubre de 2011 ; recurso de casación en interés de la ley 40/2010).

Sexto.

En relación con los presupuestos de este recurso y centrándonos en aquellos que trascienden al debate suscitado por las partes, hemos de señalar que el primero de ellos es que la sentencia recurrida aplique una doctrina gravemente dañosa para el interés público. La sentencia de 15 de junio de 2005 (recurso de casación 86/2003) pone de manifiesto que no se trata de reproducir un nuevo examen del problema específico suscitado en la instancia, en cuanto que no pretende un nuevo examen de lo ya suscitado ante el Tribunal "a quo" ni de examinar errores sobre los hechos o valoraciones jurídicas, porque lo relevante, no es solo que exista ese grave daño, sino que "el grave daño para el interés general está en función de una posible posterior y repetida actuación de los Tribunales de instancia, al conocer casos iguales, que se suponen de fácil repetición, por lo que se trata de conseguir que el Tribunal Supremo, sin alterar la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, fije la doctrina legal que en el futuro habrá de aplicarse a otros supuestos equivalentes que se presenten. Es decir, tiene que ser razonablemente previsible la reiteración de actuaciones administrativas iguales a la que ha sido enjuiciada por la sentencia impugnada en interés de la Ley o la existencia de un número importante de afectados por el criterio que se pide al Tribunal Supremo que altere, fijando la oportuna doctrina legal."



En ese mismo sentido de la concurrencia de la doctrina como gravemente dañosa, la sentencia de 10 de febrero de 2012 (recurso de casación en interés de ley 1470/2011), con cita de otras anteriores, declara que "ha sido interpretado por la doctrina de este Tribunal como referido a la previsible posterior y repetida actuación de los Tribunales de instancia, e incluso de la Administración, al conocer de casos iguales a los resueltos por la sentencia impugnada, de lo que se seguirá perjuicio grave para el interés general si se sigue el criterio de la sentencia que se recurre. Ello obtiene corrección si el Tribunal Supremo, estimando el recurso de casación en interés de la Ley, sin alterar la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, fija la doctrina legal que ha de considerarse correcta; y ello por cuanto la finalidad del recurso en relación con la fijación de doctrina correcta, tiene por objeto impedir pronunciamientos ulteriores del orden contencioso administrativo en base a los cuales se efectúe una errónea interpretación de la ley. Cumple por tanto este recurso una función nomofiláctica o de protección del ordenamiento jurídico...

En cuanto al daño, debe diferenciarse entre su naturaleza y la gravedad que según la ley resulta necesaria. Sobre lo primero, la jurisprudencia tiene dicho que puede ser no sólo patrimonial sino organizativo o de cualquier otra índole (STS de 13 de julio de 1996, rec. 4328/194) y, paralelamente, tiene también declarado que su entidad puede ser económica o cualitativa (STS de 20 de diciembre de 2006, rec. 54/2005) El criterio para apreciar la gravedad del daño es el de la probabilidad de su reiteración (STS de 3 de mayo de 1996, rec. 4739/1993), debiendo ser alegada y justificada por el recurrente (STS de 18 de octubre de 2005, rec. 41/2004).

Perjuicio grave para el interés general y errónea interpretación del ordenamiento jurídico han de ir de la mano en este recurso para que pueda prosperar".

Obviamente, para que proceda el recurso, para que pueda tildarse de gravemente dañosa y errónea la sentencia recurrida, se requiere como un presupuesto de primer orden, que la doctrina que se califica como tal por la Administración recurrente sea realmente la aplicada en la sentencia, porque sólo entonces podrán apreciarse los efectos perniciosos que pueda tener en esa aplicación a supuestos ulteriores. Es decir, es necesario que en la interposición de este recurso excepcional se deje constancia clara de que la interpretación que se hace en la sentencia de instancia de los preceptos que sirven para motivar la decisión adoptada, sea realmente la que se considera errónea y gravemente perjudicial, porque, en otro caso, se impone a este Tribunal de Casación realizar una interpretación en abstracto que, pese a las peculiaridades que antes se han expuesto, no se autoriza por el Legislador, que ya impone en el párrafo tercero del artículo 100 la exigencia de que en el escrito de interposición se fije la doctrina legal que se postula frente a la que se ha fijado por el órgano "a quo". Como se



declara en la sentencia de 15 de julio de 2008 (recurso en interés de la ley 7/2007) "es una exigencia especial de este recurso que se concrete la doctrina legal que se interesa, la cual ha de estar en íntima conexión con el objeto del proceso que haya dado lugar al recurso... ha de descartarse toda pretensión de que se fije una doctrina legal... que adolezca de una evidente desconexión con lo afirmado en la resolución impugnada."

Séptimo.

En la puntualización realizada en el último párrafo del anterior fundamento cabe apreciar ya un primera objeción para el éxito del recurso. En efecto, ya hemos visto como debiendo existir una completa relación entre la interpretación que se hace por la sentencia recurrida, que se estima errónea y gravemente perjudicial por la parte recurrente, y la que se pretende en el suplico del recurso que se fije como doctrina correcta; debe existir la más perfecta correlación y es indudable que en el caso de autos toda la argumentación que se contiene en el escrito de interposición está vinculada a la pretendida declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración expropiante, que se considera por la Abogacía del Estado que es el título habilitante para que la sentencia de instancia declare la obligación del pago del justiprecio al expropiado, ante la declaración de concurso de la beneficiaria, que se considera la única responsable de dicho pago, en el razonar del recurso. Incluso lo que viene a constituir el objeto del reproche que se hace a la sentencia de instancia es que se haya procedido a declarar directamente por la Jurisdicción esa responsabilidad, estimando que era necesaria una previa declaración de la Administración al respecto. Que ello es así lo pone de manifiesto la transcripción que se ha hecho de la doctrina que se suplica se declare como correcta.

Sin embargo, es lo cierto que no es esa la fundamentación de la sentencia como ya se ha dejado expuesto más arriba mediante la transcripción parcial de sus razonamientos. Como ya se dijo, ciertamente que la propia Sala de instancia hace referencia a la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, afirmando categóricamente que se podría construir - "sin necesidad de mucho esfuerzo" - una vinculación entre el pago del justiprecio y la declaración de concurso de la beneficiaria de la expropiación sobre la base de la responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado, como Administración expropiante. Sin embargo, inmediatamente declara la sentencia que no es esa la institución en que fundamenta su decisión, acorde al mismo planteamiento que se había realizado por el expropiado y recurrente en la instancia. En efecto, declara taxativamente la Sala de instancia que "va a ser el argumento constitucional el esencial para justificar la estimación de la pretensión deducida, pues proporciona una solución limpia y eficaz."



De lo expuesto cabe concluir que el argumento esencial de la sentencia no es, como en el escrito de interposición del recurso se pretende, la institución de la responsabilidad patrimonial generada sobre la base de la declaración de concurso de la obligada al pago, la beneficiaria de la expropiación. Muy al contrario, estima la Sala de instancia, y ya se ha dejado constancia en los anteriores fundamentos, que es la propia institución de la expropiación la que ofrece elementos más que suficientes para, dado el planteamiento procesal, acceder a la pretensión accionada por el recurrente. Y precisamente para justificar el argumento parte ya de la propia legitimidad de la potestad expropiatoria en la Constitución, cuando en el artículo 33.3 º la condiciona a la "correspondiente indemnización". Del mencionado precepto concluye la Sala de instancia que el pago del justiprecio, la correspondiente indemnización, se constituye "en una garantía constitucional, en un derecho sin el cual no se justifica la intromisión de los poderes públicos" con la potestad expropiatoria, y en cuanto que garantía reconocida al máximo nivel normativo no está condicionada ni a los "avatares" del procedimiento elegido ni por la intervención de un tercero, en este caso la concesionaria de la carretera y, a los efectos del procedimiento expropiatorio, como beneficiaria de la expropiación.

En palabras de la sentencia, la percepción de la indemnización, del justiprecio, se constituye en el auténtico título para que los bienes pasen a la propiedad pública. De ahí que tampoco pueda afectar a esa garantía la insolvencia de este tercero. Por lo que se refiere al caso de autos, considera la Sala de instancia que la declaración de concurso de la beneficiaria de la expropiación, el largo periodo transcurrido desde que le fueron ocupados los bienes al expropiado, el hecho de que la misma Administración ha puesto ya de manifiesto que antes esa declaración de concurso nada puede hacer en orden al pago del justiprecio, la incertidumbre que se genera sobre su cobro, impone la conclusión de que debe proceder al pago del justiprecio la Administración expropiante. Para ilustrar esas peculiaridades deja la Sala constancia de las especialidades del crédito con relación a la propia Administración actuante, que le confiere condiciones especiales en relación con los restantes créditos que integran la masa concursal.

En suma, no es la institución de la responsabilidad patrimonial de la que hace derivar la sentencia la obligación del pago del justiprecio por la Administración expropiante, sino que lo hace directamente de la expropiación, al estimar que, con independencia de que intervenga un tercero como beneficiario, la declaración formal de concurso y la incertidumbre que genera sobre la integridad y tiempo del pago del justiprecio, obligan a la Administración al pago del mismo.



Y así planteada la cuestión es indudable que difícilmente podemos nosotros aquí por la vía de este recurso excepcional de casación declarar ni errónea ni gravemente perjudicial la doctrina en los términos en que se suplica en el escrito de interposición, porque, como ya se dijo, la doctrina que se pretende declarar como correcta es que la declaración de concurso de la beneficiaria de la expropiación no genera por sí sola la responsabilidad patrimonial de la Administración expropiante. Y es indudable que esa declaración ni está vinculada a la fundamentación de la Sala de instancia para la decisión adoptada ni nos corresponde a nosotros establecer a la vista de lo declarado por la Sala de instancia.

Octavo.

Bien es verdad, a los efectos antes concluido, que los esfuerzos argumentales que se contienen en el escrito de interposición parecen apuntar a una asimilación de la expropiación con la responsabilidad patrimonial; sin embargo, no pueden confundirse ambas instituciones. En efecto, bien es verdad que fue el artículo 121 de la vieja Ley de Expropiación el que por primera vez regula la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en el ámbito general y no solo en el ámbito de la Administración Local, cuya legislación, como en tantas otras ocasiones, se adelantó a la general. Y esa Ley de 1954 la regula en unos términos que, con escasas modificaciones de interpretación, ha pasado a la Constitución -artículo 106 - y a su actual regulación en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Reglamento para los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial, que la complementa en esta materia.

Pero el Legislador fue consciente de que la regulación de la institución de la responsabilidad patrimonial era ajena a la misma expropiación y si la incluyó en la Ley lo fue, como se declara en la Exposición de Motivos, por no perder "una ocasión para abrir, al menos, una brecha en la rígida base legal" que regía en la materia, en el bien entendido de que la regulación en dicha Ley limitaba la responsabilidad "estrictamente se contraen a las lesiones sobre los bienes y derechos objeto de la Ley de Expropiación... Ir más allá hubiera sido desbordar los límites técnicos que el objeto impone a una ley de expropiación". Buena prueba de ello es que el propio Legislador de la época no perdió la oportunidad de regular la institución en una Ley diferente y en términos de generalidad, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado, de 20 de julio de 1957, en cuyo artículo 32 se regulaba la institución hasta que ha pasado, como institución bien diferente a la expropiación, a la mencionada Ley de 1992 .

Y es que las diferencias entre una y otra institución lo son de principios, naturaleza, objeto y procedimiento. En efecto, si bien la expropiación se justifica en la atribución de una potestad encaminada a la privación coactiva de los bienes y derechos de los ciudadanos en aras del



CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

interés general, plasmada en la necesaria existencia de una utilidad pública o un interés social; la responsabilidad patrimonial tiene por objeto resarcir a los ciudadanos los daños y perjuicios que se le ocasionen en su patrimonio con la actividad administrativa de prestaciones de servicios públicos, porque teniendo esta como finalidad el interés general, si se ocasiona un daño concreto y determinado ajeno a la misma prestación del servicio público, se vería sacrificado de manera especial el perjudicado, que soporta una mayor carga en esa prestación de servicios y que ha de restablecerse por imperativo de la igualdad en la imposición de las cargas generales. De ahí la diferente estructura del efecto directo de ambas instituciones de resarcir a los ciudadanos, porque en tanto que en la expropiación esa indemnización, el justiprecio, es justa correspondencia del valor del bien o derecho del que se priva al ciudadano y ha de ser, como regla general, previa a la desposesión; en la responsabilidad, la indemnización sólo puede comprender el importe de los daños y perjuicios imputables a la prestación del servicio, que han de reconocerse a posteriori, otra cosa supondría una previsión del daño que ciertamente habría de canalizarse por aquella otra institución. Incluso la titularidad de ambas potestades son bien diferentes, porque así como la potestad expropiatoria, por su intensidad en la esfera del derecho de los ciudadanos, está limitada a las clásicas Administraciones territoriales, la responsabilidad está extendida a todos los entes de carácter público, cualquiera que sea su naturaleza, e incluso a particulares a quien se encomienda la prestación de servicios públicos. Y en fin, los procedimientos de ambas instituciones son bien diferentes, porque el expropiatorio está aun anclado en la vieja Ley de 1954, en tanto que el de responsabilidad patrimonial se regula por la Legislación general que se contienen en la Ley de 1992 y el Reglamento antes mencionado. Incluso sería de señalar que si bien ambas instituciones están recogidas en la Constitución, la responsabilidad lo está en el Título IV al regular el Gobierno y la Administración y como una garantía de los ciudadanos frente a la Administración; en tanto que la expropiación está contemplada con mayor garantía en el Capítulo II, en el artículo 33.3º, como una derecho de los ciudadanos estando también reconocida, como limitación al derecho de la propiedad, el artículo 1º del Protocolo Adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1952; es decir, con las garantías que se confieren a esos derechos de los ciudadanos en la Ley Fundamental del Estado y precisamente frente a los poderes públicos.

Es necesario reparar en esa dimensión de derecho constitucional que tiene la expropiación por su vinculación a la propiedad. En efecto, pese a la promulgación de la Ley de Expropiación en época bien diferente a la de nuestra Norma Fundamental, es lo cierto que el Legislador de 1954 fue consciente de que la limitación de la privación de la propiedad por la vía expropiatoria debía someterse a un régimen de estricta garantía, que se descubre del procedimiento que se estableció en la Ley y que ha permitido mantenerse con el nuevo marco



normativo instaurado tras la Constitución; nos interesa ahora destacar que ya estableció el Legislador de 1954 en la regulación de la expropiación forzosa el principio de que para que se procediese a la ocupación del bien o derecho expropiado era necesaria la previa indemnización (artículo 124), estableciendo el régimen normal de la expropiación en el que sólo previo el pago del justiprecio podría ocuparse el bien o derecho expropiado (artículo 48). Bien es verdad, y es esta una perversión del sistema que no se ha dejado de poner de manifiesto por la jurisprudencia, que se ha hecho un uso y abuso del denominado procedimiento de urgencia en que quiebra dicha regla del previo pago; pero ya el mismo artículo 52, que es el que lo regula, lo califica de excepcional y lo somete a condiciones en garantía de su necesidad que se añaden a las ya establecidas con carácter general para la expropiación, como resulta del mencionado precepto que incluso impone la necesidad por parte de la Administración de realizar un depósito previo que por las características de nuestro mercado inmobiliario legal ha quedado inoperante, pero que tiene por finalidad garantizar el cobro del justiprecio. Y es necesario dejar constancia de esa circunstancia, porque si se ha situado al expropiado en la lamentable situación de haber perdido la propiedad de su finca sin haber percibido aun indemnización alguna y sin saber cuándo y cuánto podrá percibir a resultas del concurso declarado de la beneficiaria; lo ha sido por imponer la Administración expropiante un procedimiento que ha permitido que pueda ocuparse el bien sin haber percibido el justiprecio, pretendiendo ahora trasladar a un tercero, y sus circunstancias, la obligación ínsita en la expropiación declarada por la Administración del pago del justiprecio.

Y aun habría que añadir que la misma Ley de Expropiación Forzosa desconoce al beneficiario -del que hace una acertada distinción, pese a las críticas doctrinales en el artículo 2, según se trate de declaración de utilidad pública o interés social, en aquellos partiendo de la especialidad de que los bienes se integren en el dominio público- al regular la obligación de pago del justiprecio, que ciertamente se contienen en los artículos 5 y 48 del Reglamento de la Ley, pero obsérvese que el último de dichos preceptos no desvincula a la Administración de esa obligación, porque ha de ser la misma Administración la que le ordene al beneficiario el pago y sin poder olvidar la importante circunstancia de que ese pago, en el sistema normal de la Ley, es previo a la ocupación; de tal forma que sólo después de dicho cumplimiento podrá procederse, a instancias de la Administración, a la ocupación de los bienes -artículo 53 del Reglamento- por parte del beneficiario. Es decir, de haberse seguido el sistema ordinario de la Ley, la situación que se denuncia por el expropiado en el proceso no se habría generado, porque sin pago de justiprecio no habría sido privado de sus bienes; circunstancia que no puede imponerse al expropiado por el hecho de haberse seguido el procedimiento de urgencia.

**Noveno.**

Cabe concluir de lo razonado en el anterior fundamento que la Administración no es ajena al procedimiento expropiatorio por el hecho de existir un beneficiario de la expropiación, muy al contrario, sigue siendo la titular de la potestad expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo han de producirse y en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto -que no sólo obligación- esencial de la expropiación como es el pago del justiprecio. Las condiciones en que podrá serle exigido el pago a la Administración subsidiariamente, es una cuestión que deberá examinarse caso por caso, como de hecho hace la Sala de instancia, sin que la forma en que se ha planteado el debate en este proceso permita a este Tribunal resolver al respecto, por el desviado planteamiento de la doctrina legal cuya declaración se pretende por la parte recurrente y el fundamento y criterio que constituye la razón de decidir de la sentencia de instancia.

Décimo.

La desestimación íntegra del presente recurso de casación determina, en aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas del mismo a la recurrente, si bien la Sala, haciendo uso de las facultades reconocidas en el número tercero del indicado precepto y atendidas las circunstancias del caso, señala en cuatro mil euros la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución.

FALLAMOS

No ha lugar al presente recurso de casación número 1623/2013, promovido por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO contra la sentencia 118/2013, de 11 de febrero, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el procedimiento abreviado 320/2012, con imposición de las costas a la Administración recurrente, hasta el límite establecido en el último fundamento.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, haciendo constar que es firme y no procede interponer recurso alguno.



www.civil-mercantil.com

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Wenceslao Francisco Olea Godoy , estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, 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.