

EXPROPIACION FORZOSA Y DEVALUACION MONETARIA *

POR

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Catedrático de la Facultad de Derecho de Madrid

A Rodrigo URÍA en el momento de concluir su ejemplar carrera universitaria, con admiración y amistad.

SUMARIO: I. EL PROBLEMA. A) *Enunciado del mismo:* la expropiación como fenómeno de cambio. B) *Historia del problema.* La Ley Cambó de 1918. El Reglamento de obras y servicios municipales de 1924. C) *La agudización del problema tras la guerra civil.* El dictamen del Consejo de Estado de 1947 y la generalización de su doctrina en la jurisprudencia; el principio *rebus sic stantibus*. D) *La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la explícita previsión del fenómeno inflacionario.*—II. LAS HIPÓTESIS DE SEPARACIÓN TEMPORAL ENTRE LAS DOS PRESTACIONES EXPROPIATORIAS. A) *Primer supuesto.* Separación entre la iniciación del expediente expropiatorio y el momento de fijación del justiprecio. Término temporal de referencia del justiprecio (arts. 38 de la Ley de Expropiación y 28 de su Reglamento). Demoras en la tramitación de la pieza de justiprecio. B) *Segundo supuesto.* Separación temporal entre la efectividad de la privación expropiatoria que sufre el expropiado y la fijación del justiprecio. Las dos hipótesis de la ocupación previa a la determinación del justiprecio (expropiaciones urgentes) y de la revisión judicial del justiprecio después de la ocupación realizada con el pago o depósito del justiprecio fijado por el Jurado. C) *Tercer supuesto.* Separación temporal entre la fijación del justiprecio (en vía administrativa o jurisdiccional) y su pago. D) *La acumulación en cadena de las distintas separaciones temporales.*—III. LA INSUFICIENCIA DE LAS TÉCNICAS CORRECTIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. A) *El señalamiento de plazos preceptivos procedimentales y su reducción.* La aparente ineficacia del incumplimiento de los plazos por la Administración. B) *Los intereses de demora.* Su utilización como justificación de verdaderos «empréstitos forzosos» a interés reducido y plazo indefinido. C) *El mecanismo de la retasación.* Problemas de la retasación: su posible enervación por el principio de cosa juzgada; la onerosidad de la retasación con nuevas vías administrativa y judicial; el problema de una retasación parcial referida a los suplementos de justiprecios fijados judicialmente. D) *La declaración de los procesos contencioso-administrativos sobre el justiprecio como procesos de turno preferente y su incumplimiento: el interés de la Administración en la fijación por el Jurado de justiprecios bajos.*—IV. ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS DE SEPARACIÓN TEMPORAL ENTRE PRIVACIÓN EXPROPIATORIA Y PAGO PLENO DEL JUSTIPRECIO Y DE LAS SOLUCIONES POSIBLES PARA CORREGIR LA INJUSTICIA QUE EN ELLOS SE PRODUCE: A) *Separación entre iniciación del expediente expropiatorio y fijación del justiprecio:* El problema en las expropiaciones urgentes. La paradójica solución jurisprudencial. Las demoras en el trámite del justiprecio. La posible generalización de la técnica del artículo 56 de la Reforma de la Ley del Suelo; inicio del expediente por el expropiado y su adaptación a las expropiaciones no urbanísticas. La revisión

* Texto de la Conferencia pronunciada el 26 de febrero de 1976 dentro del Curso *Aspectos Jurídicos de la Inflación*, organizado por la Dirección General de lo Contencioso del Estado en Madrid.

por el expropiado de su hoja de aprecio en caso de demora de la decisión del Jurado. B) *La separación entre privación expropiatoria y fijación del justiprecio:* a) El problema de las expropiaciones urgentes. Las declaraciones genéricas de urgencia y la universalidad de la declaración por las Leyes de los Planes de Desarrollo; inconstitucionalidad de esta práctica. Necesidad de una reforma legal: la caducidad de la ocupación si no se guardan los plazos de procedimiento para evitar su utilización ordinaria como técnica de financiación aplazada y degradada. El incumplimiento de los plazos procedimentales como un supuesto de dolo, que obliga a la reparación integral del perjuicio. El incumplimiento de los plazos como causa de responsabilidad de la Administración. Justificación de la fórmula en el artículo 52, 5.º, de la Ley. b) La separación temporal determinada por la fijación judicial del justiprecio posteriormente a la ocupación ordinaria. C) *La separación entre la fijación del justiprecio y su pago efectivo:* Insuficiencia de la retasación y fórmulas reevaluatoras automáticas; el artículo 99 de la Ley del Suelo y su posible generalización como solución optativa para el expropiado. El problema de la fijación judicial de los justiprecios y las separaciones temporales a ello inherentes. En fase declarativa: la posibilidad de una reactualización del justiprecio por el Tribunal por la vía de una indemnización de perjuicios subsiguiente a la anulación del acuerdo del Jurado. En fase ejecutiva: la demora en los pagos del suplemento de justiprecio fijado en la sentencia y su posible corrección reevaluatoria por tratarse de una suspensión irregular del fallo, artículos 106, 109 y 110 de la Ley Jurisdiccional.—V. LA DESNATURALIZACIÓN RADICAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA DE NO CORREGIRSE LAS SITUACIONES DE INJUSTICIA DESCRITAS: *Posible reforma legal:* La responsabilidad de los juristas y de la Jurisprudencia aun sin la reforma. Falta de equidad e iniquidad.

I

A) El tema de la inflación y la expropiación forzosa no es, desde luego, el más visible entre las cuestiones y problemas jurídicos de primera importancia que la inflación plantea, pero sí es uno de esos temas donde la iniquidad que resulta del proceso inflacionario resulta más generalizada, hoy ya casi rutinizada, y a la vez, entiendo que menos justificable, puesto que, como intentaré justificar a lo largo de esta conferencia, ocasiona una verdadera desnaturalización de la institución expropiatoria en su conjunto.

La expropiación, es bien sabido, no es hoy considerada, como lo hacía el artículo 1.456 del Código Civil, como una técnica de venta o de enajenación forzosa. El artículo 1.º de la Ley vigente de 16 de diciembre de 1954 ha admitido que al lado de la venta, de la expropiación traslativa, que sigue siendo la normal, caben otras formas de expropiación que no implican propiamente una traslación, o una traslación plena al menos; la expropiación es para nuestro legislador una privación autoritaria de un bien o de un derecho, que debe ser compen-

sada por una indemnización que restablezca la integridad patrimonial del expropiado por la restitución del valor monetario de la cosa o derecho de que ha sido privado. No es, pues, necesariamente un fenómeno de traslación, en el sentido de que la cosa de que es privado el expropiado vaya a ser necesariamente adquirida por el beneficiario de la expropiación, pero sí es, siempre, en todo caso, desde la posición relevante del expropiado, un fenómeno de cambio en el sentido de que el expropiado se ve privado de una cosa o de un derecho por su precio, adquiera o no la cosa o el derecho el beneficiario de la expropiación.

Sobre esta base, se comprende bien que el conflicto que la inflación plantea en este mecanismo es enormemente simple. Sustituyéndose una cosa o un derecho por su valor dinerario, éste puede ser afectado por la depreciación monetaria de modo que cuando se haga efectivo no corresponda ya al valor de la privación consumada.

B) El tema no fue vislumbrado por las dos primeras Leyes de Expropiación Forzosa de nuestro régimen constitucional, las de 1836 y 1879, sin duda porque tampoco en la mentalidad de la época era imaginable un proceso inflacionista endémico como el que venimos padeciendo a raíz de la primera guerra mundial. En las felices épocas de estabilidad monetaria, estos problemas eran problemas artificiosos e inimaginables, no obstante lo cual la casuística, que siempre es más rica que toda previsión abstracta, nos ofrece ya un famoso Real Decreto sentencia de 1880 que va a ser citado por la jurisprudencia posterior a nuestra guerra civil como el primer precedente del problema.

El primer reflejo legal de este tema de la incidencia de la desvalorización monetaria sobre el mecanismo expropiatorio tuvo lugar en 1918, como un reflejo ya del primer movimiento inflacionista de la España moderna, ocasionado a raíz de la crisis de 1917 y del influjo económico de la guerra europea. Esa aparición legal del problema surge en la conocida Ley Cambó, de 24 de julio de 1918, que dio una nueva redacción al artículo 43 de la vieja Ley de Expropiación de 1879. La reforma impuesta por esta Ley dispuso que la reversión expropiatoria en favor del expropiado se realizase no por simple devolución por éste del justiprecio originariamente pagado por la Administración expropiante, sino por el pago de un justiprecio nuevamente estimado en el momento en que la reversión se produce. Aunque se piensa en la hipótesis, que es además una hipótesis bastante normal, de que la cosa objeto de reversión haya sufrido mejoras o transformaciones materia-

les, también es explícita la exposición de motivos en contrastar, por una parte, la cuantía del justiprecio originario, y el «valor real» de la cosa en el momento de ser recuperada, por otra.

Un segundo momento en que la legislación se hace cargo del problema es el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924, uno de los Reglamentos del Estatuto Calvo Sotelo del mismo año, aquí a propósito de las expropiaciones urbanísticas. Los artículos 120 y siguientes establecen ya una técnica que vamos a ver que se perpetúa en la legislación general a partir de la reforma de 1954 y luego en la urbanística a partir de la Ley del Suelo de 1956, la técnica de la congelación de los valores de justiprecio, pero a la vez de la limitación de esta congelación a un plazo determinado. Estos artículos establecen una primera limitación temporal de los justiprecios expropiatorios por seis años, que puede prolongarse a diez en casos concretos.

C) Pero el problema realmente aparece con toda su agudeza, con toda su generalidad, puesto que hasta ahora son temas bastante limitados, tras el enorme proceso inflacionario que ocasiona nuestra guerra civil, primero, y la segunda guerra mundial que hemos de sufrir a continuación en situación económica crítica, proceso inflacionario atenuado luego en su ritmo, pero ya nunca, hasta hoy mismo, con ciclos variables, eliminado de nuestro panorama económico.

La primera ocasión en que se hace cuestión sistemática del problema me parece que fue un dictamen del Consejo de Estado de 1947, que va a tener una influencia destacadísima en toda la evolución jurisprudencial y legislativa ulterior. Este dictamen alcanzó una difusión excepcional al ser publicado íntegramente en una revista jurídica. La publicación de los dictámenes del Consejo de Estado no es habitual—sólo lo es la de extractos de los mismos en la publicación llamada *Recopilación de doctrina legal*, que el Reglamento autoriza—; fuera de esta publicación singular, el propio Reglamento prohíbe la publicidad de los dictámenes sin autorización de la autoridad consultante. Quizá en este caso lograda tal autorización, el dictamen a que aludo se publicó en el tomo I del *Anuario de Derecho civil*, 1948, con un comentario de José Luis VILLAR PALASÍ, que había sido a la vez el autor del dictamen.

Me voy a permitir exponer muy brevemente el tema abordado por este dictamen porque es paradigmático. En 1934 la Junta de Obras del

Puerto de Bilbao acomete una expropiación; las partes no se ponen de acuerdo, los peritos de las partes, según el sistema valorativo de la Ley de 1879, discrepan y se designa al tercer perito, el cual emite su dictamen. El ingeniero director de la Junta de Obras del Puerto y el expropiado dan su consentimiento al dictamen del tercer perito, pero en el momento en que este consentimiento del ingeniero director de la Junta es sometido a aprobación corporativa de este Organismo, la Junta discrepa de su ingeniero director y propone y obtiene una declaración de lesividad de tal consentimiento y promueve la demanda para impugnar el acuerdo de aceptación del justiprecio fijado por el tercer perito. Viene después la guerra civil y diez años después, en 1944, la Junta observa que no tiene el más mínimo interés en continuar este pleito, porque si logra una anulación del justiprecio fijado diez años antes, se va a proceder a la fijación de un nuevo justiprecio que, evidentemente, teniendo en cuenta el nuevo nivel de precios, va a ser muy superior que el anulado. En estas circunstancias, la Junta decide desistir del recurso contencioso-administrativo y pretende pagar al expropiado el precio fijado por el tercer perito en 1934. El expropiado no acepta la efectividad actual de ese justiprecio, que él había aceptado en función de otro valor de la moneda, y plantea una reclamación, que es sometida por el Ministerio de Obras Públicas al Consejo de Estado. El Consejo de Estado dictamina en sentido favorable a la petición del expropiado y no sólo eso, sino que en una segunda conclusión de su dictamen propone al Ministerio de Obras Públicas que estudie una posible disposición legal para limitar el plazo de vigencia del justiprecio, es decir, que realmente este dictamen se da a sí mismo un cierto valor general, lo que va a tener de hecho en la práctica, como vamos a ver inmediatamente.

Los argumentos básicos del dictamen están centrados, por una parte, en la doctrina de la cláusula *rebus sic stantibus*, que toma ya de su aparición en la jurisprudencia civil en unas conocidas sentencias de 1940 y 1941, aún restrictivas; en la doctrina del enriquecimiento sin causa; en la analogía con el artículo 43 de la Ley de Expropiación, antes aludido, relativo a la reversión, analogía especialmente relevante, porque aquí la retasación juega en favor de la Administración y la equidad justificaba que debiera jugar también en su contra; en la doctrina de la buena fe; y, en fin, también se cita la doctrina de la imprevisión, propia de la contratación administrativa.

Este dictamen no fue aceptado por el Ministerio de Obras Públicas,

el cual, oído el Consejo de Estado, resolvió simplemente mantener el justiprecio de 1934 y abonar intereses de demora hasta la fecha de su pago, catorce años después.

El expropiado recurre al Tribunal Supremo y el Tribunal Supremo inaugura entonces, recibiendo íntegra la doctrina de este dictamen del Consejo de Estado, una importante corriente jurisprudencial que tiene en su favor una serie ya notable de sentencias: las de 3 de enero de 1953, 9 de noviembre de 1953, 15 de febrero de 1957, 17 de febrero de 1958, 28 de noviembre de 1963 (aunque la fecha de algunas de ellas es posterior a la entrada en vigor de la Ley de Expropiación de 1954, que veremos que intenta resolver normativamente el problema, todas se refieren, sin embargo, a expropiaciones realizadas bajo el imperio de la legislación anterior). El Tribunal Supremo afirma (es doctrina común, aunque en su expresión concreta la tomo de un considerando de la última de las sentencias citadas) que es obligada la revisión o nueva evaluación del justiprecio cuando la tardanza es manifiesta, prolongada y desusada, dando lugar a depreciaciones monetarias que desequilibran las condiciones económicas en que se verificó la expropiación y el señalamiento del justiprecio. De todos los argumentos que utilizaba el dictamen de 1947 del Consejo de Estado, en que esta jurisprudencia toma origen, va a destacar sobre todo el argumento de la cláusula *rebus sic stantibus*.

D) Cuando ya el Tribunal Supremo ha recogido, pues, la doctrina de la cláusula *rebus* para revisar los justiprecios, aunque con todos los condicionamientos que la aplicación práctica de esta doctrina, con sus grandes dificultades, tiene, como bien se conoce, se produce la nueva Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954. Esta Ley es perfectamente consciente de este problema y pone en batería, podemos decir, un complejo de técnicas varias para pretender evitar las injusticias que del fenómeno devaluatorio se producen respecto al expropiado. Se ponen en marcha fundamentalmente tres institutos: por una parte, una reducción drástica de los plazos del procedimiento, sobre lo cual, como luego veremos, pone un énfasis un tanto inocente la Exposición de motivos; en segundo lugar, la técnica de los intereses de demora, que la Administración tiene obligación de pagar cuando transcurren seis meses, bien desde que se inicia el expediente expropiatorio y no se ha fijado la cifra del justiprecio, bien cuando se ha fijado y no se ha hecho efectivo (arts. 56 y 57); y en tercer término,

la técnica más enérgica de la retasación, de la obligación de proceder a una nueva valoración expropiatoria cuando transcurran dos años desde que se ha fijado el justiprecio y no se ha hecho efectivo (art. 58). Aquí se positiviza, podemos decir, en una determinación temporal muy generosamente fijada, la doctrina jurisprudencial que hablaba de separaciones temporales prolongadas y desusadas.

II

El legislador, con cierta ingenuidad, creyó haber resuelto con esta triple disposición de técnicas todo el grave problema que la depreciación monetaria produce en contra de la justicia conmutativa que ha de cumplirse en la expropiación forzosa. ¿Ha sido así realmente? Después de más de veinte años de esta Ley, creo que el juicio tiene que ser completamente negativo. La casuística y la larga experiencia acumulada desde que esta Ley fue dictada permiten, en efecto, afirmarlo así rotundamente. Es más, creo firmemente que en esta materia radica una de las graves imperfecciones de la Ley para una conciencia jurídica mínimamente sensible.

Para justificarlo voy a entrar a continuación en el señalamiento de las distintas hipótesis de separación temporal entre una y otra prestación dentro del fenómeno de cambio (aunque no sea siempre cambio traslativo, como antes he dicho) que se da necesariamente en toda expropiación forzosa.

A) *Primer supuesto: Separación entre la iniciación del expediente expropiatorio y el momento de fijación del justiprecio.*

Este problema ha sido abordado en cierta manera por la jurisprudencia a propósito del contraste entre el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Expropiación, que afirma que las tasaciones deben referirse al día siguiente de ser firme el acuerdo de la necesidad de ocupación, y el artículo 36 de la Ley, que dispone, sin embargo, que las tasaciones han de referirse al tiempo de iniciación del expediente de justiprecio, como pieza separada. El Tribunal Supremo ha creído, con encomio lo digo, que simplemente afirmando la superioridad de la Ley sobre el Reglamento y, por consiguiente, inaplicando el artículo 28 del Regla-

mento (son muchas ya las sentencias que afirman la nulidad de ese precepto, por contradecir la Ley que dice desarrollar), resolvía el problema, puesto que realmente fuese cual fuese el comienzo de iniciación del expediente expropiatorio, esta fecha no determina la de referencia de la valoración del justiprecio, la cual debe hacerse al momento preciso en que comienza no el expediente expropiatorio, sino la pieza separada de justiprecio.

Pero esta solución, que es, repito, absolutamente encomiable, no soluciona, sin embargo, todo, puesto que es perfectamente posible que iniciada la pieza separada del justiprecio ésta sufra una demora, una demora incluso exorbitante. El Tribunal Supremo ha dicho que el expediente de justiprecio se inicia con el requerimiento al expropiado para que presente su hoja de aprecio; pero si tras la presentación de esta hoja de aprecio por el expropiado la Administración no contesta con la suya propia o, aun contestada y formalizada la discordia, tarda en remitir el expediente al Jurado Provincial de Expropiación o, aun remitido el expediente al Jurado Provincial de Expropiación en plazo, éste demora su decisión mucho más de los ocho días que con una increíble ingenuidad fija el artículo 34 de la Ley de Expropiación Forzosa, en estos supuestos sigue habiendo un desfase temporal notable, donde puede producir todos sus efectos la devaluación monetaria sobre el justiprecio que se fije.

Hay que decir que estos supuestos no son en absoluto excepcionales. Es completamente evidente, por de pronto, que el Jurado Provincial de Expropiación no resuelve nunca dentro de los ocho días de la Ley; en mi larga experiencia profesional yo no conozco ni un solo caso en que se haya observado ese plazo legal. Esto es notorio, pero aún se agrava en aquellos Jurados Provinciales que han de atender un gran volumen expropiatorio como Madrid, Barcelona, etc., todos aquellos donde se producen expropiaciones masivas, determinadas por grandes obras públicas, como autopistas, etc. Estos Jurados están congestionados de trabajo y producen sus decisiones con un enorme retraso. No hace más de quince días he podido ver una decisión del Jurado Provincial de Barcelona en que había tardado ¡nueve años! en decidir la fijación del justiprecio sobre una finca, que además había sido ya ocupada por el beneficiario privado de la expropiación.

Luego entraremos en los criterios con los que, a mi juicio, pueden abordarse y resolverse estos problemas.

B) *Segundo supuesto: Separación temporal entre la efectividad de la privación expropiatoria que sufre el expropiado y la fijación del justiprecio.*

Aquí hay que distinguir dos hipótesis distintas dentro de ese tipo común. Primera hipótesis: la privación expropiatoria se produce antes de fijar totalmente el justiprecio. Esta es la hipótesis de las ocupaciones urgentes que, como es bien conocido, constituye una excepción a la regla teóricamente común (luego hablaremos sobre esto) del previo pago. La segunda hipótesis, también absolutamente común: la privación expropiatoria se produce después de la fijación del justiprecio por el Jurado, que en efecto, permite a la Administración pagar o depositar y pasar a ocupar inmediatamente, según los artículos 48 y 50 de la Ley de Expropiación, pero el expropiado no acepta la determinación del justiprecio hecha por el Jurado y comienza una impugnación en vía administrativa y contencioso-administrativa que años después, normalmente tras las dos instancias que es posible montar sobre el particular, hará que el Tribunal declare la insuficiencia del justiprecio y ordene suplementar la cifra del justiprecio señalada por el Jurado con una cantidad adicional. Pues bien, hay aquí normalmente también una diferencia de años, de muchos años, si se han de agotar las dos instancias, entre el momento en que el Tribunal enjuicia históricamente la justicia de la valoración realizada por el Jurado y el momento en que el Jurado se había pronunciado; una diferencia de años, por tanto, entre la fijación definitiva del justiprecio por el juez y el momento en que la privación expropiatoria fue ya consumada.

C) *Tercer y último supuesto: Separación temporal entre la fijación del justiprecio y su pago.*

A su vez, aquí hay que distinguir también dos casos diferentes: cuando el justiprecio definitivo ha sido fijado en vía administrativa y cuando el justiprecio ha sido fijado en vía jurisdiccional.

Este es, me parece, el cuadro más o menos convencional, pero (aunque la casuística puede siempre a cualquier sistematización) bastante completo, no diré completo, de las hipótesis con cuya solución vamos a enfrentarnos a continuación.

D) Hay que añadir que estas separaciones son además entre sí acumulables. Cabe, en efecto, la separación entre la iniciación del ex-

pediente y la fijación del justiprecio y entre la fijación del justiprecio y el pago del mismo. Cabe que se acumulen, a su vez, estas tres separaciones, produciendo, por consiguiente, en cadena el efecto de envilecimiento de los justiprecios expropiatorios en el momento de ser hechos efectivos.

III

La Ley de Expropiación Forzosa, como antes indiqué, intentaba excluir esas situaciones patológicas con los tres simples mecanismos de determinación de plazos preceptivos de actuación, de intereses de demora y de retasación. Hay aún un cuarto mecanismo procesal, la definición de los procesos contencioso-administrativos como procesos con prioridad absoluta para ser decididos por los Tribunales contenciosos, con lo cual se intenta evitar la larga dilación con que normalmente es administrada la justicia. Vamos a detenernos en estos cuatro mecanismos de corrección a ver si realmente son suficientes para rectificar las consecuencias inicuas que se derivan de esas situaciones que he tipificado analíticamente.

A) Sobre la determinación de plazos preceptivos de actuación y su reducción, la exposición de motivos de la Ley subraya con un asombroso énfasis, que denota la ingenuidad de los autores de la Ley (puedo decirlo, aunque sea con remordimiento, porque yo fui uno de estos ingenuos autores), que con la reducción de plazos del procedimiento el problema va a ser prácticamente eliminado. Suma con reiteración la exposición de motivos, a propósito de cada una de las fases del procedimiento, los días previstos para resolver y comparándolos con las previsiones de la Ley anterior, enfáticamente afirma: «salta a la vista la economía procesal conseguida»: se trata de una «significativa aligeración del procedimiento». Los plazos previstos y su reducción resultan, en efecto, espectaculares en comparación con la Ley anterior: sobre necesidad de la ocupación, el trámite puede durar a lo sumo, incluido el recurso de alzada, un mes, frente a ochenta y seis días en la Ley de 1879; en la fijación del justiprecio esta última permitía ciento setenta y cuatro días, sin contar plazos de notificación, en tanto que la Ley nueva lo ha reducido todo, milagrosamente, a cincuenta y ocho días «como duración máxima de los trámites»; el pago deberá hacerse en plazo de seis meses—antes, en cambio, indeterminadamente.

La ingenuidad es casi absoluta, notoria, puesto que todos esos plazos tan morosamente recortados y sumados es evidente que carecen (por lo menos aparentemente; luego hemos de detenernos un poco más despacio sobre el problema) de eficacia apreciable, en función del bien conocido principio del artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo: las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido no implican sin más la nulidad del acto, salvo que fuese impuesto por la naturaleza del término o del plazo de que se trata. Es éste uno de los más notorios privilegios de la Administración, si se compara con el rigor con que es tratado el administrado que infringe en un solo día los plazos que se le otorgan para hacer valer sus derechos: por ejemplo, en nuestro caso, el plazo de veinte días con que el artículo 29 le faculta para formular su propia hoja de aprecio. Así, pues, el incumplimiento por la Administración de esos plazos sobre el que tanto énfasis puso la reforma legal, parece carecer de consecuencias jurídicas para los afectados; estaríamos, pues, ante una mera «obligación natural», en el sentido estricto con que esta institución es conocida desde el Derecho romano. Luego hemos de volver sobre el tema para ver que, en realidad, esta calificación no es técnicamente exacta y que sobre esos plazos fijados por la Ley puede extraerse alguna consecuencia positiva.

B) El segundo mecanismo, el de intereses de demora, en las dos hipótesis de separación temporal entre la iniciación del expediente y determinación del justiprecio o entre determinación del justiprecio y pago, viene regulado por los artículos 56 y 57 de la Ley. Aunque el sistema fue concebido como una solución generosa, pues nada análogo existía en la Ley anterior, el mismo queda enervado porque esos intereses son los intereses legales, que están fijados, como es bien sabido, desde una Ley de 1939, en la ínfima cifra del 4 por 100. Es, en este sentido, un interés suculento para la Administración o para el beneficiario de la expropiación, que obtiene la ventaja de un crédito por un interés de dos o tres veces inferior al de mercado, pero en modo alguno puede considerarse como un beneficio para el expropiado o una simple corrección del perjuicio que la demora le ocasiona.

De hecho, este interés de demora está jugando como una verdadera justificación para que la Administración retrase los pagos, con una técnica de empréstito forzoso sobre las débiles (normalmente) economías de los expropiados, un empréstito forzoso al 4 por 100 que, evi-

dentemente, no podría obtener en ningún mercado de capitales y además con la enorme ventaja del plazo indefinido, puesto que es ella misma la que decide con libertad cuándo es el momento de pagar, y de hecho viene a hacerlo cuando ya el proceso inflacionario ha envilecido de manera sustancial el principal de ese crédito autootorgado. La Administración se resiste a emplear para el pago de los justiprecios expropiatorios los créditos presupuestarios, siempre tasados y siempre insuficientes en el sentir de los administradores; éstos prefieren siempre dedicar a esa finalidad un porcentaje mínimo y remitir el pago final a ulteriores ejercicios, en tanto que el grueso de las dotaciones presupuestarias actuales se emplean en nuevas inversiones—obras, servicios, por cierto sin computar en sus respectivos presupuestos el importe real de las expropiaciones necesarias para su montaje, que quedan también remitidas a futuros ejercicios hipotéticamente más nutridos de fondos, produciéndose así una acumulación creciente de las deudas de ese carácter; pues resulta siempre más brillante emprender e inaugurar nuevas obras que pagar los atrasos de las deudas expropiatorias referentes a obras ya concluidas, procedentes tantas veces de otros ministros o gobiernos.

Esta actitud sistemática, y hoy normal, no afectada siquiera de mala conciencia, lo ha hecho posible precisamente, aunque otra cosa puede parecer, esa fijación del interés de demora en la cifra del interés legal. Lo que generosamente fue configurado como un beneficio para el expropiado, de hecho se ha transformado en una grave carga para el mismo, puesto que este interés legal está funcionando para justificar las demoras, sin que baste a cubrir, como es obvio, no ya la privación de beneficios que de hecho supone la consumación de la expropiación antes del pago total del justiprecio, el precio justo, sino de ninguna manera el perjuicio derivado de la depreciación monetaria, que sigue endémicamente un ritmo superior a ese modesto índice del 4 por 100.

¿Es esto fatal, esta consecuencia claramente disfuncional del régimen legal resulta inevitable, dado el texto de los artículos 56 y 57 de la Ley? Veremos que, a mi juicio, no.

C) Tercer mecanismo de la Ley, el mecanismo de la retasación establecido por el artículo 58: si transcurren dos años desde que fue fijado el justiprecio sin que se pague su importe, el expropiado tendrá la facultad de instar una nueva valoración, que habrá de referirse al momento actual. En esta fórmula, evidentemente generosa en su con-

creción (a los dos años de fijado se entiende inactual un justiprecio y necesario de ser sustituido por una nueva valoración), vino a concluir la doctrina de la cláusula *rebus sic stantibus* que había abierto el Consejo de Estado en 1947 y que la jurisprudencia sancionó.

Pero la fórmula no está ella misma exenta de problemas. Primera dificultad: la Administración entendió que la caducidad de los justiprecios se refería exclusivamente a los fijados en vía administrativa, pero no a los justiprecios fijados en vía jurisdiccional. La Administración ha pretendido que cuando el Tribunal, por sentencia firme, ha fijado una cifra de justiprecio, confirmando o suplementando el señalado por el Jurado, el hecho de no hacer efectivo en el plazo de dos años el importe del justiprecio del Jurado no abría el derecho a la retasación, invocando el principio de la santidad de la fuerza de cosa juzgada. Esta posición, que es claro que resulta absolutamente abusiva, ha sido felizmente rectificada por una jurisprudencia ya establecida por el Tribunal Supremo. Dos sentencias, de 3 de octubre de 1970 y 24 de enero de 1972, han declarado que procede la corrección reevaluatoria incluso cuando la cifra de justiprecio ha sido determinada por el Tribunal, sin que obste a ello el principio de la fuerza de cosa juzgada.

Pero observen inmediatamente (y esta es la más grave objeción a la técnica retasatoria) la situación práctica en que se encuentra el expropiado. Un expropiado que ha tardado años, cuatro, seis años en llegar a una fijación definitiva por el Tribunal del justiprecio de la expropiación que ya ha sufrido y a quien se le dice, si pasan dos años desde que esta sentencia es firme sin haberse hecho efectiva, que tiene a su disposición la vía de retasación, evidentemente se aterra. ¿Cómo se puede seriamente ofrecerle un nuevo calvario, con un procedimiento de valoración entero, con otras nuevas dos instancias judiciales, con su constitutiva inseguridad, con un plazo de otros nuevos seis años? Pero además tampoco es ésa una solución, puesto que con la segunda retasación puede pasar exactamente igual que con la primera tasación, con lo cual se le condena a una serie de procedimientos valorativos y de pleitos contencioso-administrativos en cadena, sin que pueda vislumbrarse con seguridad el final de esta situación.

Es evidente que ésta no es una solución, la solución reevaluatoria o de retasación, y sobre todo que no es una solución para los débiles; los que necesitan para subsistir disponer del dinero de la expropiación que han sufrido y que les ha privado de su patrimonio básico o de uno de los elementos patrimoniales fundamentales de su mantenimiento. Baste

notar que realmente es el carácter absolutamente anómalo de la solución retasatoria el que ha hecho de la misma una técnica rigurosamente excepcional, de modo que a los veintiún años de la Ley no es común encontrarse con casos de retasación en la jurisprudencia del Tribunal Supremo ni en la práctica profesional.

Y, por otra parte, ¿*quid* cuando la Administración ha pagado la cifra fijada por el Jurado y desatiende, no obstante, el suplemento, mayor o menor, que el Tribunal la ha condenado pagar y esta desatención excede de dos años? ¿Procede o no una retasación parcial? ¿Es esta la única solución con que se dispone legalmente para hacer frente a una pasividad en las pagos señalados? O, en términos inversos, esa cifra suplementaria fijada por el Tribunal, ¿es ya definitivamente inconvencional y formal y la Administración puede demorar indefinidamente su pago sin necesidad de reevaluarla sea cual sea el plazo de demora? Veremos, que a mi juicio, tampoco es así.

D) Finalmente, el cuarto mecanismo que, de nuevo con cierta ingenuidad, la Ley de 1954, artículo 126, párrafo 4, dispuso, es ordenar que se considerasen los pleitos sobre expropiación forzosa de turno preferente; esta calificación pasa a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa en el artículo 77.1, que establece que frente al turno de antigüedad para el señalamiento de los fallos en la vía contencioso administrativa ha de prevalecer esa prioridad que se define en favor de los procesos sobre expropiación forzosa. ¿Esto se ha cumplido? Es evidente, como puede atestiguar cualquiera que tenga la más mínima práctica procesal, que tal prioridad no se ha cumplido y que los procesos contencioso administrativos en materia de expropiación forzosa sufren las demoras normales de todos los procesos, que hoy son ya notables, como es bien conocido. No diré tampoco que más, pero evidentemente tampoco menos y, por consiguiente, esta declaración de prioridad, con la que se pretendía reducir al mínimo el desfase entre la efectividad de la expropiación y la revisión de su justiprecio, es absolutamente inoperante y gratuita.

De este modo, y por este singular camino, la Administración no tiene apenas interés en llegar a acuerdos equitativos en vía administrativa, bien por el cauce de los acuerdos amigables, bien por el de las instrucciones dictadas a sus técnicos presentes en los Jurados Provinciales de Expropiación; más bien su interés está claramente en la fijación inicial de justiprecios bajos, contando con que su even-

tual ajuste por los Tribunales requerirá años, durante los cuales el valor se degradará ineluctablemente y sólo será compensado con un débil interés legal; la ventaja económica que tal posición supondrá siempre para la Administración es, pues, totalmente segura —o, lo que es lo mismo, la agravación considerable e injustificada de la carga expropiatoria para el expropiado por una substancial e ilegal reducción de su indemnización correlativa.

IV

Vamos ahora de nuevo a volver sobre el cuadro de supuestos de conflicto que presentamos inicialmente para comprobar más analíticamente cómo las soluciones arbitradas por la Ley no corrigen de ninguna manera las cuestiones de injusticia que la devaluación produce en las economías de los expropiados. Vamos a repasar de nuevo, ahora con ánimo de justificación de soluciones más concretas, las hipótesis distintas de separación temporal entre la privación expropiatoria, en el fondo siempre se reduce a esto, y la recepción por el interesado del precio justo que esta privación expropiatoria merece ante el derecho.

A) La primera hipótesis era la de separación entre la iniciación del expediente expropiatorio y la fijación de justiprecio.

Ya dijimos que no basta con que sea encomiable la solución dada por el Tribunal Supremo, que se limita exclusivamente a resolver un problema, pero no todos los problemas, el problema de la fecha de referencia de las valoraciones, con la declaración de primacía del artículo 36 de la Ley sobre el artículo 28 de su Reglamento.

Por de pronto, el propio Tribunal Supremo ha tratado aquí a veces de manera distinta, con un paradójico rigor para el expropiado que la sufre, el supuesto de las expropiaciones urgentes. No entiendo bien por qué, pero es un hecho que en estas expropiaciones urgentes la jurisprudencia mayoritaria ha declarado que la fecha de referencia para determinar la valoración del bien expropiado no es la de iniciación del expediente de justiprecio, sino la de ocupación, que es siempre anterior, y frecuentemente muy anterior. Es verdad que el

mismo Tribunal Supremo se ha corregido cuando entre la ocupación por urgencia y el inicio del expediente expropiatorio ha pasado un tiempo excesivo. Así sentencias de 3 de noviembre de 1969, 26 de noviembre de 1969, 9 de marzo y 29 de septiembre de 1972; pero es una jurisprudencia excepcional en cierta manera, que corrige la regla, que es la contraria, la de referencia de las valoraciones a las fechas de ocupación. Es verdad que la regla 7.^a del artículo 52 de la Ley de Expropiación dispone que «efectuada la ocupación de las fincas se tramitará el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago», añadiendo: «debiendo darse preferencia a estos expedientes para su rápida resolución». Resulta paradójico (más bien gravemente injusto) que este precepto sirva para poner en peor condición al que sufre la expropiación urgente que al expropiado ordinario, pues es patente que la Administración no cumple ni uno ni otro de los dos mandatos que el precepto contiene y que más bien la ocupación urgente es la regla cuando la Administración no dispone de dinero para pagar y endosa al expropiado el conocido «empréstito forzoso» a que ya hemos aludido, prolongándose con toda frecuencia las demoras en la fijación y pago del justiprecio mucho más allá de lo normal en las expropiaciones ordinarias, no ya mucho menos, como la Ley, al establecer categóricamente la preferencia en el trámite de estos expedientes, había pretendido ingenuamente. De este modo, y contra el conocido principio de Derecho, *allegans propriam turpitudinem non auditur*, la Administración obtiene suculentos beneficios de su propia torpeza, de su actuación contra la Ley.

En todo caso, ya he dicho que resolver el problema de la referencia de la fecha de las valoraciones no es todo el problema, puesto que cabe una demora en el procedimiento de justiprecio, bien por culpa de la Administración expropiante (como es totalmente usual en las expropiaciones urgentes, según hemos dicho, aunque no sólo en ellas), bien por culpa del Jurado, a quien la Administración expropiante remite en caso de discordia las actuaciones y que jamás—jamás, repito—las despacha en los plazos legales. De nuevo la Administración obtiene beneficios de su propia torpeza, a costa del inermemente expropiado, a quien se agrava notablemente la carga expropiatoria, lo cual es radicalmente injusto.

De lege ferenda, entiendo que aquí habría que permitir al expropiado, como primera solución, poner él en marcha el expediente de justiprecio. Esta solución no es una invención mía, sino que acaba

de aparecer en la legislación española en la nueva redacción dada al artículo 58 de la Ley del Suelo por la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975. Es sabido que según esta nueva redacción la Administración tiene cinco años para expropiar aquellos terrenos que según el Plan no sean edificables ni objeto tampoco de la obligación de cesión gratuita de terrenos por no resultar reparcelables; si pasados estos cinco años la Administración no ha realizado esta expropiación, el expropiado puede dirigir una advertencia a la Administración de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio. Es una especie de denuncia de mora que intima a la Administración para que reaccione, aunque en un plazo que me parece a todas luces excesivo, nada menos que de dos años. Si pasan estos dos años sin que la Administración inicie el expediente de justiprecio, se faculta al expropiado para iniciarlo «por ministerio de la Ley» presentando él una hoja de aprecio a la Administración, la cual dispone de tres meses para expresar su aceptación o reparos; transcurrido este último plazo, el expropiado puede dirigirse al Jurado Provincial de Expropiación, que fijará el justiprecio.

Esta solución me parece bien concebida: la Administración pierde el privilegio de su actuación de oficio cuando abusa de él, causando daños a terceros, por el simple sistema de omitir la puesta en marcha del expediente, y la iniciativa pasa al dañado. Aunque esta técnica tenga luego algún defecto de regulación, probablemente una generalización de la misma evitaría muchísimas de las situaciones injustas a que me he referido. Por otra parte, el plazo de dos años puede tener alguna justificación, hipotéticamente (tampoco merece la pena entrar ahora sobre el tema), en el caso de las expropiaciones urbanísticas, donde los Planes se elaboran para presidir una larga actuación temporal, pero no parece que pueda ser un plazo justificado en las expropiaciones de derecho común, y mucho menos cuando se ha comenzado ya por poner en marcha el efecto privativo o ablatorio de la expropiación (como en las expropiaciones urgentes) o alguno de sus trámites, que congelan ya, si no degradan, el valor de las cosas afectadas aun cuando permanezcan en la posesión del expropiado.

Sin necesidad de ningún cambio legal, entiendo que debe reconocerse al expropiado otra facultad bastante más simple. Si el expediente de justiprecio se estanca en el Jurado y éste no resuelve, debe permitirse al expropiado revisar su propia hoja de aprecio, por propia iniciativa. Fijense que aquí no estamos en un supuesto de retasación,

según la definición del artículo 58, que únicamente ha previsto el supuesto de un plazo de dos años entre la fijación del justiprecio y el pago, pero se ha olvidado de este importante supuesto de que ese mismo plazo de dos años pueda transcurrir entre la iniciación del expediente y la fijación del justiprecio. Sin embargo, la situación económica y sus efectos injustos son los mismos, con lo que la regla de la «identidad de razón» en que se apoya el nuevo artículo 4.º, apartado 1, del Código Civil para legitimar la analogía parece claro que está justificando la solución que se propone.

B) Segunda hipótesis: separación temporal entre la privación expropiatoria y la fijación del justiprecio.

Ya dijimos que aquí hay que distinguir una privación total sin ninguna fijación del justiprecio, supuesto de las ocupaciones urgentes, y una privación expropiatoria donde existe una fijación del justiprecio, pero no firme, puesto que la fijada por el Jurado está siendo sometida a una impugnación en vía jurisdiccional mientras ya el beneficiario de la expropiación se ha apoderado del bien expropiado.

a) El primer supuesto de estos dos es el de las expropiaciones urgentes, tema absolutamente grave, incluso, yo diría, absolutamente injustificable tal como está funcionando en la vida jurídica española.

La desvirtuación completa de esta técnica de la urgencia es algo más que una opinión. La técnica absolutamente abusiva de las declaraciones genéricas de urgencia, por ramas enteras de servicios o por razón de la finalidad (dos simples ejemplos: todas las obras ferroviarias, Decreto de 12 de noviembre de 1959; todas las expropiaciones urbanísticas, artículo 125-4 de la reciente Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975), ha sido llevada ya al extremo, con la declaración de urgencia de la totalidad de la actividad del Estado y de las Corporaciones públicas, lo que significa ya una verdadera reducción al absurdo.

En efecto, las Leyes del Plan de Desarrollo, desde la Ley del I Plan hasta la Ley del III Plan, todavía vigente, texto refundido de 15 de junio de 1972, artículo 42 b) (el precepto se ha convertido, pues, en cláusula de estilo que se ha prorrogado pacíficamente y, al parecer, sin protesta de ningún procurador), declara urgentes, nada menos, que las expropiaciones necesarias para realizar todo el Programa de

Inversiones Públicas; es así que el Programa de Inversiones Públicas comprende la total actividad de la Administración del Estado, de la Administración local, de la Administración institucional y hasta de las empresas públicas, con frecuencia beneficiarias de la expropiación, luego la totalidad de las expropiaciones, salvo quizá aquellas que puedan producirse en beneficio de privados cuyos presupuestos no estén incluidos en dichos programas ni cubiertas por otra posible declaración genérica, son hoy urgentes. Lo cual, con sólo enunciarlo, es una crítica que por sí misma se hace; si todo es urgente, realmente resulta que lo que se concibió como un sistema excepcional ha pasado a ser hoy el verdadero régimen común.

Entiendo, pura y simplemente, dicho con toda sencillez, que esta práctica es, por de pronto, inconstitucional. El artículo 32 del Fuero de los Españoles formula sin salvedad alguna la sana regla tradicional del previo pago («previo pago de la indemnización correspondiente»), lo cual, en tanto la declaración constitucional se mantenga, hace absolutamente obligada una revisión legal de esta materia. Esta revisión parece que ha de consistir en habilitar, en efecto, porque hay situaciones que lo imponen, una ocupación inmediata, tipificados los supuestos en forma absolutamente singular y nunca genérica, con todo rigor, pero concebido como lo que debe ser y, precisamente, la doctrina italiana, tan bien representada en este acto, ha puesto de relieve, una requisa de uso temporal que, por consiguiente, debe de caducar a un plazo determinado, un plazo que, realmente, está señalado ya por la Ley, el plazo de demora que fijan los artículos 56 y 57 (y corrobora el artículo 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo en términos más generales) en seis meses. Si en seis meses la ocupación no ha sido seguida de justiprecio y pago, eso es por culpa de la Administración, no porque el mecanismo legal no lo haga posible. Tal demora no puede justificar en modo alguno la técnica del empréstito forzoso al 4 por 100 y por plazo indefinido a que antes me he referido.

De hecho, como he dicho, la técnica de la urgencia está jugando como una técnica de financiación de obras y servicios públicos. Una Administración, por ejemplo, y esto es absolutamente usual, un Ayuntamiento (que suele contar con una situación económica bastante crítica), no tiene dinero suficiente para acometer una expropiación; no importa, basta con declararla urgente, lo cual resulta sumamente simple: basta obtener de los servicios del Plan de Desarrollo una

declaración de que en el Programa de Inversiones Públicas está prevista una cifra global para realizar servicios urbanos, de lo que se deduce que el servicio urbano de que se trate, sea el que sea, está incurso en la declaración de urgencia del artículo 42 b) de la Ley del III Plan de Desarrollo aún vigente; con tan simple papel, el Ayuntamiento podrá, efectivamente, pasar inmediatamente a la ocupación y luego ya se verá en los años sucesivos cuándo tiene dinero suficiente para acometer el pago de esta privación, que, sin embargo, es inmediata y plenamente efectiva para el expropiado que la sufre.

Este empréstito forzoso, esta técnica de financiación aplazada, desnaturaliza absolutamente la técnica de la urgencia y la condena, a mi juicio, irremisiblemente ante el Derecho. Pero lo que nos interesa en este momento es considerar si tal situación resulta o no corregible aun antes de la imprescindible reforma legal. Yo entiendo que sí, que es corregible, por de pronto en cuanto al problema que en este momento nos ocupa, la degradación valorativa de las indemnizaciones, sin necesidad de replantear con ello todo el tema general de la declaración de urgencia.

En cuanto al problema de los desfases entre los valores reales y los valores monetarios, que no quedan en absoluto cubiertos por la modesta cifra del 4 por 100 de demora, entiendo que si, realmente, han vencido los plazos legalmente establecidos, y en particular el plazo máximo de seis meses (art. 61 de la Ley de Procedimiento Administrativo, art. 56 de la Ley de Expropiación Forzosa) sin que la Administración, como es absolutamente normal, haya concluido el expediente completo de valoración o justiprecio, y mucho más si ni siquiera lo ha puesto en marcha, como es incluso lo más frecuente, estamos en un caso de dolo, pura y simplemente; no ya de negligencia, y mucho menos de simple demora no culpable, de dolo, en el sentido más riguroso y técnico del concepto, puesto que no se trata de un mero descuido o de la simple omisión de una diligencia obligada, sino de la búsqueda deliberada y consciente de un beneficio económico a costa de la inerme parte expropiada, a la que se agrava injustamente su carga ya excepcional por el incumplimiento buscado del precepto que obliga a un despacho preferente de estos expedientes (art. 52, regla 7.ª de la Ley). Pues bien, esa calificación establecida, resultan de aplicación, por una parte, el principio de que nadie puede obtener beneficio (y más a costa de otro) de su propia torpeza o a través de una infracción legal deliberada y flagrante (*allegans*

propriam turpitudinem non auditur); en segundo término, la prohibición de enriquecimientos torticeros en daño de otro, y torticera es aquí no sólo la ausencia de causa que justifique la atribución patrimonial sino la explícita y buscada ruptura del equilibrio patrimonial que la Ley ha querido asegurar a través de la observancia de los plazos y del despacho preferente de estos expedientes; finalmente, el principio básico en materia de dolo que formula el artículo 1.107 del Código Civil, párrafo 2.º, al disponer que el deudor doloso responde preceptivamente de todos los daños y perjuicios que conocidamente se derivan de la falta de cumplimiento de la obligación, aun siendo imprevisibles.

Todos estos principios confluyen en postular una indemnización sustantiva que corrija los efectos devastadores de la devaluación sobre el patrimonio del expropiado no cubiertos con el módico interés legal. Pero más aún: sin necesidad de la invocación de esos principios generales, sin salirse del marco estricto del Derecho administrativo, existe un argumento decisivo que es oponible a la supuesta caracterización, antes aludida, de la observancia por la Administración de los plazos establecidos por las leyes como una simple obligación natural y, por tanto, no coercible y cuyo incumplimiento carecería de toda consecuencia jurídica. Lo que el artículo 49 de la Ley de Procedimiento establece es que el incumplimiento de los plazos no es por sí solo determinante de la invalidez de los actos administrativos, pero el precepto sigue diciendo algo sumamente importante: que ese incumplimiento implica, sin embargo, «la responsabilidad del funcionario causante de la demora, si a ello hubiese lugar», esto es, si de esa demora se derivan daños patrimoniales. Si, a la vez, recordamos que en el supuesto de un funcionario responsable de un daño es «el Estado el que indemniza a los terceros lesionados» (art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), o, en su caso, la Administración no estatal correspondiente (arts. 133-2 y 135 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa), resulta elemental concluir que todo perjuicio individualizable en el expropiado como consecuencia de la duración del expediente expropiatorio por encima de los seis meses en el supuesto de las expropiaciones urgentes es reparable, íntegramente, por su cuantía real, sin que la Administración expropiante pueda limitarse al pago del interés legal de demora.

A través, pues, tanto del artículo 1.107 del Código Civil, que se

invoca únicamente para justificar que estamos ante una técnica de derecho común, como de los artículos 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, y 40 de la Ley de Régimen Jurídico, resulta claro que el particular tiene derecho a una reparación integral del perjuicio y no, en absoluto, limitarse a la percepción de ese modesto interés del 4 por 100.

Todavía creo que hay otra segunda vía mucho más específica en la propia regulación del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa para postular una reparación integral y no limitada de los perjuicios causados por los abusos de las expropiaciones urgentes. En el número 5 del artículo 52 se dice que en el momento de la ocupación de la Administración fijará el importe de los perjuicios por la rápida ocupación y que, si no hubiese conformidad sobre el importe de los mismos, el Jurado de Expropiación deberá reconsiderar esta partida específica en el momento de la determinación del justiprecio. Es evidente, por tanto, que los perjuicios de la rápida ocupación no están tasados, y que no están incluidos en el 4 por 100 (baste notar, por ejemplo, que la jurisprudencia suele establecer en un 10 por 100 la rentabilidad de un capital industrial; este dato elemental elimina la posibilidad de que en ese 4 por 100, además de los perjuicios ordinarios de demora, puedan incluirse el importe de los frutos dejados de percibir como consecuencia de la ocupación —y esto es un solo ejemplo); por consiguiente, resulta posible, dentro de la propia mecánica legal, intentar obtener en base a este precepto, que es explícito, una reparación integral del perjuicio. Queda, pues, claro que como «perjuicios derivados de la rápida ocupación» están todos los que sean consecuencia, directa o indirecta, de la excepción al principio general del pago previo a la ocupación, perjuicios que no podrán limitarse a la irrisoria cifra del 4 por 100 anual del justiprecio cuando median plazos tan desmesurados como los que son completamente habituales entre la ocupación y el pago final y entre los que es fuerza incluir todos los conectados a la depreciación monetaria durante ese plazo intermedio, que sería inicuo hacer sufrir al expropiante.

b) El segundo caso de separación temporal entre la privación expropiatoria y la fijación del justiprecio que enunciarnos dentro de este epígrafe se refiere, como se recordará, a la hipótesis de una ocupación realizada mediante el pago de la cifra de justiprecio señalada por el Jurado, cifra que es inmediatamente objeto de impugnación jurisdiccional, dentro de la cual se llegará, años después, a

declarar por el Tribunal la insuficiencia de dicha evaluación. Así la privación expropiatoria queda consumada mucho antes de que el importe total del justiprecio quede fijado. El caso es absolutamente normal, supuesta la normalidad de una insuficiencia en los justiprecios señalados por los Jurados, especialmente de aquellos más burocratizados, que son los más recargados de trabajo, donde los miembros de estos órganos que teóricamente debían contrapesar a los pe-
ritos de la Administración llegan a carecer de fuerza real.

Esta hipótesis de separación temporal que da lugar a la incidencia del proceso inflacionista para degradar el valor real de los justiprecios que dejan de cubrir el daño patrimonial causado por la agresión expropiatoria, es muy importante. Remitimos, no obstante, su estudio al siguiente apartado, para no separar los problemas planteados por la fijación judicial del justiprecio, que presentan aspectos comunes.

C) El tercer supuesto considerado, y ya es el último, es el de separación entre la fijación del justiprecio y su pago efectivo.

Ya dijimos que aquí la Ley de Expropiación de 1954 puso en pie el mecanismo de la retasación, pero ya dijimos que la retasación es una técnica tan onerosa, tan sumamente gravosa para el expropiado, a quien además de ser la víctima de toda la situación se grava con la necesidad de poner en marcha una nueva vía administrativa (y aun una eventual segunda vía, o tercera, o cuarta, indefinidamente) y correlativa contencioso-administrativa, que, realmente, es una técnica completamente ineficaz.

Me parece evidente que en una eventual revisión de la Ley tendrían que ponerse en marcha fórmulas de revisión automática optativa (la más obvia: índice de coste de la vida o de depreciación de la moneda) y, además, aplicables en cualquier fase del procedimiento con tal de que el pago no se haya realizado. La legislación española ofrece aquí también un precedente, el artículo 99 de la Ley del Suelo, que recogiendo esos precedentes a que me he referido del Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 1924, fija en diez años la vigencia de las valoraciones efectuadas para las expropiaciones urbanísticas, pero añade que, no obstante esta congelación durante diez años, habrá lugar a la revisión de los justiprecios fijados siguiendo el índice de precios al por mayor, cuando realmente, sin que sea el resul-

tado de actuaciones especulativas, se hayan producido «notorias variaciones en el mercado de terrenos o en la situación económica general», revisión que se actuará bien de oficio, bien a petición de parte. Con esta simple regla y sin tener que seguir las onerosas y problemáticas de la retasación, propia del régimen común, las expropiaciones urbanísticas han pasado en realidad del criterio de la congelación a su opuesto, el de la actualización constante (obsérvese que ni siquiera se establece un plazo mínimo de fijeza del justiprecio), aunque resulte claro que se ha mantenido un cierto rigor contra el expropiado al remitir la revisión, no al índice del coste de la vida, que es el más aproximado a la depreciación monetaria, sino al de precios al por mayor, sencillamente porque es un índice menos sensible, lo que me parece inequitativo. En cualquier caso, resueltamente me inscribo en favor de una generalización de este criterio, al menos como optativo del de retasación para el expropiado, aunque precisando que su aplicación ha de ser automática en cualquier fase del procedimiento expropiatorio, sin necesidad de tener que comenzar una nueva fase del justiprecio desde el origen.

El problema, sin embargo, se plantea en términos quizá más agudos y en todo caso más generales (antes hice ya una alusión al caso) cuando existe un litigio pendiente contencioso-administrativo o un litigio terminado y no se abona la cifra fijada por la sentencia firme. Aquí hay que distinguir dos supuestos, según que las separaciones temporales se produzcan en la fase declarativa o en la fase ejecutiva del proceso. El primer supuesto es absolutamente común y ordinario, como ya notamos, que la sentencia fije una adición por considerar que el precio establecido por el Jurado es insuficiente y diga que sobre el mismo debe abonarse una diferencia en más. Ocurre entonces, por virtud del principio, que nuestra jurisprudencia ha elevado a lugar de dogma por razones históricas muy concretas, del carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa (que implica que el juicio del Tribunal sea siempre un juicio histórico sobre la validez de lo que la Administración realizó previamente), que la valoración que hace el Tribunal, aunque tenga lugar seis u ocho años después, se refiere al momento en que la hizo el Jurado, el cual, a su vez, según vimos, la refirió al momento de la iniciación del expediente de justiprecio, que puede ser aún bastantes años anterior. Se comprende que en este juego de separaciones temporales se produzca con normalidad la posibilidad de una grave injusticia. Pues bien, yo entiendo que ha-

bria base, sin necesidad de ninguna reforma legal, para sostener que el propio Tribunal cuando concluya en la procedencia de fijar suplementos a los justiprecios administrativos, por considerarlos insuficientes, no ha de atenerse en dicha fijación al criterio histórico o de los valores históricos cuando, según el propio criterio de la Ley, esos valores históricos ya no son objetivos, ya que no reflejan el justo precio, lo cual, como es sabido, el artículo 58 considera que ocurre cuando ha transcurrido desde el mismo un plazo de dos años. En este supuesto, absolutamente normal, el Tribunal no tiene por qué quedarse en la valoración histórica y debe poder realizar, si el recurrente se lo pide, una especie de retasación interna, que consistirá en fijar los suplementos de justiprecio en valores coetáneos al momento de la sentencia.

El dogma del carácter revisor de la jurisdicción pretendería imponer una vía administrativa previa para que esa retasación pudiese tener lugar, pero esta tesis no parece tener justificación objetiva. Primero, porque ello lleva al absurdo de la cadena indefinida de retasaciones, de correlativos pleitos, como antes he notado, puesto que el segundo proceso sobre la suficiencia de la primera retasación se fallaría cuando ya habrían vencido otros dos años desde la misma, lo que haría precisa una segunda retasación, y así *ad infinitum*, una especie de cuento de la buena pipa. En segundo término, es importante notar que hasta el momento no parece haberse aceptado nunca una retasación parcial limitada a la diferencia en más señalada por la sentencia, cuando la Administración ha pagado la cifra inicialmente fijada por el Jurado, aun cuando ésta resulte, como no es excepcional, varias veces inferior a la que la sentencia ha estimado justa; esto carecerá o no de justificaciones (a mi juicio, así es), pero es hasta ahora un hecho, lo que invalida el recurso del artículo 58. Finalmente, y sobre todo, cuando la sentencia hace un juicio de insuficiencia del justiprecio fijado por el Jurado, califica el acuerdo de éste de inválido y lo anula; pues bien, este acto inválido, en cuanto que ha ocasionado perjuicios económicos, genera por sí mismo una responsabilidad, según el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, perjuicios cuya indemnización—esto es importante—el propio artículo 40, párrafo 2 (opción entre la vía contencioso-administrativa y la vía administrativa para depurar las responsabilidades derivadas de la anulación de actos), el artículo 136 del Reglamento de Expropiación Forzosa y los artículos 42 y 79.3 de la Ley Jurisdiccional expresamente permiten que se diluciden simultáneamente a la impugnación del acto

y no necesariamente por una pretensión posterior ante la propia Administración. Parece claro que estos preceptos resuelven con explicitud el problema procesal; la sentencia, pues, puede perfectamente anular el acuerdo del Jurado, fijar el precio justo que en sustitución del establecido en dicho acuerdo proceda, condenar a la Administración al pago de la diferencia y, en fin, condenarla también al pago de la indemnización de los daños y perjuicios causados con el acto anulado, indemnización cuya cuantía es la correspondiente a la reactualización de la adición del justiprecio mediante lo que hemos llamado su retasación interna.

Esta solución, totalmente correcta y justificada en el orden procesal y en el sustantivo, tiene además el fundamento que constantemente vamos viendo aparecer en la crítica al sistema existente tal como funciona, el principio *allegans propriam turpitudinem non auditur*, nadie puede extraer beneficios de su propia torpeza ni legitimar en ésta un enriquecimiento a costa de tercero. En el orden práctico la situación existente estimula positivamente a la Administración a demorar los expedientes o los pagos, en este caso a fijar insuficientemente los justiprecios, con la seguridad de que, aunque los Tribunales los anulen posteriormente, la Administración resultará económicamente gananciosa. La fórmula que proponemos resulta, de este modo, no sólo una elemental medida de justicia debida al expropiado, sino también una directiva de moralización de la vida administrativa y de estímulo de su diligencia y regularidad.

El segundo supuesto de los dos enunciados, que presenta un enorme interés práctico, es la demora en los pagos por la Administración o por los beneficiarios de las cantidades suplementarias a los justiprecios fijados por sentencia firme. Esto es absolutamente asombroso, pero es un hecho que pasan años y años antes de que la Administración haga efectivos los pagos a que está condenada por sentencia firme. Una aparente solución podría ser la de promover una retasación, pero esto encuentra dos dificultades: la primera, que la retasación podría proceder si la Administración no hubiese pagado ni siquiera el importe del justiprecio fijado por el Jurado (ya notamos que el Tribunal Supremo ha admitido en este caso que la retasación no puede ser enervada por el argumento de que una sentencia se haya producido), pero hasta la fecha no se ha admitido (aunque tampoco tengo noticia de que se haya negado) una retasación limitada del suplemento establecido en una sentencia cuando la Administración había

abonado ya el justiprecio inicial establecido en la vía administrativa. Segundo, como ya notamos anteriormente, si, como es normal, el suplemento fijado en la sentencia ha tomado como referencia temporal el momento histórico de la valoración por el Jurado, en realidad ya está desde la firmeza de la sentencia desfasado temporalmente, según el plazo del artículo 58 de la Ley, por lo que no hay razón de esperar a otros nuevos dos años a partir de dicha firmeza para que pueda instarse una nueva retasación parcial. Tercero, la solución retasadora no es operativa, como también sabemos, si ha de instrumentarse echando sobre el expropiado la enorme carga de volver a empezar un expediente valorativo nuevo en la vía administrativa y una ulterior segunda (y así sucesivamente) vía jurisdiccional.

A mi juicio, existen en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa técnicas suficientes para intentar resolver ese grave problema de los perjuicios que al expropiado causan los retrasos por la Administración o los beneficiarios en el cumplimiento de las ejecutorias judiciales que les condenan al pago de suplementos de los justiprecios fijados por el Jurado, retrasos determinados ordinariamente, no por ninguna malevolencia específica, sino por el criterio común, a que antes me he referido, de que los administradores públicos se resistan a gastar los créditos presupuestarios en sus obligaciones expropiatorias y prefieran emprender nuevas inversiones, nuevas obras públicas, siempre más brillantes, ganando además con ello la enorme ventaja de una reducción paulatina del valor de dichas obligaciones.

Pues bien, existe, a mi juicio, una técnica absolutamente elemental para combatir esta práctica que, por desgracia, es bastante general. Sencillamente, cuando esto ocurre estamos ante una suspensión del fallo de la sentencia acordada pragmáticamente, de hecho, no se sabe por quién; nadie, naturalmente, se atreve a decir mediante una resolución formal que se suspenda el pago a que se ha condenado a la Administración por sentencia firme, porque el artículo 105 de la Ley Jurisdiccional reserva la competencia para suspender la ejecución de los fallos al Consejo de Ministros, y previa la concurrencia de unos supuestos tasados y excepcionales. Pero aquí nos encontramos con una situación mucho más grave que la de un fallo suspendido por acuerdo del Consejo de Ministros, que es una suspensión de hecho con plenos efectos para el expropiado y para la efectividad de lo ejecutoriado que se ha adoptado por acuerdo de nadie, o no se sabe de quién, por la acéfala, anónima Administración, por la cómoda vía de la omisión de

cumplimiento; pero la omisión entraña en Derecho la responsabilidad tanto como la acción (art. 1.º del Código Penal; art. 7.º, 2, del Código Civil; *idem* 1.103, 1.104, 1.902, 1.903, etc.). Ahora bien, el artículo 106 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa dispone que en el caso de que se hubiese acordado la suspensión temporal de todo o parte de la sentencia, el Tribunal, a instancia de cualquiera de las partes perjudicadas y previa audiencia de las demás, «señalará la suma que deba satisfacerse al interesado como resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios *resultantes del aplazamiento*». Si tal indemnización procede, según la Ley, que no ha contemplado más hipótesis que ésta, cuando la suspensión del fallo está explícitamente acordada por el Consejo de Ministros, el argumento *maiore ad minus* obliga obviamente a realizar lo mismo cuando la ejecución está suspendida de hecho y precisamente con la enorme gravedad de que no lo haya hecho el Consejo de Ministros, único órgano competente, y sin concurrencia de los estrictos y excepcionales motivos de fondo, que podrían justificar la suspensión según el artículo 105, 2. A través de esta técnica indemnizatoria de la totalidad de los daños y de los perjuicios (vuelvo a recordar el texto legal: «resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios resultantes del aplazamiento»), puede el Tribunal también en estos casos imponer una corrección a ese nuevo confiscatorio y abusivo empréstito forzoso al 4 por 100 con que, tras todas las posibles anteriores, la Administración grava al expropiado en la fase final de todo el largo y oneroso procedimiento expropiatorio, cuando ya el Tribunal contencioso-administrativo ha declarado la insuficiencia (por hipótesis, superior a un sexto del total, art. 126, 2, de la Ley de Expropiación) de su ya lejana e histórica valoración. Puede, por consiguiente, y, a mi juicio, claramente debe el Tribunal revalorizar la cantidad fijada en el fallo cuando, como será la normal, la demora no se compense con el 4 por 100 del interés legal.

Otros preceptos de la Ley de la Jurisdicción refuerzan esa conclusión y a la vez permite formalizarla en términos temporales concretos. El artículo 109 preceptúa que será motivo de responsabilidad civil (además de criminal) la infracción de lo dispuesto acerca de la ejecución de las sentencias. Por su parte, el artículo 110 fija en seis meses, a contar desde la recepción del testimonio de la sentencia por la autoridad que hubiera dictado el acto objeto de recurso, el plazo normal para llevar a cabo «la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones señaladas», de modo que cuando ha transcu-

rrido ese plazo sin que la ejecución o pago se hubiese realizado el Tribunal «adoptará las medidas que considere procedentes» para el cumplimiento de lo mandado. De este precepto se deduce, pues, primero, que es el transcurso del plazo de seis meses (y no el de dos años, como podía entenderse de intentar aplicar aquí el art. 58 de la Ley de Expropiación, inmotivadamente también en cuanto al fondo, como ya sabemos) el que marca la existencia de una suspensión del fallo, acordada o no por órgano legítimo; segundo, que esa suspensión debe ser indemnizada sustantivamente, no sólo por lo dispuesto en el artículo 106 de la propia Ley Jurisdiccional, sino también en el artículo 109, como una más entre las medidas procedentes para que no se vulnere o burle lo fallado. La regulación procesal abre, pues, de manera inequívoca la posibilidad de corregir adecuadamente la última de las anómalas situaciones que contra la integridad patrimonial del expropiado hemos examinado.

V

He intentado exponer, y con esto concluyo mi reflexión, alguno de los problemas (más puede haber, evidentemente) del conflicto entre la inflación y la justicia en el ámbito de la expropiación forzosa. Si la esencia de la expropiación forzosa es dejar indemne al expropiado, vemos que la inflación y las prácticas que al amparo de la inflación se han generalizado de manera más o menos deliberada por la Administración, hace que esa indemnización del expropiado no se logre. A la gravedad común que una situación de ese carácter supone en el tráfico patrimonial, repartiendo arbitrariamente enriquecimientos y empobrecimientos, se añade aquí algo capital, que eso supone una desnaturalización radical y completa de la esencia de la institución expropiatoria, que pasa a ser un instrumento de imponer cargas públicas especiales a unos administrados señalados al azar, los titulares de bienes expropiados, lo cual también infringe el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas públicas que proclaman principios constitucionales (arts. 3.º, 8.º y 9.º del Fuero de los Españoles) y es fundamento del orden social. Se abusa, en efecto, de la expropiación (en el sentido hoy tecnificado por el art. 7.º del Código Civil) y se transforma todo su sentido si se hace de ella un instrumento de enriquecimiento patrimonial en favor de la Administración y más aún,

basta señalarlo, cuando, como es hoy tan común, los beneficiarios de la expropiación son particulares. Al amparo de una institución que tiene una finalidad enteramente diferente, se intentan legitimar traslaciones patrimoniales en contra de las ya gravadas con la pesada carga expropiatoria, carga que, evidentemente, no proporciona el menor título para un empobrecimiento de tal naturaleza.

Todo ello entiendo que justifica sobradamente una reforma legal, como antes he dicho, pero, hay que decir que, aun sin esa reforma legal, una de las primeras responsabilidades de los juristas y de la jurisprudencia es arbitrar medios técnicos entre los que ofrece el ordenamiento ya constituido para evitar que esa grave iniquidad quede sin sanción jurídica. Una Ley, por importante que sea, no es nunca todo el Derecho, de modo que en ningún caso está justificado pretender amparar toda la serie de graves anomalías que he expuesto en una interpretación literalista, rígida, formalizada de la regulación de la Ley de Expropiación Forzosa, contra la esencia misma de la institución y contra principios interpretativos y sobre ejercicio de los derechos hoy solemnemente proclamados en nuestro Derecho (arts. 3.º y 7.º del Código Civil). Los precedentes jurisprudenciales anteriores a la Ley de 1954, que vimos que alumbraron con todo rigor la regla *rebus sic stantibus* en esta materia, y los mismos principios reflejos en la propia Ley de Expropiación Forzosa, que, por lo menos, nos sirven para decir que el Legislador, aunque no haya conseguido hacer una previsión agotadora de todas las hipótesis posibles es radicalmente contrario a esas iniquidades, obligan, indudablemente, a hacer un esfuerzo general de integración en favor de la Justicia. La falta de equidad es aquí, de rechamente, iniquidad flagrante e hiriente.