

# RESPONSABILIDAD POR DEMORA EN LA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA (\*)

POR

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho administrativo.

**SUMARIO:** I. *Introducción.*—II. *Expropiación forzosa y responsabilidad por demora.* 1. Determinación del justo precio. 2. Pago del justo precio. 3. Conclusión.—III. *Responsabilidad por demora en la fijación del justo precio.* A. Requisitos. 1. Subjetivos. a) Titular del derecho de indemnización. b) Obligado a indemnizar. 2. Objetivos. 3. Plazo. B. Procedimiento. 1. Responsabilidad imputable al beneficiario. 2. Responsabilidad imputable al Jurado o Administración expropiante. C. Efectos.—IV. *Responsabilidad por demora en el pago.* A. Pago efectuado dentro de los dos años siguientes a la fijación del justo precio. 1. Requisitos. a) Subjetivos. b) Objetivos. c) Plazo. 2. Procedimiento. 3. Efectos. B. Transcurso de los dos años siguientes a la fijación del justo precio sin que se pague el justo precio.—V. *Indemnización por ocupación anticipada y responsabilidad por demora.*

## I.—INTRODUCCIÓN.

Desde la Ley de 18 de marzo de 1944, en que se restablece plenamente la vigencia de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1894, con las modificaciones que en aquella se establecen (1), el Estado español ha ido estructurando una serie de garantías del administrado, que han colocado a nuestro Ordenamiento entre los más progresivos.

Es indudable la trascendental importancia que en aquella dirección legislativa ha tenido la Sección de Administración pública del Instituto

(\*) El presente trabajo ha sido escrito especialmente para los *Estudios en honor del Profesor Pi Suñer*. Se utilizan las abreviaturas siguientes:

LE = Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.

LJ = Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.

LPA = Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958.

LRJ = Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957.

RE = Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa de 26 de abril de 1957.

(1) GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1955, I, págs. 454 y sigs.

de Estudios Políticos, no sólo por la directa participación que tuvo en la redacción de alguno de los textos legales que constituyen los jalones fundamentales de dicha evolución, sino por el profundo impacto de los trabajos por ella elaborados, canalizados principalmente a través de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Ante el paso gigantesco dado en este orden, ha llegado a afirmarse por ALVAREZ TABÍO, uno de los mejores tratadistas hispano-americanos de Derecho procesal administrativo, que «España—país antiabsolutista y amante de la libertad—, gracias al esfuerzo de sus jóvenes profesores, está escribiendo un nuevo capítulo de filosofía política y jurídica, quizá tan lucido como el que en el siglo XVI escribieran Soto, Medina, Báñez, Fonseca, Molina, Vázquez, Valencia, Salas, Mariana y Suárez, llamados con razón los *magni hispani* por el esplendoroso movimiento intelectual que representaron» (2).

La afirmación será exagerada. Pero lo cierto es que jamás Ordenamiento alguno ha consagrado en tan corto espacio de tiempo tantas y tan decisivas instituciones en la línea de la garantía como las consagradas por el Estado español en el período que va desde el 16 de diciembre de 1954—fecha de la Ley de Expropiación forzosa—a la de 18 de julio de 1958—en que se sanciona la de procedimiento administrativo—.

La Ley de Expropiación forzosa constituye, pues, el punto inicial de esta última fase de la evolución legislativa.

## II.—EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD POR DEMORA.

Dos son los objetivos fundamentales de toda Ley de Expropiación forzosa: por un lado, que la Administración pueda, en ejercicio de su prerrogativa, obtener aquellos medios reales necesarios para la adecuada realización de sus fines; por otro, que el administrado perciba una indemnización justa. Como tantas otras disposiciones administrativas, la finalidad última no es otra, pues, que lograr una perfecta ecuación entre prerrogativa y la garantía, único procedimiento de que en un régimen administrativo impere la Justicia.

¿Ha logrado la Ley de 1954 la realización de estos objetivos? La respuesta ha de ser distinta, según se refiera a uno u otro. Si en el orden

---

(2) Cfr. «Revista Bibliográfica», Librería Martí, La Habana, julio-agosto 1957.

de la prerrogativa la Ley ha cumplido sobradamente sus objetivos, la respuesta no puede ser tan optimista en el segundo aspecto.

En efecto, para que el expropiado obtenga una justa compensación del sacrificio en que la expropiación consiste, no basta que el «justo precio» que se determine represente el valor real del bien objeto de expropiación. Es necesario algo más; es necesario que el justo precio siga representando el valor real cuando sea percibido por el expropiado. Y aquí radica una de las quiebras máximas del nuevo texto legal. Así lo demuestran las consideraciones siguientes: Supongamos que, aplicando los criterios legales de estimación, se llegase a determinar una indemnización justa, esto es, que representase efectivamente el valor real de los daños y perjuicios ocasionados al particular. Ahora bien, tal indemnización ha de referirse a un momento concreto, perfectamente determinado en la Ley: el artículo 36 dice que las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes y derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio. Y el expediente se entenderá iniciado, según el artículo 25 de la Ley y 28 de su Reglamento, «el día siguiente a aquel en que haya adquirido firmeza el acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación». Por tanto, si desde ese momento inicial ha transcurrido un plazo excesivo hasta el momento de fijación del justo precio, o fijado éste, el expropiado no recibe inmediatamente su importe, tal cantidad reflejará el valor de la cosa expropiada en la fecha de incoarse el procedimiento; pero no cuando efectivamente es recibida.

De aquí la necesidad de un estricto cumplimiento de los plazos para la fijación del justo precio y para el pago.

#### 1) *Determinación del justo precio.*

Si entre la fecha de incoación del expediente expropiatorio y la de la determinación del justo precio transcurre un plazo excesivo, el expropiado tendrá derecho a un justo precio que no tiene de tal más que el nombre.

Unos años antes, el expropiado hubiese podido adquirir una cosa análoga a aquella de que se ha visto privado. Pero en la fecha en que se determina no puede soñar, ni con mucho, en adquirir nada parecido.

El supuesto no es ni mucho menos insólito. Es el pan nuestro de cada día en la vida administrativa. Como desde que se concibe una

obra pública o un proyecto hasta que su realización exige la ocupación de los inmuebles pasan normalmente varios años, la Administración se preocupa principalmente de determinar los bienes de necesaria ocupación. Pero, firme el acuerdo en este sentido, no se ocupa de más. Y cuando llega el momento de justipreciar, ha transcurrido un período de tiempo más que suficiente para que la cantidad que se determina sea una caricatura de justo precio.

¿Qué medidas fueron previstas en la Ley para evitar aquella situación?

a) El artículo 56 se limita a decir que, transcurridos seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado el justo precio, la Administración estará obligada a abonar una indemnización que consistirá en el interés legal del mismo, hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos.

Resulta obvio que la sanción prevista en la Ley por incumplimiento de los plazos es insuficiente. Por la simple y elemental razón de que la devaluación de la moneda representa una cifra superior al 4 por 100.

b) Queda otra posibilidad, que, desde un punto de vista legal, es discutible. Aplicar el plazo que el artículo 58 señala para otros fines y entender que si, determinado el justo precio, sólo tiene vigencia durante dos años, el mismo plazo debe regir respecto de su fijación.

Es indudable que el supuesto del precepto citado es distinto. No se refiere a que hayan transcurrido dos años desde la fecha de incoación del expediente a la de fijación del justo precio. No obstante, la misma razón se da en uno y otro caso.

Podría, pues, señalarse expresamente la aplicabilidad de norma análoga a la del artículo 58 a los supuestos de demora en la fijación del justo precio, o bien decirse sencillamente que se tendrá en cuenta el valor de los bienes en el momento de su determinación, aunque no juzguen las mejoras posteriores a la fecha de incoación del procedimiento.

## 2) *Pago del justo precio.*

Tan importante como la determinación de un precio justo es el inmediato pago al expropiado. Porque si, fijado el justo precio, la Administración no cumple con la obligación de pagar dentro de los plazos

que la Ley señala, por la razón antes expuesta de la constante y continua devaluación de la moneda, resultará que, cuando llegue a hacerse efectivo, no tendrá de tal más que el nombre.

Y esto es lo que ocurre todos los días. Basta asomarse a cualquier esfera o rama de la Administración para encontrar supuestos de expropiación, en los que, fijado el justo precio hace muchos años, los expropiados no han recibido aún las cantidades correspondientes.

Es necesario acabar con esta situación. Es necesario arbitrar medidas eficaces que impidan a la Administración cometer tales abusos. ¿Las tiene la Ley de 1954?

El legislador pensó que lo eran las que se señalan en los artículos 57 y 58. Tales preceptos establecen una coacción importante para el caso de que, fijado el justo precio, no se haga efectivo, a saber:

a) Si la demora en el pago no excede de *dos años*, establece la obligación de la Administración de abonar el interés legal a los expropiados.

b) Si *excede de dos años*, habrá que practicar un nuevo justiprecio.

La Ley ha pretendido, con la amenaza de esta responsabilidad patrimonial, que la Administración cumpliera los plazos legales. ¿Lo ha conseguido?

En absoluto. La coacción que supone el abono del interés legal no es efectivo, entre otras razones, porque la diferencia de valor consecuencia de la devaluación de la moneda, reporta un beneficio superior a la carga que supone el abono del interés legal.

Y lo mismo puede afirmarse respecto de la otra medida, esto es, la práctica de un nuevo justiprecio. Ante su sola posibilidad, se aterrorizan los expropiados. Decir al interesado, después del calvario de un expediente de justiprecio, con sus trámites y gastos consiguientes, que tiene que empezar de nuevo, resulta un sarcasmo. La inmensa mayoría prefiere aceptar lo que se ha fijado, a tener que repetir el trámite. Porque, se dice—y no sin razón—, si después de fijado el nuevo justo precio la Administración persiste en su actitud, ¿qué hacer? ¿Incoar un tercer expediente una vez transcurridos otros dos años?

Realmente, hay que reconocerlo, la Ley ha fracasado en este aspecto. Entonces, ¿qué hacer? ¿Resignarnos a vivir bajo el imperio de la arbitrariedad?

No. Queda una medida eficaz: que la Administración no pueda ocupar la cosa expropiada en tanto no abone el justo precio. Esta sí que es una garantía. Si un ente público necesita de una cosa para la realización de sus fines y no puede disponer de ella sin abonar previamente el justo precio, ¿qué duda cabe que procurará por todos los expresivos medios a su alcance el cumplimiento de los plazos!

Pero existe una institución en nuestra legislación expropiatoria que echa por tierra esta eficaz garantía: el procedimiento expropiatorio de urgencia. El procedimiento de urgencia, como tal regulado en la Ley de 1939, no figuraba en el anteproyecto primitivo de la Ley de Expropiación forzosa de 1954. Pero resultaba una institución demasiado preciosa para la Administración, para que pasase por su supresión. Y en el proyecto se mantuvo. Se mantuvo, no obstante, no como procedimiento expropiatorio especial, sino como medida *excepcional* que permitía la ocupación de la cosa mediante acuerdo del Consejo de Ministros en cada caso.

No obstante este carácter excepcional, la realidad es que constituye el procedimiento ordinario. Cualquiera que sea la cosa que se trata de expropiar y la causa que lo justifique, en la inmensa mayoría de los casos, se acude al procedimiento de urgencia, aunque luego se tarde en consumar el procedimiento expropiatorio varios años. De este modo, la declaración de urgencia, más que un procedimiento rápido de ocupar la cosa expropiada, se traduce en una medida eficaz para aplazar casi indefinidamente el pago. Porque si la Administración cumpliera los plazos del procedimiento ordinario, el tiempo que tardaría en ocupar la cosa previo pago del justo precio, sería inferior al que tarda en ocuparla en el procedimiento de urgencia. La declaración de urgencia es, digámoslo claramente, el instrumento para burlar la garantía fundamental de los expropiados y demorar el pago del justo precio.

Algunos ejemplos serán suficientes para corroborar esta afirmación.

No pasan muchos días sin que la prensa diaria publique relaciones de propietarios a los que se anuncia día y hora en que ha de tener lugar el acta previo de ocupación de sus fincas cuya expropiación ha sido declarada de urgencia por acuerdo del Consejo de Ministros. Y, efectivamente, el día señalado tiene lugar aquel trámite. Ahora bien, levantada el acta previa de ocupación, en muchos casos queda paralizado el procedimiento expropiatorio durante varios años. Con la decla-

ciación de urgencia se ha perseguido fijar en un momento concreto la incoación del expediente, momento al que habrá de referirse la fijación del justiprecio, aunque éste se determine muchos años después y se pague dentro de los dos años siguientes a su fijación.

En algunos casos, que la finalidad de la urgencia no es otra que denegar indefinidamente el pago, es evidente. No hace mucho pasó por mi despacho uno suficientemente expresivo.

Un organismo público (no citaré concretamente de qué organismo se trata) incoó un procedimiento para expropiar determinadas fincas; se tramita por el procedimiento ordinario y el mismo llega a la fase del justiprecio. Administración y expropiado formulan sus hojas de apreciación, y planteada la divergencia, sólo queda, para ultimar el expediente, que el citado organismo lo remita al Jurado de expropiación, a fin de que lo resuelva definitivamente en vía administrativa. No es necesario conocer detalladamente la Ley para comprender que a partir de aquel momento en pocas semanas podría quedar todo ultimado; el Jurado de expropiación fijaría el justo precio y, abonado éste, la Administración podría ocupar la finca por el procedimiento ordinario. No hacía falta alguna la declaración de urgencia.

El expropiado instó en varias ocasiones a la Administración para que remitiera el expediente al Jurado. Pero el organismo en cuestión hacía caso omiso. Y pasaban los meses, meses que hubieran constituido plazo más que suficiente para terminar el procedimiento ordinario. Hasta que un buen día aparece el acuerdo declarando urgente la ocupación. El procedimiento ordinario que se venía tramitando está paralizado caprichosamente por la Administración. Pero se procedió a levantar el acta previa, que permitiera ocupar sin pagar, depositando la ridícula cifra que señala la Ley.

### 3) *Conclusión.*

De lo expuesto se desprende que, aunque no suficiente, la única garantía que la nueva Ley arbitra para asegurar el cumplimiento de los plazos por la Administración es la responsabilidad por demora. De aquí la necesidad de que los Tribunales la apliquen con el máximo rigor. Pues sólo así podrán remediar, siquiera sea en mínima medida, los continuos y flagrantes atentados de la Administración a un derecho que llegó a ser calificado de «sagrado e inviolable».

A estudiar su régimen jurídico se dedica el presente trabajo, a fin de ofrecer una interpretación sistemática de los nada claros preceptos legales y reglamentarios sobre la responsabilidad por demora.

### III.—RESPONSABILIDAD POR DEMORA EN LA FIJACIÓN DEL JUSTO PRECIO.

#### A. *Requisitos.*

##### 1. *Subjetivos.*

###### a) *Titular del derecho de indemnización.*

El artículo 56, en este punto concreto, no deja lugar a dudas: tiene derecho a indemnización el «expropiado». A este respecto habrá que tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 3.º, 4.º, 5.º y 7.º, LE.

###### b) *Obligado a indemnizar.*

El artículo 56 se refiere únicamente a «la Administración expropiante culpable de la demora». Ahora bien, según el artículo 72, RE, hay que distinguir varios supuestos, a saber:

a') Que la demora sea imputable al beneficiario de la expropiación. En este caso, la obligación de indemnizar recaerá sobre el mismo beneficiario. Es ésta una consecuencia lógica de la distinción que establece la Ley entre beneficiario y expropiante. Cuando no coincidan ambas condiciones en una misma persona, resultaría absurdo obligar a indemnizar a quien no es imputable la demora. En tales casos responderá el beneficiario, que puede ser—según el artículo 2.º, LE—una entidad pública distinta de la expropiante—verbigracia, una entidad institucional—o un particular.

b') Que la demora sea imputable a la Administración expropiante o al Jurado. En tales casos hay que distinguir, a su vez, los siguientes supuestos:

a'') Que sea expropiante el Estado. Como el Jurado de expropiación es un órgano del Estado y la LRJ proclama solemnemente en su artículo 1.º el principio de unidad de la Administración del Estado, será ésta la que responda siempre en estos casos, tanto sea imputable la demora al Jurado o a los otros órganos que intervengan en la tramitación del expediente.



b'') Que, según el artículo 2.º, párrafo 1, LE, sea expropiante entidad distinta del Estado (Provincia o Municipio). Entonces habrá que distinguir dos supuestos:

a'') Que la demora sea imputable al Jurado, en cuyo caso responderá el Estado.

b''') Que sea imputable a los órganos de la Administración expropiante, en cuyo caso será responsable la entidad correspondiente.

## 2. *Objetivos.*

Para que proceda la indemnización prevista en el artículo 56, LE, es necesario:

a) Que hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio. Es decir, han de darse las circunstancias siguientes:

a') Transcurso de seis meses desde que se incoó el expediente. El artículo 21, párrafo 1, LE, dice que «el acuerdo de necesidad de ocupación inicia el expediente expropiatorio». En el mismo sentido, el artículo 20, párrafo 1, RE. Ahora bien, como tal acuerdo es impugnabile en vía administrativa (según el art. 22, LE), para determinar aquel plazo de seis meses hay que esperar a que se dicte resolución que agote la vía administrativa, o a que devenga firme el acuerdo sobre necesidad de ocupación. De aquí que el artículo 71, párrafo 1, RE, disponga: «A los efectos del artículo 56 de la Ley, la situación de mora se entenderá iniciada después de transcurrir seis meses, contados desde la fecha en que sea firme el acuerdo de necesidad de ocupación.»

b') Que no se haya determinado el justo precio por resolución definitiva en vía administrativa. El artículo 71, párrafo 2, RE, dice: «No existirá mora si el beneficiario o el expropiado han recurrido contra el acuerdo del Jurado provincial fijando el justo precio y éste hubiere sido dictado antes del transcurso de seis meses a que se refiere el apartado anterior.» El precepto resulta innecesario, pues al referirse a los casos en que el Jurado haya resuelto dentro del plazo de seis meses, es indudable que no estamos en el supuesto de responsabilidad por demora del artículo 56.

b) Que la demora no sea imputable al expropiado, pues el artículo 72, párrafo 3, RE, dice que «en ningún caso dará lugar al pago de intereses de demora si ésta fuere imputable al expropiado». Ahora bien, en los demás casos, cualquiera que sea la causa de la demora, se da el derecho a indemnización. Únicamente han de excluirse, en aplicación de principios generales, los casos de fuerza mayor.

Pero, salvo los poco frecuentes casos de fuerza mayor o de demora imputable al expropiado, se da siempre la responsabilidad por demora que regula el artículo 56. No procede entrar en si ha habido culpa o negligencia. Se trata de un supuesto automático de responsabilidad objetiva, a cargo de la entidad que corresponda, según a quien sea imputable el hecho que la motiva.

### 3. *Plazo.*

La Ley, al regular este supuesto específico de responsabilidad, no señala un plazo dentro del cual deba deducirse la reclamación. Por tanto, habrá que acudir a las reglas generales sobre responsabilidad de la Administración, que señalan un plazo de un año (art. 122, párrafo 2, LE; art. 40, párrafo 3, LRJ). No obstante, es necesario distinguir distintos supuestos, tal y como se estudia en el apartado siguiente.

### B. *Procedimiento.*

El procedimiento a través del cual ha de tramitarse la reclamación de la indemnización variará según los distintos supuestos contemplados en la Ley.

#### 1. *Responsabilidad imputable al beneficiario.*

Como en este caso el artículo 72, párrafo 1, RE, dice que decidirá el Jurado sobre su cuantía y procedencia, es indudable que el régimen de indemnización será el mismo que el del justo precio, en orden a procedimiento y recursos.

## 2. *Responsabilidad imputable al Jurado o Administración expropiante.*

Ahora bien, cuando la demora es imputable a la Administración expropiante o al Jurado, el artículo 72, párrafo 2, RE, dice que «la responsabilidad quedará comprendida en el párrafo 1.º del artículo 121 de la Ley y que se hará efectiva con arreglo al procedimiento previsto en el Reglamento para este supuesto».

A la vista del precepto, parece que en estos casos el procedimiento para que se reconozca el derecho a indemnización ha de ser regulado en el artículo 134, RE, y que en tal caso, el expropiado deberá deducir su petición ante el órgano correspondiente, al margen del procedimiento expropiatorio propiamente dicho. No obstante, una correcta interpretación de los preceptos legales obliga a distinguir los siguientes supuestos:

a) Que el expropiado no se conforme con el justo precio e incoe el correspondiente proceso administrativo. En tal caso, carecería de sentido obligarle a incoar un procedimiento distinto para plantear el problema de la responsabilidad por demora con independencia del justo precio, por lo que debe admitirse la posibilidad de que se planteen simultáneamente ambas cuestiones. Así se desprende del artículo 136, RE. En efecto, según este precepto, el expropiado podría optar por una de estas dos resoluciones:

a') Deducir simultáneamente la pretensión de indemnización y la de anulación del acto, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 42, LJ. Es cierto que en el caso que se estudia la indemnización no es consecuencia de la anulación del acto, pues aun en el supuesto de que esté bien fijado el justo precio—y no proceda la anulación—debe reconocerse la indemnización si se dan los supuestos previstos en la Ley. Pero es indudable que la cuantía de la indemnización está subordinada al destino del «recurso contencioso-administrativo», en cuanto que se determina en función del justo precio que se fije por los Tribunales. Por lo que es admisible el planteamiento simultáneo, según el artículo 42, en relación con los artículos 79, párrafo 3, LJ, sin que, dado el supuesto, parezca aplicable el artículo 84, apartado c), ya que la cuantía de la indemnización viene dada automáticamente por la Ley. Y así ha venido a entenderlo la Sala 5.ª del Tribunal Supremo, en sen-

tencia de 17 de octubre de 1960, que, en vía contenciosa, afirmó: «Que determinado así el precio que por la finca expropiada ha de abonar la Administración, deberá ésta practicar, para su pago a los propietarios, la oportuna liquidación de los intereses en la forma y cuantía que establecen los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación forzosa y 71 y siguientes de su Reglamento.»

b') Si el expropiado no plantea simultáneamente ambas cuestiones, podrá, una vez fijado definitivamente el justo precio, deducir la correspondiente reclamación de indemnización, de conformidad al procedimiento regulado en el artículo 134, RE. Ahora bien, el plazo de un año para incoar este procedimiento deberá contarse, no desde que tenga lugar la notificación del acuerdo del Jurado provincial de expropiación, sino desde que la sentencia sobre determinación del justo precio hubiese devenido firme. Así lo impone el artículo 136, párrafo 2, RE. Pues hasta ese momento no se ha fijado de modo definitivo la cantidad sobre la que ha de determinarse la indemnización.

b) Si el expropiado se conforma con el justo precio fijado en vía administrativa, al no existir proceso administrativo sobre esta cuestión, es indudable que el único procedimiento para obtener el reconocimiento del derecho de indemnización por responsabilidad por demora en la fijación del justo precio será el regulado en el artículo 134, RE, que deberá incoarse dentro del año siguiente al de la notificación del acuerdo del Jurado. Y contra el acto que termine el procedimiento será admisible el «recurso contencioso-administrativo».

### C. Efectos.

El efecto de la responsabilidad por demora será el pago al expropiado de la indemnización prevista en el artículo 56, LE, «que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado que se liquidará en efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado». El texto legal no puede ser más claro. De él se desprende que el expropiado tiene derecho a una indemnización, que consistirá:

a) En el interés legal del justo precio. En el supuesto de que haya intervenido la jurisdicción contencioso-administrativa, es indudable que será justo precio a estos efectos el determinado por sentencia firme.

b) Durante un período de tiempo que va desde los seis meses siguientes a la incoación del expediente expropiatorio hasta el momento en que se haya determinado en vía administrativa. Y como el acuerdo de fijación del justo precio—como todos los actos administrativos—no produce efectos sino desde la fecha de notificación, será ésta la que determina el momento final del plazo durante el cual se devenga el interés.

#### IV.—RESPONSABILIDAD POR DEMORA EN EL PAGO.

A. *Pago efectuado dentro de los dos años siguientes a la fijación del justo precio.*

1. *Requisitos.*

a) *Subjetivos.*

a') Tendrá derecho a la indemnización prevista en el artículo 57, LE, el expropiado. Se aplica en este punto concreto la misma regla que a la responsabilidad por demora en la determinación del justo precio.

b') Respecto del sujeto obligado a abonar la indemnización, es indudable que será el beneficiario de la expropiación, ya que, una vez determinado el justo precio, el Jurado y la Administración expropiante han terminado su misión. Y recae sobre el beneficiario la obligación de pagar (art. 48, RE). Por tanto, el beneficiario es el único sujeto a que puede imputársele la demora de aquella obligación.

b) *Objetivos.*

Para que proceda la indemnización prevista en el artículo 57 bastará que transcurran seis meses desde que se notificó al beneficiario el acuerdo determinado el justo precio sin que se haya pagado al expropiado. Así lo señala dicho artículo, en relación con el artículo 48 de la misma Ley. Ahora bien, si el acuerdo del Jurado provincial de expropiación ha sido impugnado en vía procesal, ¿cuándo nace la responsabilidad por demora? Se ha entendido por algún Tribunal Provincial de lo contencioso-administrativo que en tales casos la responsabilidad por demora no surge hasta que transcurren seis meses desde que la sen-

tencia dictada por la jurisdicción contencioso-administrativa haya devenido firme.

No obstante, creemos que la responsabilidad nace desde que transcurren los seis meses siguientes a la notificación del acuerdo definitivo en vía administrativa sin que se haya pagado al expropiado el justo precio. Así lo ponen de manifiesto las razones siguientes:

a') La finalidad de la responsabilidad por demora que se regula en el artículo 57 es conseguir que el beneficiario cumpla lo dispuesto en el artículo 48, LE, que obliga a pagar el justo precio en el plazo máximo de seis meses. Y como, según un principio general de Derecho administrativo, consagrado en nuestro Ordenamiento (verbigracia, artículos 34, LRJ; 116, LPA, y 122, LJ), la interposición de un recurso no suspende la ejecutoriedad de los actos administrativos, no ofrece duda que la obligación de pagar el justo precio fijado por el Jurado se da aunque se hubiera interpuesto «recurso contencioso-administrativo».

Los Tribunales podrán después anular o confirmar las decisiones del Jurado; pero en tanto no se dicte sentencia, tales decisiones, investidas de la presunción de legitimidad, deben cumplirse.

b') El artículo 73, párrafo 1, RE, dice expresamente que «a los efectos del artículo 57 de la Ley, se entenderá definitivamente fijado el justo precio *cuando lo haya sido en vía administrativa*». Luego la única interpretación admisible del artículo 57 de la Ley es que cuando habla de «la cantidad que se fije definitivamente como justo precio» se está refiriendo a la vía administrativa.

c') Es cierto que el artículo 73, párrafo 2, RE—cuya redacción no puede ser más desafortunada—, dice: «Si la fijación del justo precio hubiera sido impugnada, los intereses se devengarán sobre la cantidad determinada en la sentencia firme, liquidándose con efectos retroactivos desde la fecha legal de iniciación de la mora, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 74, hasta la determinación definitiva del justiprecio en vía administrativa.» De este precepto se desprende que, para determinar la indemnización hay que tener en cuenta, cuando ha existido impugnación procesal, no el justo precio fijado por el Jurado, sino el fijado en sentencia firme. La referencia al artículo 71 del propio Reglamento no tiene otro sentido que la aplicación de este supuesto a la res-

ponsabilidad por demora en la determinación del justo precio, ya que para el cómputo de la responsabilidad por demora en el pago no puede acudirse al artículo 71, RE.

Es indudable, pues, que el beneficiario incurre en responsabilidad por demora siempre que no pague el justo precio dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la notificación del acuerdo del Jurado provincial de expropiación, aun cuando existiese proceso pendiente sobre el justo precio.

El problema se plantea en aquellos casos en que, habiéndose pagado dentro de plazo el justo precio fijado por el Jurado, la jurisdicción contencioso-administrativa aumenta después dicho justo precio. ¿Ha de abonarse al expropiado la indemnización prevista en el artículo 57 respecto de la diferencia? Parece que sí. Porque si de lo que se trata es de indemnizar al particular los perjuicios ocasionados por la demora en el pago, es indudable que tales perjuicios se dan respecto de la cantidad en que se aumentó el justo precio fijado en vía administrativa. Y a ello responde el artículo 73, párrafo 2, RE.

### *c) Plazo.*

Nada dice la Ley sobre el plazo para reclamar esta indemnización. Por tanto, se aplicará el plazo de un año que prevé el artículo 122, párrafo 2, LE, y el artículo 40, párrafo 3, LRJ, que empezará a contarse desde que se haga efectivo el justo precio si en tal momento no se paga dicha indemnización.

## *2. Procedimiento.*

Si, al hacerse efectivo el justo precio, la Administración no abonó al expropiado la indemnización prevista en el artículo 57, LE, el procedimiento para hacerla efectiva será el regulado en el artículo 134, RE.

## *3. Efectos.*

El efecto directo de la responsabilidad a que se refiere el artículo 57, LE, será pagar una indemnización consistente en el interés legal de la cantidad a que asciende el justo precio, desde los seis meses siguientes a su determinación hasta el momento del pago. En el supuesto que se haya abonado el justo precio fijado en vía administrativa y los

Tribunales aumenten el justo precio, únicamente devengará el interés legal, por el plazo señalado, la diferencia.

B. *Transcurso de los dos años siguientes a la fijación del justo precio sin que se pagase el justo precio.*

El artículo 58, LE, dispone que, en estos casos, «habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación». Pese a los términos imperativos del precepto—habrá de procederse—, parece que la nueva evaluación únicamente procederá si lo pide el expropiado, pero no en otro caso. Así se desprende del artículo 74, párrafo 2, RE.

#### V.—INDEMNIZACIÓN POR OCUPACIÓN ANTICIPADA Y RESPONSABILIDAD POR DEMORA.

El artículo 52, LE, en su regla 8.<sup>a</sup>, dispone:

«En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objetos de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.»

El precepto de la nueva Ley viene a reiterar el consagrado en el artículo de la de 7 de octubre de 1939. Al mismo se ha referido una reiterada jurisprudencia. Entre los fallos más recientes, la sentencia de 13 de febrero de 1960, en su primer considerando, dice:

«... el párrafo tercero del artículo 5.º dispuso que desde la constitución del depósito previo a la ocupación de las fincas objeto de expropiación, percibirá el titular del inmueble ocupado el interés legal de la cantidad depositada, a razón de un 4 por 100 anual, incrementado al recibir el expropiado el importe de la valoración definitiva de aquél, con una bonificación de la cuarta parte de dicho porcentaje como resarcimiento del perjuicio, lo que no constituye otra cosa que unos intereses de demora, ya que



si el propietario tendría derecho a percibir el precio en el mismo momento en que por la ocupación de la finca tomare posesión de ella la Administración, y, sin embargo, no ocurre así, porque el pago se dilata por más o menos tiempo, ha querido el legislador que durante ese lapso de tiempo en que la cantidad fijada como precio no pasa a su patrimonio, devengue el interés legal.»

El fundamento de la institución es, pues, indudable: resarcir al expropiado de los perjuicios que en los procedimientos de expropiación de urgencia le ocasiona la ocupación anticipada.

Se ha planteado el problema de la compatibilidad de la indemnización por ocupación anticipada y la que es consecuencia de la responsabilidad por demora. La compatibilidad es incuestionable. Así lo acreditan las consideraciones siguientes:

1) El distinto fundamento de la indemnización. Pues mientras la prevista en el artículo 52, regla 8.ª, LE, trata de resarcir al expropiado de los perjuicios derivados de la ocupación anticipada, la que se prevé en el artículo 57, LE, se funda, única y exclusivamente, en la demora en el pago, abstracción hecha de la ocupación anticipada.

Luego si el fundamento de la indemnización es distinto en uno y otro caso, cuando se den ambos supuestos, ocupación anticipada y demora en la tramitación, el particular afectado ostenta ambos derechos: el derecho a una indemnización por los perjuicios ocasionados por la ocupación y el derecho a una indemnización por los perjuicios derivados de la demora.

Otra cosa supondría vulnerar claramente los principios informantes de la nueva Ley. Porque, en efecto, si lo que la misma pretende es, según se ha dicho, evitar que entre la incoación del expediente—momento a que ha de referirse la valoración—y aquel en que se fija el justo precio media un período de tiempo excesivo. Tal finalidad quedaría desvirtuada en los procedimientos de urgencia, que son, por desgracia, los más frecuentes. Ya que en estos casos la Administración se limitaría a abonar la indemnización por la ocupación anticipada y quedaría liberada de la responsabilidad por demora.

La indemnización por la ocupación anticipada se admitía ya en el Derecho anterior, en el que no se sancionaba la responsabilidad por demora. Se reconocía al particular un derecho de indemnización por la

ocupación en el procedimiento de urgencia, aunque no se le reconocía por la demora en la tramitación.

Al instaurarse en la nueva Ley una garantía de los expropiados que no se reconocía en la normativa anterior, resultaría absurdo privar al expropiado de la misma, cuando se diera el supuesto que ya en la legislación anterior daba lugar a indemnización.

Jurisprudencia reiterada—verbigracia, sentencia de 31 enero 1953—ha proclamado que «la interpretación de las disposiciones legales ha de realizarse de conformidad con su naturaleza y fines que persiguen», y que «es fundamento y base indispensable para adquirir y precisar con garantías de acierto el espíritu que informa un Cuerpo legal determinado, deducir la intención y finalidad perseguida por el legislador no de un precepto o artículo aisladamente considerado, sino del conjunto de los que integran aquél, es decir, de la totalidad de las disposiciones y mandatos que en él se contienen» (S. 10 febrero 1948).

En aplicación de esta doctrina jurisprudencial y de las razones que anteceden ha de llegarse a la conclusión de que cuando el artículo 52, regla 8.ª, se refiere a la indemnización establecida en el artículo 56, lo que señala es que con aquel supuesto se determinará la indemnización en la forma regulada en dicho artículo 56 (interés legal del justo precio, que se liquidará con efectos retroactivos), pero en modo alguno que sólo se dé una indemnización. Así será cuando se dé el supuesto de ocupación anticipada y no el de responsabilidad por demora. Pero cuando se den ambos supuestos, el expropiado ostenta ambos derechos de indemnización.

2) La interpretación contraria no sólo supondría una manifiesta infracción de los principios informantes de la Ley de 1956, sino que, además, conduciría a resultados absurdos, por lo que debe ser rechazada. En efecto: según el tema literal del artículo 52, regla 8.ª, «será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata». Por tanto, si se entendiera que lo que este precepto dispone es la aplicación del artículo 56 de la Ley con la única especialidad señalada, se darían las consecuencias siguientes:

a) Que como la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación puede declararse en cualquier momento (según artículo 52, párrafo 1), no es infrecuente que ello tenga lugar, no al incoarse el

expediente, sino después, y, a veces, hasta transcurridos seis meses desde la iniciación del expediente. Resultado: que en el procedimiento de urgencia, pese a resultar más gravoso para el expropiado que el ordinario, la indemnización sería inferior. Pues así como en el ordinario—según el artículo 56—la indemnización se devenga desde los seis meses siguientes a la fecha de incoación del expediente, en el de urgencia sólo se devengaría desde la ocupación, aunque ésta tenga lugar en fecha posterior al transcurso de aquellos seis meses.

b) La regla 8.ª del artículo 52 se refiere a la fecha inicial del cómputo del plazo durante el que se devenguen intereses, pero no el final. Luego si se entendiera que se limita a señalar la aplicación a estos supuestos del artículo 56, la conclusión sería que los intereses se devengan hasta la fijación del justo precio por el Jurado. Y una vez fijado éste, habría que esperar otro plazo de seis meses para que se siguieran devengando intereses en el supuesto de que la Administración no pagase. Es decir, existiría un plazo durante el cual el expropiado carecería de derecho a percibir intereses.

De este modo, una Ley, como la de 16 de diciembre de 1954, que se inspiró en el decidido criterio de reforzar las garantías del administrado, contendría una regulación que conduciría a un resultado contrario. Pues en los supuestos de urgencia el expropiado tendría derecho a una indemnización inferior a la que se reconocía en el Derecho anterior, en el que, como entre otras, la sentencia de 20 de junio de 1959, dice: «Que la Ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, en su artículo 29, y la Ley de 7 de octubre de 1939, en su artículo 5.º, reconocen el derecho del expropiado, en el supuesto de ocupación anticipada de la finca, al percibo del interés de un 4 por 100 sobre el justiprecio definitivo, el cual deberá computarse desde la ocupación de aquélla hasta el momento en que se verifique el pago, y además de una bonificación de una cuarta parte de éstos, como resarcimiento del perjuicio causado por dicha urgente medida expropiatoria, sin esperar a la ultimación del expediente de expropiación» (3).

---

(3) En análogo sentido GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, Madrid, 1956, pág. 111.

