

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA RETASACION DE LOS BIENES EXPROPIADOS (SENTENCIA DE 1 DE MARZO DE 1973).

I. ANTECEDENTES

1. En recurso contencioso-administrativo interpuesto contra acuerdo fijando el «justo precio» (?) de los terrenos del Polígono de Las Lagunas, de Orense, el Tribunal Supremo elevó la cantidad fijada en tal concepto por la Administración al expropiado, don J. R. B., por sentencia de 18 de febrero de 1965.

2. Notificada la sentencia a la Administración, ésta no pagó el justo precio fijado por ella. Transcurridos más de dos años desde la notificación, el expropiado, por escrito de 31 de enero de 1968, solicita sea fijado nuevo justo precio.

3. El 12 de febrero de 1969, el Ministerio de la Vivienda deniega la petición de retasación, por entender que el procedimiento de tasación ha sido el del artículo 122 de la Ley del Suelo y que, según el artículo 99 de la misma, las valoraciones tendrán vigencia durante diez años. Por lo que en tanto no transcurra este plazo no nacerá el derecho a pedir la retasación.

4. Interpuesto recurso de reposición por el expropiado y desestimado, se interpone el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

5. La defensa de la Administración durante la tramitación del recurso contencioso-administrativo se opone a la demanda y aduce un motivo distinto al alegado en vía administrativa: ya no se basa en no haber transcurrido el plazo de diez años que prevé el artículo 99 de la Ley del Suelo, sino en que habiéndose pagado el justiprecio fijado en vía administrativa, el impago del exceso fijado en la sentencia, cualquiera que sea el plazo transcurrido, no determina el nacimiento del derecho a la retasación.

II. LA SENTENCIA DE 1 DE MARZO DE 1973

En esta sentencia de la Sala V (de que fue ponente don Eduardo de No Louis) se desestima el recurso contencioso-administrativo.

Por la importancia de la doctrina en ellos contenida transcribimos a continuación los considerandos primero a tercero de la sentencia.

«Primer considerando: Que aunque en vía administrativa se opusiera a la solicitud de retasación de los bienes expropiados formulada por el recurrente, la inaplicabilidad al caso del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, en el que fundamentaba su petición, por tratarse del pago de solares expropiados como consecuencia de la ejecución de un Polígono, cuyo expediente se tramitó de acuerdo con los preceptos de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, que en su artículo 99 concede a las tasaciones o justiprecios un plazo normal de vigencia de diez años, tal posición ha sido abandonada en esta vía jurisdiccional por el representante de la Administración, que conviene en que tanto la doctrina como la propia jurisprudencia de esta Sala, al plantearse el problema de si el referido artículo 99 de la Ley del Suelo suponía la derogación del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, en cuanto éste exigía úni-

camente el transcurso de dos años para permitir la retasación de las fincas, lo resolvieron en forma prácticamente unánime en lo sustancial, en el sentido de que la aplicación del artículo 99 de la Ley del Suelo abarca las tasaciones que con carácter general, como son los precios máximos y mínimos o índices de valoración, se establecen con arreglo a dichas normas urbanísticas, mas no deroga para las tasaciones individualizadas el régimen de responsabilidades por demora, regulado en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, por lo que desaparecido el primero y más radical de los puntos controvertidos sólo resta determinar si en el caso contemplado en el presente recurso se dan los supuestos necesarios para la retasación de los bienes expropiados, con arreglo al artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Segundo considerando: Que la cuestión esencial que ahora se dilucida no es otra que el precisar si el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, tantas veces citado, ha de entenderse aplicable sólo al justiprecio fijado en vía administrativa, pero no al concedido en vía jurisdiccional, sin perjuicio de que el retraso en el pago de este último produzca sus efectos en cuanto a los correspondientes intereses de demora, y llegados a este extremo forzoso es convenir en que si la aplicación de lo preceptuado en dicho artículo resulta indudable cuando el justiprecio señalado en vía administrativa no se abona o consigna en el plazo de dos años, la cuestión resulta mucho más confusa y susceptible de opiniones contradictorias cuando del justiprecio alcanzado a través de un proceso jurisdiccional se trata, y ello porque si no resulta excluido por la literalidad del texto de dicho artículo 58, que se produce en términos generales, lo que obligaría a no hacer distinciones no establecidas por la Ley, el artículo 74, 1, del Reglamento de la referida Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957, dispone claramente que 'en relación con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley se entenderá por justiprecio el fijado administrativamente', lo que concuerda con el artículo 35 de la propia Ley que la trata, de las resoluciones de los jurados de expropiación fijando las valoraciones, en su apartado 3.º dispone que 'la fecha del acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley', precepto matizado por la jurisprudencia (sentencia de esta Sala de 31 de mayo de 1965), en el sentido de que si existió recurso de reposición ante el jurado, será la fecha del acuerdo resolviendo el recurso la que iniciará el cómputo, puesto que hasta dicha fecha no se produce una fijación definitiva del justiprecio administrativo, de todo lo cual se desprende que en la mente del legislador sólo la fijación del justiprecio en vía administrativa se tuvo presente y sólo a ella se refieren tales preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa.

Tercer considerando: Que de lo anteriormente expuesto y del hecho de que la retasación se configure como una garantía potestativa del expropiado se desprenden dos consecuencias, siendo la primera de ellas, que es el simple transcurso de los dos años sin que haya sido abonado o consignado el justiprecio fijado en vía administrativa, lo que faculta al expropiado para solicitar la retasación, y ello aunque el justiprecio se haya impugnado en esta vía jurisdiccional e incluso aunque se hubiera dictado sentencia, ya que ésta habrá de pronunciarse confirmando y modificando la tasación de los bienes expropiados en relación a la fecha a la que dicho justiprecio ha de referirse, en tanto que la retasación supone valorar de nuevo los bienes con referencia a otra fecha y, por tanto, no afecta a la cosa juzgada, puesto que se trata de acto administrativo distinto y a su vez susceptible de ulterior impugnación jurisdiccional, y la segunda, que cuando el precio fijado en vía administrativa fue abonado o consignado no puede producirse retasación por demorarse el pago del justiprecio más elevado que haya podido señalarse en vía jurisdiccional, pues en este supuesto nos hallaremos únicamente ante un problema de

ejecución de sentencia, teniendo los interesados a su disposición cuantos medios les concede la Ley para solicitar e impulsar el cumplimiento de las sentencias, por lo que la demora podrá producir las consecuencias económicas y aun de responsabilidad personal legalmente establecidas, mas no una solicitud de retasación, siendo de tener en cuenta, además, que si la demora en el pago o consignación del precio fijado en vía administrativa resulta sin excusa, puesto que la Administración debió proveerse de los fondos necesarios para su rápido pago al tiempo de proyectar la expropiación y tramitar el expediente expropiatorio, puede no suceder lo mismo en cuanto al superior obtenido en vía jurisdiccional por el expropiado, para el que los fondos correspondientes tendrán que ser habilitados, incluso por medio de un crédito, suplemento de crédito o presupuesto extraordinario, supuestos que la propia Ley Jurisdiccional considera en su artículo 108 al tratar de la ejecución de las sentencias.»

III. COMENTARIO

1. *Trascendencia de la doctrina de la sentencia*

La sentencia de 1 de marzo de 1973 tiene un doble valor: por un lado, al dejar sentada, al parecer definitivamente, la posición de la Sala V sobre qué plazo debe transcurrir en las expropiaciones urbanísticas sin pagarse el justo precio para que nazca el derecho a la retasación; por otro, la importante cuestión de hasta qué punto existe derecho a la retasación cuando no se abona el justo precio fijado en sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. *La retasación en las expropiaciones urbanísticas*

Una de las cuestiones que se habían planteado en la doctrina era la de hasta qué punto podía aplicarse el plazo de dos años del artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa a las expropiaciones urbanísticas.

Por nuestra parte, no dudamos en afirmar la aplicabilidad del artículo 58 (1). Posteriormente, se había pronunciado en idéntico sentido PÉREZ MORENO, en un trabajo publicado en el número 66 de la *Revista de Administración Pública*, con el título *La retasación de bienes expropiados*. En este trabajo, páginas 8-82, dice: «Creemos acertada la interpretación de GONZÁLEZ PÉREZ, que considera que las valoraciones a que se refiere el artículo 99 son las realizadas por vía general. La retasación es distinta de las revisiones o actualización de esas valoraciones aprobadas con el carácter de reglas económicas y procede, si bien, en principio, sin más alcance que el límite máximo de las valoraciones vigentes. Sin embargo, puede producirse, a propósito de una pretensión de retasación, una petición simultánea de revisión, de tal manera que se valore de nuevo según los valores revisados o actualizados. El afán de dar eficacia inmediata y general a la Ley de 21 de julio de 1962 se manifestó en el artículo 28 del Decreto de 21 de febrero de 1963, que dispuso: 'Cuando los interesados soliciten la práctica de la nueva valoración, conforme a lo previsto en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, se aplicarán, en todo caso, a las nuevas actuaciones los preceptos de la Ley de 21 de julio de 1962, aunque en el primitivo expediente se hubieran seguido otros criterios valorativos.' La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1969 (sobre retasación de finca del sector plaza de Castilla, Madrid) distingue entre *revisión* y *retasación* de justiprecio y accede a la pretensión de retasar formulada por la parte recurrente, rectificando el alcance mera-

(1) *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, págs. 590-592. En el mismo sentido se había pronunciado PERA VERDAGUER: *Expropiación forzosa en la Ley del Suelo*, Barcelona, 1966, páginas 243-246.

mente revisor con que la había acogido la Administración. La sentencia de 18 de junio de 1969 (expropiación de polígono en barrio de San Juan, de Pamplona) estima de aplicación preferente el artículo 99 de la Ley del Suelo, aunque no se detiene en delimitar el ámbito.»

La sentencia ahora comentada, insistiendo en doctrina anterior de la propia Sala, no duda en sentar esta correcta interpretación del artículo 99 de la Ley del Suelo, en relación con el artículo 58 de la Ley general de Expropiación Forzosa: «*La aplicación del artículo 99 de la Ley del Suelo —dice—abarca las tasaciones que con carácter general, como son los precios máximos y mínimos o índices de valoración, se establecen con arreglo a dichas normas urbanísticas, mas no deroga para las tasaciones individualizadas el régimen de responsabilidades por demora, regulado en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa.*»

Ahora bien, desde el momento que las tasaciones individualizadas se limitan a aplicar las generales, prácticamente de poco sirve la retasación del suelo, salvo en los supuestos de valor comercial. Pues si al tener que tasar de nuevo, dentro de los diez años de vigencia de aquéllos, han de aplicarse los precios generales sobre valores urbanísticos, la retasación conducirá a justiprecios análogos que el que caducó por el transcurso del plazo de dos años.

3. *La retasación cuando el justo precio ha sido fijado en vía jurisdiccional*

Sobre este supuesto no se había pronunciado la jurisprudencia de un modo claro y definido. De aquí la importancia de la doctrina de la sentencia de 1 de marzo de 1973.

A tenor de lo que se dice en los considerandos segundo y tercero de esta sentencia cabe distinguir, a su vez, dos nuevos supuestos:

A) *Que la Administración pública no hubiera abonado el justiprecio fijado en vía administrativa dentro del plazo de dos años*

Respecto de este supuesto concreto, la doctrina se había producido en el sentido de estimar que la circunstancia de haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo no suspende el cómputo del plazo de dos años (2). Esto es evidente, en cuanto que:

1.º Los actos administrativos—y administrativos son los que fijan el justo precio—son obligatorios y ejecutivos (art. 37 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; art. 101 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

2.º La interposición de los recursos administrativos (art. 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y jurisdiccionales (art. 112 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) no suspende la ejecución.

3.º La sentencia que, en su caso, se dicte, lo que hace es fijar el justo precio referido al momento en que lo hizo la Administración. No se trata de tasar los bienes en el momento de dictarse la sentencia, sino de revisar jurisdiccionalmente la tasación de la Administración. Se decide si el justiprecio fijado en aquel momento fue o no correcto.

4.º Luego el hecho de haberse dictado o no una sentencia sobre el justo precio es indiferente a efectos de la retasación. El derecho a ésta nace si transcurren dos años desde la fijación del justo precio en vía administrativa sin que se hubiera pagado al expropiado.

Por todas estas consideraciones estimamos correcta la doctrina de la sentencia comentada, al afirmar en su tercer considerando que «es el simple transcurso de los dos años sin que haya sido abonado o consig-

(2) Así, PÉREZ MORENO, *ob. cit.*, pág. 76.

nado el justiprecio fijado en vía administrativa lo que faculta al expropiado para solicitar la retasación, y *ello aunque el justiprecio se haya impugnado en esta vía jurisdiccional e incluso aunque se hubiera dictado sentencia...*».

B) *Que la Administración pública hubiera abonado el justiprecio fijado en vía administrativa*

Este es el supuesto concreto sobre el que el Tribunal Supremo se manifiesta por primera vez. Y lo hace en el tercer considerando en sentido rotundo: *no procede retasación*.

La argumentación de la sentencia puede resumirse así: si se pagó el justiprecio fijado en vía administrativa, el pago de la cantidad en que fue elevado por la sentencia podrá obtenerse por los medios que la Ley arbitra para ejecutar una sentencia, pero su impago no podrá dar lugar a una retasación.

La doctrina sentada por la sentencia en este supuesto concreto es muy discutible.

Es incuestionable que fijado el justiprecio por sentencia firme—haya elevado o no el fijado en vía administrativa—estamos ante sentencia investida de la cosa juzgada, con toda la eficacia que esto supone en el mundo del Derecho. Por tanto, desde el momento en que existe sentencia firme, el expropiado puede utilizar todos los procedimientos que el ordenamiento jurídico arbitra—de tan escasa eficacia práctica—para que la sentencia sea cumplida. Y esto—repetimos—en todos los supuestos de sentencia, aunque ésta sea desestimatoria del recurso contencioso-administrativo y confirme el acto recurrido.

Ahora bien, el hecho de que el expropiado *pueda* utilizar el mecanismo de la ejecución forzosa para hacer efectiva la sentencia, ¿supone la *imposibilidad* de que inste la retasación si no se paga la cantidad en que fue elevado el justo precio por la sentencia?

Creemos que no. Los procedimientos de ejecución forzosa constituyen una de las vías que puede utilizar el expropiado en defensa de sus derechos. Pero no las únicas. Además de ésta puede utilizar cuantas arbitra la legislación expropiatoria. Y, por supuesto, el derecho de retasación. En efecto:

a) Como reconoce la propia sentencia de 1 de marzo de 1973, en su tercer considerando, la sentencia, resolviendo un recurso contencioso-administrativo sobre justiprecio, «habrá de pronunciarse confirmando o modificando la tasación de los bienes expropiados en relación a la fecha a la que dicho justiprecio ha de referirse». Por tanto, el justiprecio fijado en la sentencia no es más que una simple revisión del fijado en vía administrativa. Lo que, en definitiva, declara la sentencia es que el justiprecio—el único justiprecio—se eleva a la cantidad que la sentencia señala. No hay más que este justiprecio.

b) Si no se paga ese justiprecio único que fijó la sentencia estamos ante el supuesto de *impago*. Si no se abonó la elevación que estableció la sentencia y sí la cantidad fijada en vía administrativa estaremos ante un pago *parcial* del justiprecio. Pero no ante el pago total.

c) Para que nazca el derecho a la retasación es necesario que transcurra el plazo legal sin que se abone el justiprecio. Parece evidente que para que no nazca el derecho de retasación es necesario que se pague *todo* el justiprecio, la cantidad total a que asciende el mismo. Si no se paga el justiprecio—todo el justiprecio—y transcurre el plazo de dos años desde su fijación definitiva, el expropiado podrá pedir la retasación.

d) Y, por último, hemos de señalar que aun cuando, desde un punto de vista puramente teórico, fuera defendible la tesis de esta importante

sentencia de 1 de marzo de 1973, ante la ineficacia del sistema de ejecución de sentencias condenatorias de la Administración, no debemos cercenar aquellas otras vías que el ordenamiento arbitra para que los expropiados puedan defender sus maltratados derechos de propiedad.

4. *Conclusión*

Cualquiera que sea la posición que se adopte acerca de alguna de las conclusiones concretas a que llega esta sentencia, lo que en modo alguno puede desconocerse es que estamos ante una sentencia de importancia trascendental.

Se enfrenta con algunos de los más graves problemas que tienen planteados las expropiaciones urbanísticas, y lo hace con un riguroso método jurídico, interpretando los preceptos básicos sobre retasación de la Ley del Suelo y de la Ley de Expropiación Forzosa.

Esta sentencia marcará un jalón decisivo en la evolución de la doctrina jurisprudencial. Puede servirnos a todos para meditar profundamente sobre los problemas que plantea y las conclusiones a que llega. Y no estará de más el que todos—y la propia Sala V—nos replanteemos el tema del derecho de retasación en el supuesto de impago de la cantidad en que la sentencia de la jurisdicción contencioso-administrativa elevó el justiprecio fijado en vía administrativa y abonado al expropiado.

J. G. P.