

**LOS PLAZOS PRESCRIPTIVOS EN LA RECLAMACIÓN DEL
JUSTIPRECIO Y OTROS VICIOS DE NULIDAD DERIVADOS
DEL IMPAGO**

*THE STATUTORY TIME LIMITS FOR CLAIMING THE FAIR PRICE
AND OTHER NULLITY DEFECTS ARISING FROM NON-PAYMENT*

Manuel Redondo Hiruelo
Asesor jurídico en Derecho Administrativo

Resumen

El estudio que a continuación se plantea aborda los defectos legales que se producen ante el impago del justiprecio durante toda la tramitación del procedimiento expropiatorio y, en especial, si existe plazo prescriptivo o no para reclamar tal indemnización.

A través de los diferentes epígrafes se hace un recorrido por las distintas figuras legales utilizando el impago como punto de partida que incluye la prescripción de las sentencias en sede contencioso-administrativo en general, la esencialidad del pago del justiprecio y su ejecutividad, la ocupación ilegal, la inscripción registral, los intereses de demora y la retasación desde un punto de vista legal, doctrinal y jurisprudencial.

Este análisis no solo pretende dar una respuesta simple a las cuestiones que se plantean, sino también sentar las bases de los razonamientos que se deben establecer como premisas a las conclusiones. Para ello muestra al lector diferentes normas que resultan de aplicación, cómo estas pueden interpretarse y cómo lo han hecho los tribunales hasta llegar a las últimas inferencias.

Palabras clave: Justiprecio, Prescripción, Pago, Nulidad, Procedimiento expropiatorio, Ocupación ilegal, Inscripción registral, Intereses de demora, Retasación.

Abstract

This study addresses the legal flaws that arise in cases of non-payment of the fair price throughout the expropriation process, and especially whether there is a statute of limitations for claiming such compensation.

Through various sections, it provides an overview of different legal aspects using non-payment as a starting point. These aspects include the prescription of judgments in administrative litigation in general, the essential nature of fair price payment and its enforceability, illegal occupation, land registration, interest for late payment, and legal, doctrinal, and jurisprudential perspectives on reappraisal.

This analysis not only aims to provide straightforward answers to the questions raised but also seeks to establish the foundations of the reasoning that should be considered as premises leading to conclusions. It presents various applicable laws and how they can be interpreted, as well as how courts have interpreted them in order to arrive at the final inferences.

Keywords: Fair Compensation, Prescription, Payment, Nullity, Expropriation Procedure, Illegal Occupation, Land Registration, Interest for Late Payment, Reappraisal.

Sumario

1 Introducción. 2 Planteamiento. 3 Análisis de los plazos prescriptivos y causas de nulidad derivadas. 3.1 La prescripción del plazo para ejecutar la sentencia contencioso-administrativa. 3.1.1 *La dicotomía legal de los plazos prescriptivos*. 3.1.2 *Debate jurisprudencial de la aplicación del plazo quinquenal*. 3.2 Nulidad de la actuación expropiatoria por quebranto del procedimiento administrativo. 3.2.1 *Nulidad por vicios procedimentales en general en el orden administrativo*. 3.2.2 *La falta de aseguramiento de crédito y el carácter esencial del pago*. 3.2.3 *Actos dictados para eludir la ejecución de resoluciones judiciales*. 3.3 Consumación de la expropiación y efectos traslativos. 3.4 Inscripción registral. 3.4.1 *Requisitos fundamentales para la inscripción*. 3.4.2 *La posibilidad de inscripción en caso de pago parcial*. 3.5 Intereses en la expropiación: demora en la fijación y pago del justiprecio. 3.6 Indemnizaciones por vicios en la expropiación: falta de remate y ocupación ilegal. 3.6.1 *Por no rematar la expropiación*. 3.6.2 *Por ocupación ilegal*. 3.7 Retasación de lo expropiado por falta de pago. 3.7.1 *Aproximación a la figura de la retasación*. 3.7.2 *Las implicaciones que conllevan la*

1. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo es cada vez más amplio, hasta el punto de que resulta vertiginoso adentrarse en él y, en ocasiones, no es fácil abordar un estudio de determinada casuística debido a su extensión, a su complejidad y a los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales que hacen surgir interpretaciones distintas sobre los mismos preceptos legales.

Trabajando como asesor jurídico externo para INVIED O.A. he podido ver la habitualidad con la que a menudo las distintas administraciones locales y el Ministerio de Defensa encuentran puntos divergentes en el entendimiento del ordenamiento jurídico y de la defensa legal de sus intereses. Por ello, considero que puedo contribuir a dar respuesta y apoyo argumentativo a alguno de los múltiples y controvertidos casos en los que el ministerio resulta expropiado y surgen no pocas disputas en relación con el pago del justiprecio, en particular cuando ha pasado un periodo temporal prolongado.

El estudio que a continuación se desarrolla trata de recopilar, analizar y difundir conocimiento acerca de los cauces de la defensa jurídica que el Ministerio de Defensa y, en general, cualquier expropiado puede llevar a cabo frente a un sujeto expropiante, habitualmente un ayuntamiento.

Espero que la exposición de normas, jurisprudencia y opiniones ayuden a todos aquellos llamados a defender la postura del ministerio ante tales circunstancias. Aunque, como se verá, aún quedan muchas cuestiones por ser resueltas por nuestro Alto Tribunal, espero que sirvan de fundamento ante él para dar seguridad y certeza al ordenamiento jurídico y para dotarlo de mayores criterios de justicia en las relaciones entre los diferentes ámbitos de las administraciones públicas.

2. PLANTEAMIENTO

En ocasiones se ha dado el caso en el que una Administración local expropia al Ministerio de Defensa y, pese a que el Tribunal Supremo fija el justiprecio, este abono no se realiza o, al menos, no íntegramente.

La cuestión tiende a complicarse si el ministerio actúa tardíamente —transcurridos cinco años— para recuperar el justiprecio, pues la pro-

pia Administración General del Estado, en un informe del 18 de octubre de 2022 referido a un asunto expropiatorio concreto (en adelante Informe AGE 2022), ha llegado a interpretar la imposibilidad —por prescripción— de cualquier acción que posibilite la pretensión de cobrar la indemnización expropiatoria, pues bien por la vía del artículo 1964 CC o bien por la del artículo 548 LEC se habría extinguido toda posibilidad de hacer cumplir al ayuntamiento su obligación. Ambos artículos señalan un plazo máximo de cinco años para promover la ejecución del pago so pena de prescripción.

Desde un punto de vista procesal cabe entonces plantear si el justiprecio está sujeto a prescripción o no, pero yendo más allá, desde el propio procedimiento administrativo, procede analizar si la falta de pago del justiprecio supone incurrir en un régimen de invalidez que pueda llegar a convalidarse por el mero transcurso del tiempo.

Las preguntas de partida a las que este estudio procurará dar respuesta son: ¿prescribe el justiprecio una vez pasados los cinco años desde su determinación?, ¿qué ocurre si, además, se ha hecho un abono parcial del justiprecio?, y ¿qué líneas argumentativas puede utilizar el Ministerio de Defensa cuando es expropiado, habitualmente por ayuntamientos, para defender el deber de pago si actúa tardíamente —pasados cinco años— incluso en aquellos casos en los que hayan obtenido algún pago incompleto?

3. ANÁLISIS DE LOS PLAZOS PRESCRIPTIVOS Y CAUSAS DE NULIDAD DERIVADAS

3.1. LA PRESCRIPCIÓN DEL PLAZO PARA EJECUTAR LA SENTENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

3.1.1. La dicotomía legal de los plazos prescriptivos

Se debe partir de que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante LJCA) no regula el plazo de prescripción para el cumplimiento de las sentencias, por lo que se deduce que, en principio, se ha de acudir a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC) para observar este lapso, tal como sostiene el Informe AGE 2022, pues es de aplicación supletoria. Con carácter general, la ejecución de sentencia se somete al plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 518 LEC, que indica:

«Artículo 518. Caducidad de la acción ejecutiva fundada en sentencia judicial, o resolución arbitral o acuerdo de mediación.

La acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del tribunal o del Letrado de la Administración de Justicia que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso, en resolución arbitral o en acuerdo de mediación caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución».

Jurisprudencialmente, se ha disputado si resulta equivalente la aplicación del artículo 1964 del Código Civil (en adelante CC), que también constata un plazo prescriptivo de cinco años en su apartado segundo y que actualmente establece:

«Artículo 1964.

1. La acción hipotecaria prescribe a los veinte años.

2. Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación. En las obligaciones continuadas de hacer o no hacer, el plazo comenzará cada vez que se incumplan».

Sin embargo, este artículo fue reformado por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante L 42/2015). Antes de esta reforma el artículo indicaba que el plazo era de quince años:

«Artículo 1964.

La acción hipotecaria prescribe a los veinte años, y las personales que no tengan señalado término especial de prescripción, a los quince».

Así las cosas, antes de 2015 había dos plazos prescriptivos y no particularmente diferenciables en cuanto a su aplicación en determinados casos: un plazo de cinco años para promover la ejecución de sentencias (art. 518 LEC) y otro plazo de quince años para cumplir con las obligaciones personales (art. 1964 CC). Esto generó un debate jurisprudencial y doctrinal que

fue zanjado por el legislador en el año 2015 al asimilar todos los plazos de prescripción a cinco años.

3.1.2. Debate jurisprudencial de la aplicación del plazo quinquenal

En principio, podría defenderse de una forma clara y evidente que el plazo prescriptivo (el Tribunal Supremo también se ha referido a este plazo como «de caducidad») para la ejecución de sentencias es de cinco años, bien por el artículo 518 LEC, que se refiere expresamente a la ejecución de sentencias, bien por la aplicación del artículo 1964 CC referido a las obligaciones personales.

El encaje legal que más se acomodaría sería el que instaura el artículo 518 LEC precisamente por referirse de manera explícita a la ejecución de sentencias. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que, para las sentencias del orden contencioso-administrativo, no es de aplicación el artículo 518 LEC, sino el 1964 CC. De esta manera se ha pronunciado, ofreciendo los debidos argumentos, el Tribunal Supremo (contencioso) en la sección 2.^a, sentencia de 18 de noviembre 2009, rec. 4915/2008; ponente: Emilio Frías Ponce:

«En definitiva, ante el régimen especial de la ejecución de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y en el que el obligado al cumplimiento de las sentencias no es un particular, sino una Administración Pública, que sirve con objetividad los intereses generales con sometimiento a la Ley, resulta obligado seguir manteniendo la clásica doctrina de esta Sala de que la acción para ejercitar las acciones y derechos reconocidos en una sentencia está sujeta al plazo general de prescripción de 15 años establecido en el artículo 1964 del Código Civil (EDL 1889/1), a contar desde la firmeza de la sentencia, tal como previene el art. 1971 del mismo, sin que pueda afectar al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, por tanto, el plazo quinquenal de caducidad que para interponer la demanda ejecutiva prevé el art. 518 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil (EDL 2000/77463) , aunque sea computado desde la entrada en vigor de esta Ley».

También resulta de especial relevancia el siguiente pronunciamiento del Tribunal Supremo (contencioso) en la sección 4.^a, sentencia de 27 de enero de 2010, rec. 6431/2008:

«[...] Debemos rechazar la tesis de la Administración de que hubiera caducado ex art. 518 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (EDL 2000/77463) el derecho a exigir la ejecución forzosa de la sentencia. Sencillamente, porque la ejecución de las sentencias de este orden jurisdiccional contencioso-administrativo se inicia de oficio mediante la comunicación que de modo necesario ha de hacer el Juzgado o Tribunal al órgano administrativo que hubiera realizado la actividad objeto del recurso a fin de que, entre otros extremos, lleve a puro y debido efecto la sentencia y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en su fallo (art. 104.1 de la Ley de la Jurisdicción). Y se desenvuelve después en el modo y forma que prescriben los artículos siguientes, con la previsión, incluida en el 109.1, de que los incidentes que regula pueden promoverse mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia. Normas específicas que hacen inaplicable en este orden jurisdiccional contencioso-administrativo el plazo quinquenal de caducidad previsto en aquel art. 518 de la LEC (EDL 2000/77463)».

Por su alusión y remisión, es necesario exponer los artículos 104.1 y 109.1 LJCA antes de analizar los pronunciamientos expuestos:

«Art. 104.1:

1. Luego que sea firme una sentencia, el secretario judicial lo comunicará en el plazo de diez días al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso, a fin de que, recibida la comunicación, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquel.

Art. 109.1:

1. La Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, podrán promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución y especialmente las siguientes:

a) Órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones.

b) Plazo máximo para su cumplimiento, en atención a las circunstancias que concurran.

c) Medios con que ha de llevarse a efecto y procedimiento a seguir».

Con carácter previo se debe advertir es que estas sentencias fueron emitidas antes del año 2015, es decir, antes de la reforma legislativa que modificaba los plazos de prescripción. Ahora bien, ello no desmerece las inferencias que cabe extraer de estas sentencias.

La primera, de la STS 18 de noviembre de 2009, establece que cuando una Administración pública —no ya un particular— es condenada y debe llevar a término la ejecución de sentencia del orden contencioso-administrativo (no una sentencia de orden civil), independientemente de la cuantificación del plazo establecido para hacerlo, ese plazo se corresponde con una obligación personal según lo previsto en el artículo 1964 CC y no con el plazo general y prescriptivo que se establece en el artículo 518 LEC (que, en el momento de la sentencia, era de quince años). Es una obligación personal en tanto que es la propia Administración recurrida quién, de acuerdo con la última LJCA 29/98, es quién ha de ejecutar la sentencia¹ llevándola a su puro y debido efecto según dispone el artículo 1.1 de la ley.

Además, esta sentencia recuerda que el obligado a ejecutar la sentencia no es un mero particular, sino una Administración pública sometida al imperio de la ley que debe servir con objetividad a los intereses generales. De este modo, el Tribunal Supremo refuerza la idea del deber de cumplimiento de las sentencias por parte de la Administración pública sin que un plazo de caducidad tan breve como el de cinco años sirva de pretexto para no hacerlo.

La segunda, la STS 27 de enero de 2010, ratifica, por un lado, que no resulta de aplicación el artículo 518 LEC y, por otro, que los incidentes pueden promoverse contra la falta de ejecución por parte de la Administración mientras no conste en autos que se haya ejecutado totalmente la sentencia, según lo dispuesto en el artículo 104.1 LJCA, sin señalar plazos de ningún tipo.

Después de estos pronunciamientos judiciales y, como ya se ha mencionado, de que entre en vigor la Ley 42/2015, que modifica el plazo contenido en el artículo 1964 CC, se reduce el plazo prescriptivo, pero se da lugar a una serie asperezas aplicativas.

La STS 18 de noviembre de 2009 se remite al artículo 1964 CC, lo que nos conduciría a considerar que el plazo es de cinco años habida cuenta de la reforma. Sin embargo, la fundamentación que utiliza el Tribunal Supremo no sería compatible con esta conclusión debido a que, más allá de tratarse como un supuesto de obligación personal, se dice que la Adminis-

¹ RUIZ RISUEÑO, F. (2022). *El Proceso Contencioso-Administrativo*. Aranzadi. Véase: capítulo VI, Terminación del proceso. Ejecución de la Sentencia.

tración queda sometida al imperio de la ley de forma objetiva y debiendo acatar las sentencias en aras del interés público, de lo que se deduce que resulta insuficiente el pretexto del transcurso de los cinco años que establece el artículo 518 LEC para considerar que la Administración ya no tendría obligación de ejecutar sus sentencias. Por tanto, la argumentación de esta sentencia colisiona con el plazo establecido tras la reforma legislativa.

Sin embargo, resulta más arrolladora la STS 27 de enero de 2010 frente al argumento del plazo de prescripción de cinco años. Si bien esta sentencia corrobora que no resulta de aplicación el artículo 518 LEC sino el 1964 CC, lo importante es que se remite al artículo 109.1 LJCA para concluir que, mientras no conste la ejecución completa de la sentencia por parte de la Administración, esta seguirá pudiendo promoverse sin indicación de plazos, lo cual se opone frontalmente a la postura en la que se mantendría un plazo prescriptivo de cinco años.

En suma, en mi opinión jurídica existen al menos tres interpretaciones posibles:

La primera es que el plazo de ejecución de las sentencias es de cinco años habida cuenta del artículo 518 LEC. Descarto esta posibilidad por los pronunciamientos expuestos del Tribunal Supremo en contra de la aplicación de este artículo.

La segunda es que resulta de aplicación el artículo 1964 CC. Si bien la STS 18 noviembre de 2009 así lo señala, se halla una contradicción en la argumentación que subyace a raíz de la Ley 42/2015, ya que considera, de manera más o menos implícita, que el plazo prescriptivo de cinco años para cumplir las sentencias resulta insuficiente para exigir que una Administración pueda actuar con sometimiento pleno a la ley y acorde a los intereses generales de manera objetiva.

La tercera es que, en el caso de que la Administración pública sea la condenada en sede contencioso-administrativa, no existe plazo para promover la ejecución de sus sentencias en virtud de la STS 27 de enero de 2010, es decir, conforme a los artículos 104.1 y 109.1 LJCA, por ser una cuestión de orden público.

Así las cosas, no ha habido, según mi saber hasta el momento, pronunciamientos de nuestros Altos Tribunales que terminen de aclarar esta cuestión, de modos que la postura predominante a este respecto queda todavía abierta e indeterminada. A falta de un nuevo pronunciamiento que determine esta cuestión, considero que la interpretación más adecuada es la tercera por una cuestión de orden público.

3.2. NULIDAD DE LA ACTUACIÓN EXPROPIATORIA POR QUEBRANTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.2.1. Nulidad por vicios procedimentales en general en el orden administrativo

La expropiación se fundamenta en el artículo 128 de la Constitución española (en adelante CE) y, en buena medida, se contrapone al derecho de propiedad regulado en el artículo 33.1 CE apartado primero —«se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia»—, si bien se reconoce la posibilidad de ser expropiado en el apartado tercero —«Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes»—. En puridad, estamos bajo el paraguas del principio de indemnidad estudiado por la doctrina² y consistente en la garantía del expropiado a recibir una justa compensación o indemnización por aquello que se le quita en virtud de la potestad expropiatoria.

Cierta corriente doctrinal sostiene la prevalencia del derecho propiedad en tanto que la Constitución regula en orden preferencial. Por ejemplo, regula antes el derecho a la vida y después el derecho a la libertad, pues no tendría sentido libertad sin vida. De este modo, el derecho de propiedad se regula con carácter previo (art. 33.1 CE) al sometimiento de la propiedad al interés general (art. 33.3 y 128 CE).

Por ello, cuando una Administración pública cercena el derecho de propiedad se debe ser escrupulosamente legalista y respetar al máximo el procedimiento establecido para colmar de garantías al sujeto que resulta agraviado por la expropiación.

En esta abrasión de la propiedad, quizá el acto más relevante del procedimiento expropiatorio es la determinación del justiprecio y su pago como forma de indemnización y de contrapeso a un arbitrario poder público que operase como expropiante.

El artículo 47.1.e de la Ley 39/2015 establece la nulidad de los actos administrativos cuando han sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido, lo que conduce a la vía de hecho. Ahora bien, esta ausencia total y absoluta tiene matices, pues la juris-

² FERNANDEZ GARCÍA, B. (2015). *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*. Aranzadi. Véase: capítulo cuarto, I. El justo precio y el principio de indemnidad.

prudencia ha indicado que, en realidad, no siempre resulta imprescindible haber cumplimentado estrictamente todo el procedimiento administrativo, sino que, como mínimo, han de darse los trámites más indispensables que constituyan el contenido mínimo e irreductible del procedimiento, como puede verse en el Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 1.ª, A 17 de noviembre 1997, rec. 6759/1997 y también en Dictámenes del Consejo de Estado (CEst Diet 305/1991; 520/1992).

Además, la regla general en derecho administrativo también es la anulabilidad de los actos por defectos procedimentales. La nulidad se reserva para los casos más sustanciales interpretados de forma restrictiva —véase la sec. 1.ª de la sentencia del 10 de diciembre de 1987, rec. 545/1986 del Tribunal Supremo (Contencioso)—.

Por consiguiente, para que un procedimiento devenga nulo ha de omitirse alguno de los trámites esenciales del procedimiento —Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 3ª, S 21-05-1997, rec. 143/1994—. No obstante, las interpretaciones que el poder judicial ha llegado a hacer sobre los supuestos de nulidad por vicios en el procedimiento no siempre han sido unánimes y se ha evidenciado una cierta falta de firmeza.

En realidad, otro enfoque desde el que puede apreciarse esta cuestión es la tensión existente entre el principio antiformalista del procedimiento y el principio de legalidad. El antiformalismo ha de ser ponderado sin merma ni quiebra de la legalidad, ha de permitir el desarrollo de la situación administrativa conforme a normas y atendiendo a los principios de celeridad y eficacia, de modo que aquellos actos que carezcan de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, es decir, de valor esencial adolezcan de invalidez.

Por otra parte, la nulidad por omitir un trámite esencial puede llegar a encontrar un punto de conexión o similitud con otro supuesto de nulidad previsto en el apartado 1.f del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común e las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), que establece que «son nulos de pleno derecho [...] los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».

La falta de aseguramiento de crédito y el carácter esencial del pago

Antes de pasar a estudiar la esencialidad del trámite del previo pago en una expropiación es de interés señalar algunos otros casos concretos de nulidad que sirvan de punto de apoyo sobre el que descansar las conclusiones del objeto de este dictamen dada la proximidad de los supuestos y a fin de conocer el sentido del legislador a la hora de desarrollar el ordenamiento

jurídico y, en general, las actuaciones de las Administraciones públicas. Así, son supuestos de nulidad cercanos al caso que ahora se presenta:

Supuestos próximos de nulidad por falta de crédito de relevancia

El compromiso de gasto sin respaldo presupuestario resulta nulo de pleno derecho. El artículo 46 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, señala:

«Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley».

A su vez, en el artículo 173.5 del RD 2/2004 por el que se aprueba la Ley de Haciendas Locales se establece que:

«No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar».

Otro ejemplo más puede encontrarse en el artículo 39.2.b de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público:

«2. Serán igualmente nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra alguna de las causas siguientes:

b) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia».

Incluso se da esta necesidad de retención de crédito en el artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (en adelante LEF). De todo ello resulta que las actuaciones de las Administraciones públicas han de ajustarse al gasto previsto y asegurado de crédito, de modo que se respete el principio de estabilidad presupuestaria.

De lo expuesto puede deducirse el carácter vital que el legislador ha conferido a los compromisos de gastos y pagos que lleven a cabo las Administraciones públicas. Resulta de utilidad entenderlo pues, como a continuación se verá, son argumentos adicionales que ayudan a interpretar la esencialidad del previo pago que supone el abono del justiprecio, que no deja de ser un nuevo compromiso económico que adquiere la Administración expropiante.

Esto no significa que el justiprecio sea, en sentido estricto, un crédito, pero sí que puede guardar una cierta similitud o punto de conexión para interpretar el sentido del ordenamiento jurídico.

Esencialidad del previo pago para no incurrir en vía de hecho

Se puede hallar la regulación del procedimiento expropiatorio en los artículos 48 a 58 de la LEF y 48 y siguientes del REF. En ellos se recoge que, una vez determinado el justo precio, se procede al pago de la cantidad señalada en el plazo máximo de seis meses. Además, si la expropiación beneficia a organismos públicos, el libramiento para el pago del precio se efectúa por estos.

Además, el artículo 124 LEF establece que «nadie podrá ser expropiado, sino por causas de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes».

La lógica que trae a colación el artículo 124 LEF es que, en primer lugar, hay que fijar el precio y, una vez concretado este, se ha de proceder al pago por la Administración expropiante. En este sentido, la jurisprudencia ha determinado que existe el deber de entrega del dinero o de su consignación con carácter previo a su ocupación en virtud de la sentencia del 31 de enero de 1994, rec. 8530/1990 del Tribunal Supremo (Contencioso).

Pese a ello, hay que incidir y determinar con más ahínco qué quiere decir el precepto 124 LEF cuando señala «previa la correspondiente indemnización», si bien adelanto la conclusión: habida cuenta de nuestra jurisprudencia, la previa indemnización se refiere al momento anterior a la ocupación de la finca, esto es, a la toma de posesión.

El marco legal de esta cuestión se ubica en los artículos 51 LEF y 52 a 55 del Reglamento de expropiación forzosa de 26 de abril de 1957 (en adelante REF). Pese a ello, encontramos evidencia diáfana en lo dictaminado por nuestro Alto Tribunal a la hora de interpretar cuándo se da el momento previo en el que se ha de abonar la indemnización.

De este modo, debe haberse abonado íntegramente el justiprecio según la sección 1.^a, sentencia de 29 de enero de 1991; ponente Pedro Antonio Mateos García, del Tribunal Supremo (Contencioso). Esta sentencia ratifica los artículos señalados de la LEF y del REF de los que se desprende

que el pago ha de ser íntegro, tal como interpreta la doctrina³ al afirmar que «Una vez abonado o consignado íntegramente el importe del justiprecio puede ocuparse la finca administrativamente».

Con todo ello, se ha reconocido la existencia del principio del previo pago de cantidades recurrentes en concordancia con el artículo 124 LEF, que exige la indemnización previa a la ocupación. Para redondear esta cuestión y ayudar a su interpretación, la Dirección General del Registro y Notariado de 14 de octubre de 2005⁴ también se ha ocupado de hacer una serie de precisiones:

«El pago en la expropiación no es solo un requisito legal, sino que lo es constitucional... tal y como ha dicho la doctrina más autorizada, como garantía del expropiado existe en nuestro Derecho el principio de previo pago... y si existe desacuerdo sobre dicha indemnización se pague la cantidad concurrente y se consigne la restante».

Dos importantes presiones nacen de esta resolución. La primera es que se debe consignar la cantidad en disputa, es decir, no basta con esperar a que se resuelva el desacuerdo —en caso de existir—, sino que se ha de depositar la cuantía sobre la que no haya acuerdo. La segunda es que el pago no es solo un requisito legal, sino que tiene alcance constitucional, lo que ratifica su carácter esencial en el procedimiento. Es necesario hacer una precisión a este respecto: aunque el pago tiene alcance legal y constitucional, el previo pago se constituye como un trámite esencial, pero de alcance únicamente legal, no constitucional. A pesar de que la indemnización se señala en el artículo 33 CE, no se dice que esta deba ser previa, lo que ha permitido que el legislador pueda configurar el procedimiento ordinario y urgente de expropiación, que modifica el momento temporal del pago⁵. No obstante, el debido pago previo a la ocupación sí es un trámite esencial según su configuración legal de acuerdo con la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, recurso 704/1984 del Tribunal Constitucional.

³ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo*. Ref. 5886, Toma de posesión. (F. Lefebvre, 2023)

⁴ Véase: DGRN, resolución 14-10-2005, BOE 282/2005, de 25 de noviembre de 2005: «El pago en la expropiación no es solo un requisito legal, sino que lo es constitucional [...] tal y como ha dicho la doctrina más autorizada, como garantía del expropiado existe en nuestro Derecho el principio de previo pago [...] y si existe desacuerdo sobre dicha indemnización se pague la cantidad concurrente y se consigne la restante».

⁵ LA LEY (2023). Expropiación forzosa: procedimientos expropiatorios y determinación del justiprecio. *La Ley*. Cap. 24: pago y toma de posesión, p. 1.

También resulta contundente la literalidad de F. Javier Fuertes López⁶ a este respecto:

«La indemnización, el justiprecio expropiatorio, se constituye en derecho para el expropiado y obligación, como requisito esencial y presupuesto indispensable, para que el beneficiario (o expropiante-beneficiario) de la potestad expropiatoria pueda adquirir los bienes o derechos cuya expropiación se pretende.

La ausencia de indemnización como compensación a la privación patrimonial d lugar a la inexistencia de procedimiento expropiatorio y a estar en presencia de una actuación material constitutiva de vía de hecho o, en su caso, a otra figura de distinta naturaleza (la requisa), pero no a una expropiación».

Tanto es el pago un requisito de carácter esencial que, en el procedimiento de expropiación ordinario, el previo pago es requisito necesario para no incurrir en vía de hecho. Es más, en el procedimiento expropiatorio urgente se ha de constituir depósito previo a la ocupación para evitar incurrir en vía de hecho según dictamina la sentencia de Tribunal de Conflictos de Jurisdicción (Especial), de 20 de diciembre de 1991, rec. 4/1991:

«La infracción denunciada -ocupación de la finca con anterioridad a la constitución del depósito previo exigido por el artículo 52.4.º y 6.º de la Ley de Expropiación Forzosa- reviste, en principio, gravedad suficiente a los efectos de poder merecer la calificación de vía de hecho [...]».

Además, cabe matizar que solo pueden ocuparse los bienes, o partes de estos, que ya hayan sido expropiados. La extralimitación o la ocupación de otras fincas o partes de ellas es ilegal —Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 6.^a, sentencia del 09 de diciembre de 1997, rec. 4626/1993— y, en general, constitutiva de vía de hecho⁷. Todo ello refuerza la importancia vital del previo pago en el procedimiento expropiatorio como presupuesto habilitante para continuar con el procedimiento.

Por consiguiente, el pago del justiprecio sí es un trámite esencial del procedimiento (lo cual es coherente con la intención del legislador de re-

⁶ FUERTES LÓPEZ F. J. (2023), *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*. Aranzadi.

⁷ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo*. Ref. 5888.

vestir de tal importancia a todos los compromisos de gastos adquiridos por las Administraciones públicas). Teniendo presente que el artículo 47.1.e LPAC sanciona de nulidad —la cual resulta imprescriptible— la ausencia de trámites esenciales en los procedimientos administrativos, y en vinculación al resto de preceptos y a la jurisprudencia señalada, cabe concluir que no puede existir expropiación sin justiprecio y que no es posible su convalidación con el mero transcurso del tiempo.

Para afinar los detalles pertinentes en este apartado, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1991 ha señalado que el retraso en el pago no supondrá causa de nulidad en tanto efectivamente se produzca su pago, que ha de entenderse en un sentido en el que el deber de pago es imprescriptible, pues si no se entendiera así y *a contrario sensu*, si no se paga, forzosamente ha de entenderse que se trata de un supuesto de nulidad⁸.

No obstante, más adelante se verá qué ha dicho sobre esta cuestión la jurisprudencia reciente y, en particular, el Tribunal Supremo.

Deber de pago en la cantidad concurrente o hasta el límite de la conformidad

Antes de abordar este epígrafe hay que precisar que ningún pago parcial y previo que se haga supone un pago definitivo o porcentaje cierto sobre el total del justiprecio⁹, por lo que pagar parcialmente no exime de determinar que se está produciendo un incumplimiento de la obligación de pago debida.

La entrega de dinero al expropiado y la consignación

Para comenzar, se debe determinar el alcance de la obligación de «previo pago» (que existe en el procedimiento ordinario) que ha de hacer el expropiante y el concepto de «cantidad concurrente». El expropiado, según dispone el artículo 50.2 LEF y 51 REF, tiene derecho a que se le entregue la indemnización con carácter previo a la ocupación, aunque con una terminología diferente y crucial: hasta el límite en el que exista conformidad entre su hoja de aprecio y la de la Administración según el artículo 50.2 LEF. Además, y en contraste, tiene derecho al pago del justiprecio, que no de la conformidad, según el artículo 51.1 LEF. Todo ello aunque exista litigio o recurso pendiente, de modo que la entrega provisional de la indemnización queda subordinada al resultado del litigio:

«Artículo cincuenta.

2. El expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que

⁸ RAMÍREZ, A. J. (2019), *Expropiación forzosa: conceptos, procedimientos y criterios de valoración del justiprecio*. Sepín.

⁹ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Expropiación Forzosa*. Ref 1962.

exista conformidad entre aquel y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio.

Artículo cincuenta y uno.

Hecho efectivo el justo precio, o consignado en la forma prevista en el artículo anterior, podrá ocuparse la finca por vía administrativa o hacer ejercicio del derecho expropiado, siempre que no se hubiera hecho ya en virtud del procedimiento excepcional regulado en el artículo siguiente».

Es verdad que el artículo 50.2 LEF se refiere al derecho del expropiado a recibir el dinero hasta donde ambas partes estén de acuerdo directamente y de forma provisional (es decir, sin que, en principio, deba ser consignado) frente al artículo 51.1 LEF que se refiere al pago completo del justiprecio con carácter previo si el expropiante (o beneficiario) quiere ocupar la finca y que, en ese caso, habrá de pagarse o consignarse en su totalidad. Aun así, no parece quedar claro cuál es la cantidad económica que se ha de entregar en según qué momento.

Resulta pertinente resaltar de nuevo la ya citada Resolución de la Dirección General del Registro y Notariado de 14 de octubre de 2005:

«[...] En concordancia con este principio es necesario que el montante de la expropiación sea fijado por el Jurado Provincial de expropiación y si existe desacuerdo sobre dicha indemnización se pague la cantidad concurrente y se consigne la restante (arts. 50 y 51 de la Ley de Expropiación Forzosa)».

Obsérvese que, en primer lugar —momento temporal anterior— se refiere a la determinación de la cantidad del justiprecio por el Jurado Provincial y, en segundo lugar —es decir, posterior a la determinación del justiprecio—, y si aún hay disputa, habrá de pagar la cantidad concurrente (es decir, entregar al expropiado la cantidad) y consignar la restante (depositar la cantidad que trasciende de lo entregado al expropiado por no haber conformidad), lo que resuelve esta cuestión.

Este mismo sentido de la entrega del dinero hasta la cantidad concurrente y consignación del precio restante la hasta alcanzar el justiprecio ha sido validado por la doctrina¹⁰. El Tribunal Supremo también se ha pro-

¹⁰ LÓPEZ RUIZ, Á. (2021). *Las garantías jurídicas tras la expropiación forzosa*. Thomson Reuters Aranzadi.

nunciado a este respecto en la sentencia de 8 de abril de 2000, recurso de casación núm. 7140/1997:

«Para evitar la responsabilidad por demora y, salvo en el procedimiento de urgencia, poder ocupar la finca o ejercitar el derecho expropiado, es preciso pagar el justiprecio o consignarlo cuando el expropiado rehusare recibirlo, según se deduce de lo establecido conjuntamente por los artículos 50 y 51 de la Ley de Expropiación Forzosa y 51 de su Reglamento, de manera que, aunque el expropiado, el beneficiario o la Administración, en la que se incardine el Jurado de Expropiación, recurran en sede jurisdiccional el acuerdo de este, no se suspende la obligación de pago impuesta al beneficiario por los mencionados artículos 48.1 y 52.7ª de la Ley de Expropiación Forzosa. En los demás supuestos de consignación del justiprecio o de entrega de la cantidad que no sea objeto de discordia [...]».

En resumen, en principio se puede afirmar que, si el justiprecio es objeto de disputa judicial, deberá entregarse al expropiado la cantidad económica hasta el límite de la conformidad, pero si el expropiante quiere ocupar la finca, deberá consignar (que no entregar al expropiado), además, la parte restante objeto de controversia. Pese a lo dicho, esta cuestión requiere una serie de matices en función de quién sea el sujeto que recurre el acuerdo del justiprecio y cuál es el alcance de la ejecutividad del justiprecio, como se verá en el apartado siguiente.

La ejecutividad del justiprecio o cantidad concurrente del deber de pago según el recurrente y su constreñimiento so pena de fraude procesal

Cabe profundizar, a través de la jurisprudencia, en la obligación de pago o depósito de la cantidad discordante una vez recaído el acuerdo del justiprecio por el Jurado de Expropiación y en sí, posteriormente, se lleva a la vía judicial tal acuerdo.

El Tribunal Supremo, mediante su sentencia de 30 de enero de 2001, señalaba que si el expropiante, el beneficiario o el expropiado recurren en sede judicial el acuerdo del justiprecio, entonces el expropiado solo tendrá derecho a percibir, entre tanto se resuelve por sentencia la controversia, la cantidad convergente entre las partes, pero no la totalidad del justiprecio. Sin embargo, el 9 de marzo del año 2009 el Tribunal Supremo tuvo un pronunciamiento similar, pero a la vez muy diferente, ya que, aunque indicó lo mismo sobre la ejecutividad de la cantidad concurrente y no la totalidad del justiprecio en caso de recurso judicial, solo mencionó que sería cuando

el recurso fuera promovido por el expropiante o por el beneficiario, omitiendo al expropiado.

Desde mi perspectiva legal, esta omisión, unida a la teoría de los actos propios y delimitando lo que constituiría un fraude procedimental por falta de legitimación activa en el procedimiento contencioso, significaría que el Tribunal Supremo ha tenido un cambio de criterio (muy lógico) en cuanto a la ejecutividad del justiprecio y la avenencia del expropiante por no recurrirlo, lo cual sería beneficioso para el expropiado porque significaría que la cantidad ejecutiva es la coincidente con el justiprecio. No obstante, esta cuestión requiere un tratamiento más sosegado.

Conforme a la referida sentencia, si es la Administración expropiante quien impugna el justiprecio, el deber de pago alcanza hasta el límite de la conformidad de acuerdo con el artículo 50.2 LEF, es decir, en la práctica será hasta donde el expropiante estime adecuado según su hoja de aprecio (pues este será el que apreciará la cantidad más baja). Esta lógica se ve en la sección 6.^a, sentencia de 09 de marzo de 2009, rec. 7223/2005, del Tribunal Supremo (Contencioso):

«En esa tesitura, si quien recurre es el beneficiario o la Administración expropiante, pretendiendo una suma inferior, la obligación de pago no se extiende, pues, a la totalidad del justiprecio determinado por el Jurado, de modo que el expropiado solo puede exigir el pago hasta la cantidad en la que converjan sus posiciones».

Nótese que en la sentencia no se menciona al expropiado. *A contrario sensu*, he de deducir de la referida sentencia que si quien recurre es el expropiado, la ejecutividad del justiprecio alcanza a su totalidad, esto es, el expropiante deberá pagar o, al menos, consignar (artículo 51.2 REF) la cifra completa determinada por el Jurado de Expropiación, pues esta es plenamente ejecutiva.

Esta deducción guarda una coherencia intrínseca y sólida en el derecho administrativo procesal que se ha afinado en nuestra jurisprudencia con el transcurso de los años y en relación con el recurso de los actos administrativos, con la figura del recurrente y con el límite al que se ven sujetos tanto la Administración demandada como las partes codemandadas. De este modo, un proceso contencioso-administrativo con la finalidad de revisar un acto administrativo tiene —además del órgano judicial, que es parte neutra, imparcial— dos partes: la activa y la pasiva. La parte activa ataca la actuación administrativa por no estar conforme a ella mientras que la

pasiva es aquella que defiende la actuación administrativa por entenderla adecuada y válida acorde a la legalidad.

La parte pasiva (es decir, quien no recurre en sede judicial, pero se ve afectado por el proceso contencioso-administrativo porque su situación depende del acto administrativo recurrido) no puede atacar o discutir el acto administrativo por considerar que debería ser diferente o más favorable a él, pues esto constituiría un fraude procesal. En otras palabras, los demandados o codemandados solo pueden defender el resultado o conclusión del acto administrativo, pero no aprovechar el litigio para atacar también el acto administrativo y procurar obtener un resultado más beneficioso. Si la Administración emisora del acto quiere atacar el acto que propiamente ha realizado, deberá hacerlo por la vía de la revisión extraordinaria de actos prevista en la LPAC, y si las partes afectadas por el acto administrativo quisieran atacarlo, no pueden, en realidad, figurar en el proceso como partes codemandadas, sino que han de recurrir de manera autónoma el acto administrativo y no «subirse al carro» de otro recurrente que ya haya interpuesto recurso (en sede contencioso-administrativo no se admite la figura del correcurrente)¹¹.

Esta explicación puede verse, por ejemplo, en la sentencia de 23 de noviembre de 2010:

«se está en la necesidad de desestimar las pretensiones esgrimidas por SEPI por el manifiesto fraude procesal que su actuación comporta, pronunciamiento en línea con lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial acerca de rechazar fundadamente las peticiones que entrañen fraude de ley o procesal pues no le es lícito procesalmente a la parte que comparece como codemandada venir al proceso como tal y convertirse sorpresivamente en recurrente en sede casacional (...) No es la primera vez que esta Sala se enfrenta a una posición similar. En la sentencia de 22 de noviembre de 2007, recurso de casación 7539/2004, aclarábamos que si bien no se está en situación de inadmitir el recurso de casación formulado por quien actuó como codemandado en la instancia al no poderse negar a dicha parte, al menos formalmente, su legitimación para interponer el recurso de casación (art. 89.3 de la Ley de la Jurisdicción), se está en la necesidad de desestimar sus pretensiones esgrimidas en el recurso de casación por su parte presentado «por el manifiesto fraude procesal que su actuación comporta, pronunciamiento en línea con lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial

¹¹ REDONDO HIRUELO, M. (2020). *La legitimación de las partes en el proceso contencioso-administrativo*. Universidad de Alcalá.

acerca de rechazar fundadamente las peticiones que entrañen fraude de ley o procesal pues no le es lícito procesalmente a la parte que comparece como codemandada venir al proceso como tal y convertirse sorpresivamente en recurrente en sede casacional [...]. Del mismo modo, en providencia de 3 de diciembre de 2008, rec. de casación 1924/2008, S. 4o del TS, se acordó rechazar la personación para coadyuvar a la posición de la recurrente de una Universidad pública, al haber actuado como parte codemandada en la instancia, lo que le impedía defender en casación unos intereses contrarios a los de la parte demandada en la instancia y recurrente en casación.

En línea con tales antecedentes, y en aras no sólo de la unidad de doctrina de esta Sala sino también de la igualdad en la aplicación de la ley, ha de ser desestimado el recurso de casación formalizado en nombre de de «YYYY, S.A.», al haber sido formulado en fraude procesal, al pretender la revocación de la sentencia de instancia, pretensión de todo punto contradictoria con la posición procesal que ocupó, en concepto de demandado, en la fase previa».

También puede verse esta línea de argumentación jurisprudencial contra el fraude procesal en el Auto de la Sala Contenciosa del TS de 21 de febrero de 2008 (rec. 3221/2005):

«[...] En efecto, el artículo 19 de la LRJCA regula la legitimación activa ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, refiriéndose los artículos 31 y siguientes, al demandante, como la única persona que puede pretender la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación. De otro lado, es el artículo 21, el que regula la figura del codemandado, cuyos derechos o intereses legítimos son contrarios a los del demandante, ya que pueden quedar afectados por la estimación de las pretensiones de este.

Por tanto, en lo único que ha cambiado la regulación actual es en la desaparición de la figura del coadyuvante, entendiéndose que todo el que se persona en el recurso como titular de un derecho subjetivo o interés legítimo para sostener la conformidad a Derecho de la disposición o acto recurridos tiene que actuar como codemandado. En este sentido se ha pronunciado esta Sala en Autos de 16 de julio de 1996, 31 de enero de 1997, 18 de mayo de 1998 y 15 de julio de 2004, recaídos en los recursos no 845/94, 100/95, 2751/96 y 6496/00, y en la Sentencia de 25 de febrero de 1999 recaída en el recurso no 478/93, cuya doctrina –

aunque referida a la figura del coadyuvante del demandante— sostiene que por mucha amplitud que constitucionalmente se haya reconocido al concepto de interesado, es lo cierto que en la vigente legislación reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa —art. 30 L.J.C.A.— la figura del coadyuvante solamente está prevista en nuestro ordenamiento en defensa de la Administración que actúa como demandada o como demandante en el proceso de lesividad. De ahí que no quepa admitir la intervención [...] en el concepto que solicita de coadyuvante del demandante, ya que de accederse a lo que ahora pretende, además de lo dicho, se desconocería el régimen de plazos para recurrir.

[...] Tales actuaciones procesales, así como las alegaciones formuladas por “XXXX, S.A.” en el trámite de audiencia, lo que realmente ponen de manifiesto es un fraude procesal, ya que, como se ha expresado, la ahora recurrente se personó como parte en el procedimiento y, en providencia que consintió, la Sala le tuvo como codemandada, siendo esta su única posición procesal posible, no obstante haber podido hecho valer sus intereses de otro modo, concretamente a través de la interposición de un recurso contencioso administrativo autónomo y solicitando posteriormente, si a su derecho conviniera, la acumulación con el interpuesto con el Sr. Marcelino —no olvidemos que el interés legítimo que puede tenerse en la revocación de un acto administrativo solamente puede canalizarse a través de la demanda, previa la interposición del recurso—; pero no lo hizo, aquietándose con esa posición procesal, desde la que intervino como parte en el proceso».

Puede verse que solo aquella parte que recurra el justiprecio tendrá legitimación para discutir la improcedencia de este sin constituir un fraude procesal, y que aquellas partes pasivas solo podrán defender la legalidad del precio determinado por el jurado de expropiación.

Esto conlleva un hilo deductivo que se opone a la idea de que, independientemente de la parte que recurra el justiprecio (ya firme en vía administrativa), este reduce su fuerza ejecutiva hasta el límite de la conformidad al referirse —y esto es importante de resaltar— a lo determinado en las hojas de aprecio. En realidad, esta interpretación supone una quiebra lógica si estamos ante el supuesto de que es el expropiado quién recurre en sede judicial, pues la fuerza ejecutiva del justiprecio alcanzaría el total del justiprecio determinado por el jurado dado que la inacción del expropiante para recurrir en sede judicial le impedirá posicionarse como parte activa en el proceso, por lo que quedará limitado a la defensa del precio ya fijado y manifestará su conformidad con el acto administrativo (pues el Ayunta-

miento expropiante no podrá «subirse al carro del recurrente») y, por ello, refrendará la fuerza ejecutiva que alcance el justiprecio.

Por tanto, cuando el Ministerio de Defensa sea expropiado, quede disconforme y recurra en vía judicial el justiprecio, este podrá exigir que se le abone —no que se consigne— la totalidad de esta cantidad económica determinada por el jurado y no solo la cifra fijada por las hojas de aprecio (que habitualmente será inferior por la hoja del expropiante) sin perjuicio de lo que resulte del proceso judicial posterior.

Actos dictados para eludir la ejecución de resoluciones judiciales

Antes se ha mencionado que el artículo 47.1.f LPAC sanciona de nulidad aquellos actos expresos o presuntos que vayan en contra del ordenamiento jurídico (entre los que también se incluyen las sentencias judiciales).

Pues bien, esta nulidad se vincula y se proyecta en el artículo 103.4 y 5 de la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en lo referido a la nulidad de la ejecución de sentencias cuando los actos o disposiciones sean contrarios a lo sentenciado.

El caso más claro y extremo es el que puede verse manifestado en la sección 5.^a, sentencia del 02 de junio de 2016, n.º 1285/2016, rec. 3716/2015 del Tribunal Supremo (Contencioso): los actos administrativos dictados en ejecución de resoluciones jurisdiccionales contencioso-administrativas en los que concurra un singular supuesto de desviación de poder con el fin de eludir el cumplimiento de las sentencias son nulos.

Para que se dé este supuesto de nulidad sobre actos que sean contrarios a una sentencia se debe dar un elemento subjetivo o intencional por parte del órgano administrativo que tiende de manera voluntaria, mediante el acto considerado, a no ejecutar el fallo condenatorio a la Administración pública. La carga de la prueba recae sobre quien lo alegue.

Por tanto, serán nulos aquellos actos administrativos que, en ejecución de las sentencias, vayan orientados a no cumplirlas o a cumplirlas defectuosamente según lo ordenado por la propia sentencia.

La cuestión es si la inactividad de una Administración expropiante para pagar el justiprecio puede considerarse o calificarse como actuación de esta genuinamente y, en efecto, considero que sí.

La tradicional concepción del recurso exclusivamente al acto administrativo que promulgaba la Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956 ya ha sido superada. La LJCA de 1998 abre la vía de la impugnación a la actuación administrativa en sentido negativo a través de su artículo 29¹². Esta

¹² GAMERO CASADO, E. (2016) *Manual de Derecho Administrativo Básico*. Tecnos.

actuación negativa de la Administración pública consiste en una actuación omisiva, una inactividad, en tanto su no hacer causa efectos y puede beneficiar o, en este caso, perjudicar el patrimonio de otros y puede ser sancionada con la nulidad si va contra el ordenamiento jurídico, esto es, contra las normas y sentencias (artículo 47.1.f LPAC y 103.4 y 5 LJCA). También resultan nulos aquellos actos de las Administraciones públicas orientados a no cumplir las sentencias, ya que cumplirlas es un deber especialmente intenso en estos casos¹³:

«Cuando la Administración resulta condenada, el deber de cumplimiento es particularmente intenso, ya que pesan sobre ella no solo la obligación positiva de llevar a puro y debido efecto las declaraciones contenidas en el fallo, sino también la negativa de evitar conducta alguna que pueda frustrar la efectividad del pronunciamiento judicial».

Por tanto, la actuación (en este caso, inactividad) que ha llevado a cabo para no hacer cumplir las sentencias es un acto que se encuadra en el artículo 47.1.f de la LPAC y, en tanto se considera un supuesto de nulidad radical, la sancionabilidad de la actuación es imprescriptible.

Esta conclusión de la sancionabilidad y su imprescriptibilidad por no cumplir la sentencia casa muy bien con la anteriormente citada sentencia del TS 27 de enero de 2010, pues justamente aquí el Tribunal Supremo dictamina, remitiéndose al artículo 104.1 y 109.1 LJCA, que la Administración pública es condenada hasta que no conste en autos judiciales el riguroso cumplimiento de todo lo sentenciado, sin señalamiento de plazos.

Por consiguiente, la ausencia del pago íntegro del justiprecio por el Ayuntamiento expropiante, en virtud del artículo 50 y ss. LEF y de la STS 29 de enero de 1991, ya deviene en una actuación nula por sí sola incluso antes de recaer sentencia. Además, la actuación omisiva de la Administración local en el pago tras una sentencia que verifique de forma definitiva el precio ya en sede judicial es también, de forma autónoma a todo lo que se ha venido explicando, otra actuación nula e imprescriptible en virtud de los artículos 47.1.f LPAC y 103.4, 104.1 y 109.1 LJCA.

¹³ LEFEBVRE, F. (2023), *Memento Contencioso Administrativo*. Ref. 3985.

3.3. CONSUMACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN Y EFECTOS TRASLATIVOS

Habiendo determinado que el pago de la indemnización es previo a la ocupación (según lo estipulado para las cantidades concurrentes), corresponde ahora determinar el momento que determina el ordenamiento jurídico para entender consumada la expropiación y el asentamiento de los efectos traslativos de dominio.

La expropiación forzosa se consuma mediante la ocupación (previo pago en el caso de tratarse de un procedimiento ordinario expropiatorio), y es este supuesto el que habilita posteriormente el derecho de revisión según se dictamina en la sección 6.^a, sentencia de 19 de julio de 1997, rec. 9426/1992, del Tribunal Supremo (Contencioso). Matizando y atemperando estos presupuestos con una mayor flexibilidad, el Tribunal Supremo ha llegado a interpretar que incluso la expropiación y el surgimiento del derecho de reversión opera sin la previa posesión efectiva del bien por el expropiante en determinados casos —Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 6.^a, sentencia de 10 de marzo de 1997, rec. 1936/1992—.

Por su parte, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP) ha sostenido, en el mismo sentido expuesto, que el efecto traslativo requiere, en términos civiles y con carácter previo, el pago del justiprecio y, a continuación, la ocupación (salvo que se trate del procedimiento expropiatorio urgente), por lo que, para la DJGSJFP el hecho del pago o consignación debe constar en el título que se presente a inscripción en el Registro de la Propiedad (DGRN Resol 24-4-58)¹⁴. De este modo, no es sino después del pago cuando se ha elaborar el acta de ocupación. No obstante, para mayor claridad, abordaré la inscripción registral de manera diferenciada más adelante.

Lo que es conveniente remarcar a modo de conclusión en este punto es que la ocupación es un momento culminante y trascendental, pues dependiendo de si los pasos anteriores del procedimiento se han llevado a cabo correctamente desplegará unos efectos jurídicos —por ejemplo, la posibilidad de la inscripción registral—, pero, si se hubiera hecho indebidamente, no solo se dará la imposibilidad de su inscripción sino que podría implicar la incursión en una ocupación ilegal y la posibilidad de la subsiguiente indemnización por tal actuación.

¹⁴ Véase: LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo* (Ref. 5888. Acta de ocupación, apartado 3 de precisiones).

3.4. INSCRIPCIÓN REGISTRAL

3.4.1. Requisitos fundamentales para la inscripción

El acta de ocupación, acompañada de los justificantes de pago (o consignación), servirá de fundamento al Registro de la Propiedad para constatar el traslado dominical junto con la cancelación de cargas y gravámenes, y así proceder con la inscripción registral. Puede extenderse anotación preventiva a favor del expropiante o del beneficiario mediante el acta previa a la ocupación y, en el caso del procedimiento urgente y como salvedad, resguardo del depósito provisional. Todo ello se deriva de la regulación legal para la inscripción en el Registro de la Propiedad. En primer lugar, hay que observar el artículo 53 LEF, que expresa:

«El acta de ocupación que se extenderá a continuación del pago, acompañada de los justificantes del mismo, será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviere afectada la cosa expropiada

El acta de ocupación, acompañada del justificante de la consignación del precio o del correspondiente resguardo de depósito, surtirá iguales efectos.

Los expresados documentos serán también títulos de inmatriculación en el Registro de la Propiedad».

En segundo lugar, el artículo 32 del Reglamento Hipotecario (RH) ordena:

«Artículo 32.

Los asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa se practicarán conforme a las normas establecidas en la legislación especial y a las siguientes:

Primera. Los Registradores harán constar, en su caso, por nota al margen de las inscripciones correspondientes, que han expedido la certificación de dominio y cargas a efectos de la expropiación e indicarán su fecha y el procedimiento de que se trate. Estas notas se cancelarán por caducidad transcurridos tres años desde su fecha, si en el Registro no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.

Segunda. Para que los títulos de expropiación puedan inscribirse, si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse

con el titular registral o quien justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación especial, sin perjuicio de la Intervención de otros interesados, si los hubiere.

Tercera. Podrá extenderse anotación preventiva a favor del expropiante o beneficiario mediante el acta previa a la ocupación y el resguardo de depósito provisional. La anotación tendrá la duración señalada en el artículo ochenta y seis de la Ley y se convertirá en inscripción mediante el documento que acredite el pago o la consignación del justo precio en el acta de ocupación,

Cuarta. Será título inscribible a favor del expropiante o beneficiario el acta en que consten el pago y la ocupación, o solamente el acta de ocupación, acompañada en este caso del documento que acredite la consignación del justo precio o del correspondiente resguardo de depósito del mismo. En virtud de dichos títulos se practicará, en su caso, la inmatriculación.

A los efectos de la inscripción, se entenderá fijado definitivamente el justo precio cuando por no haber acuerdo haya sido determinado aquel por el Jurado Provincial de Expropiación o el organismo competente con arreglo a las disposiciones especiales.

Quinta. El dominio y las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase inscritos con posterioridad a la fecha de la nota marginal a que se refiere este artículo, se cancelarán al practicarse la inscripción a favor del expropiante o beneficiario y en virtud del mismo título, aunque los interesados no hayan sido parte en el expediente, para cuya cancelación bastará su expresión genérica.

Para que puedan cancelarse los asientos de fecha anterior dicha nota deberá constar que los interesados han sido citados en forma legal y que concurrieron por sí o debidamente representados al pago, o que se consignó el precio o la parte necesaria del mismo, según los casos. En el título se determinarán los asientos que deban cancelarse y subsistir con referencia a los datos registrales.

Sexta. Los asientos contendrán las circunstancias prevenidas para la inscripción en la legislación hipotecaria y las necesarias según la legislación especial. Si no pudiera hacerse constar alguna circunstancia se expresará así en el título, y, en su caso, en la inscripción.

También hay que atender al artículo 209 del Reglamento de Gestión Urbanística en el que se recoge en lo referido a las expropiaciones urbanísticas:

«Artículo 209.

1. Una vez efectuado el pago o consignación se podrán levantar una o más actas de ocupación e inscribir, como una o varias fincas registrales, la totalidad o parte de la superficie objeto de su actuación, sin que sea necesaria la previa inscripción de todas y cada una de las fincas expropiadas. El hecho de que alguna de estas fincas no estuviese inmatriculada no será obstáculo para que pueda practicarse directamente aquella inscripción. Al margen de la inscripción de las fincas agrupadas, y con efectos de transferencia, se extenderá la oportuna nota.

2. Será título inscribible el acta o actas de ocupación acompañadas de las actas de pago o los justificantes de consignación del justiprecio de todas las fincas ocupadas, que habrán de ser descritas conforme a la legislación hipotecaria. Dicho título, así como los que sean necesarios para practicar las inscripciones a que se refiere el artículo siguiente, deberán ir acompañados, en su caso, de los respectivos planos, una de cuyas copias se archivará en el Registro.

3. Si al procederse a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre si dentro de la superficie ocupada existiese alguna finca registral no tenida en cuenta en el expediente expropiatorio, sin perjuicio de practicarse la inscripción, se pondrá tal circunstancia, a los efectos del artículo siguiente, en conocimiento del Organismo expropiante».

A resultas de estos artículos se puede concluir que el acta de ocupación que se extiende a continuación del pago es título bastante para que se tome razón de la transmisión dominical, así como para que se proceda a la cancelación de cargas, gravámenes y demás derechos a los que estuviera afecta la cosa expropiada, si va acompañado de los justificantes del pago o de la consignación de este en el Registro de la Propiedad.

Por consiguiente, en un procedimiento de expropiación ordinario, el momento del efecto traslativo exige para la inscripción (que no es constitutiva) la ocupación y el pago (o consignación, en su caso) tanto para la inscripción registral como para la anotación preventiva (artículo 32.3 RH). En contraste con el ordinario, en un procedimiento urgente la transferencia de la propiedad se consuma en el momento de la ocupación urgente sin que quede pendiente del pago final del justo precio (Cest Dict 9-7-59; TS 1-6-87; García de Enterría y Fernández), de modo que se invierte la regla del previo pago del justo precio, el cual pasa a convertirse en una deuda de reparación de un perjuicio causado previamente¹⁵.

¹⁵ LEFEBVRE, F. (2023) *Memento Expropiación Forzosa*. Referencia 2010.

A los efectos de la inscripción, el justiprecio se entiende definitivamente fijado por la resolución del jurado de expropiación u órgano tasador semejante, como sería el Tribunal Supremo mediante una sentencia que determinara los criterios de valoración y la concreción del justiprecio¹⁶.

Procede denegar la inscripción de un acta de ocupación expropiatoria en tanto que, siendo una garantía del expropiado el previo pago de la indemnización, es necesaria la fijación del justiprecio por el órgano tasador competente y, en caso de inexistencia de acuerdo sobre el mismo, el pago de la cantidad ofrecida y la consignación de lo restante pedido. La resolución 14-10-2005, DGRN, BOE 282/2005, de 25 de noviembre de 2005, establece:

«1. El pago en la expropiación no es solo un requisito legal, sino que lo es constitucional cfr. Art. 33.3 de la Constitución Española, desarrollado por el 124 de la Ley de Expropiación Forzosa). Y, tal y como ha dicho la doctrina más autorizada, como garantía del expropiado existe en nuestro Derecho el principio de previo pago (“previa la correspondiente indemnización” dice el artículo 124 de la Ley de Expropiación Forzosa). En concordancia con este principio es necesario que el montante de la expropiación sea fijado por el Jurado Provincial de expropiación y si existe desacuerdo sobre dicha indemnización se pague la cantidad concurrente y se consigne la restante (arts. 50 y 51 de la Ley de Expropiación Forzosa).

Pues bien: en el presente supuesto ni ha realizado la valoración el organismo indicado ni se han realizado el pago y consignación previstos, pues no equivale a la consignación afirmar que el Ayuntamiento dispone del numerario suficiente para realizar el repetido pago».

Por tanto, para ocupar la finca es preciso que haya habido intimación de pago y que, además, pueda acreditarse y, después, consignarse la cantidad según nuestra jurisprudencia¹⁷.

Cuando el Ministerio de Defensa es expropiado de manera irregular, algunos de los hitos más críticos que puede utilizar para defenderse jurídicamente de una inscripción ilegal se resumen en:

¹⁶ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento de Expropiación Forzosa* (Dominio Público. Ref. 2016, apartado d).

¹⁷ Véase: Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 1.^a, Sentencia 17 de mayo de 1994, rec. 298/1992; Tribunal Supremo (Contencioso), Sentencia 13 de octubre de 1993, rec. 247/1991; Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 5.^a, Sentencia 20 de octubre de 1980, 565/1980.

1. Intimación al pago (y realización del abono) por parte del Ayuntamiento expropiante. Aunque el Ministerio haya rehuido del pago para procurar evitar la inscripción, la entidad local no puede excusarse en ello, pues entonces tendrá que haber consignado el dinero.
2. Acreditación o prueba ante el registrador de haber pagado o consignado el pago del justiprecio en los términos de los anteriores puntos.

La ausencia de cualquiera de estos tres puntos implicará la imposibilidad de inscripción, lo cual deberá hacerse valer ante el registrador. No obstante, hay que abordar con mayor profundidad un supuesto más enmarañado como es el caso de intento de inscripción en que se haya realizado un abono parcial del justiprecio.

3.4.2. La posibilidad de inscripción en caso de pago parcial

Una cuestión más compleja pudiera ser que se haya producido algún pago parcial, en cuyo caso habría que atender, con carácter previo, a lo ya expuesto sobre el deber de abono de las cantidades concurrentes para entender si se ha abonado o pagado debidamente la cantidad concurrente o, por el contrario, es una cantidad inferior a esta.

Una vez más, hay que hacer eco de la Dirección General del Registro y Notariado 14 de octubre de 2005, que establece que:

«El pago en la expropiación no es solo un requisito legal, sino que lo es constitucional [...] tal y como ha dicho la doctrina más autorizada, como garantía del expropiado existe en nuestro Derecho el principio de previo pago... y si existe desacuerdo sobre dicha indemnización se pague la cantidad concurrente y se consigne la restante».

De lo expuesto se puede deducir que, para que un procedimiento de inscripción registral sea válido, ha de aportarse al registro el acta de ocupación y el justificante de pago. Ahora bien, siendo el pago obligatorio, ¿este ha de ser hasta el límite de la conformidad o hasta lo determinado en el justiprecio?

Nótese que en la resolución referida (DGRN 14-10-05) se dice que «se pague la cantidad concurrente y se consigne la restante». Antes se ha visto que existe la obligación de pagar la cantidad económica hasta el límite de la conformidad, que no necesariamente ha de coincidir con el justiprecio. Por otro lado, también se han expuesto dos artículos de suma relevancia,

el artículo 32.4 del Reglamento Hipotecario y el artículo 209 del Reglamento de Gestión Urbanística. Ambos señalan que, para la inscripción en el Registro de la Propiedad, ha de acreditarse el pago del justiprecio, no de la conformidad. Por consiguiente, interpretando en concordancia la DGRN 14-10-05 con los preceptos señalados, esta resolución se refiere a que, para que el expropiante pueda inscribir el bien, deberá:

1. Pagar hasta el límite de la conformidad al expropiado y
2. Consignar la parte restante hasta alcanzar el justiprecio determinado por el jurado (y sin perjuicio del resultado del recurso judicial y el subsiguiente ajuste económico final).

En caso de no acreditarse el pago y la consignación en los términos expuestos, el registrador de la propiedad deberá denegar la inscripción. Esta consecuencia resulta coherente, pues el efecto traslativo de dominio se da con el previo pago y con la ocupación, no con la inscripción en el registro (que se limita a constatar tal actuación y revestirla de publicidad). Por ello, si no se dan los dos presupuestos señalados, el registrador no podrá constatar que se ha producido la traslación dominical.

Además, cabría deducir que, si la inscripción se pretende hacer tras la sentencia judicial firme, el pago habría de ser, en todo caso, por el importe total determinado por el órgano judicial.

En conclusión, en tanto no se aporte el justificante de pago en un procedimiento de expropiación ordinario por la totalidad de la obligación¹⁸ no se da el efecto traslativo de dominio y el bien nunca podrá ser inscrito en el registro, sin que se prevea un plazo para sortear el cumplimiento de estos presupuestos. Esto supone que, pese a otros eventuales plazos de prescripción o de caducidad que pudieran existir para algún aspecto del procedimiento expropiatorio, no se puede inscribir la propiedad en tanto no se haya abonado el justiprecio y sin que recaiga sobre este ningún plazo prescriptivo.

La imposibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad en tanto no se pague el justiprecio y sin sujeción a plazos redundante nuevamente en la obligación de satisfacer el pago con carácter imprescriptible.

¹⁸ De nuevo, la totalidad de la obligación dependerá del momento procedimental y de quién recurre en sede judicial, en su caso. Ver el apartado dedicado al deber de pago en la cantidad concurrente.

3.5. INTERESES EN LA EXPROPIACIÓN: DEMORA EN LA FIJACIÓN Y PAGO DEL JUSTIPRECIO

Hay que distinguir entre el interés de demora en la fijación del justiprecio y el interés de demora por el pago del justiprecio. A lo que este estudio interesa, hay que incidir en la demora en el pago del precio fijado utilizando como marco legal el artículo 57 LEF y el 73.1 REF.

Como regla general, la cantidad que se fije definitivamente, en vía administrativa, devengará el interés correspondiente en favor del expropiado hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido seis meses desde la determinación del justiprecio (artículo 48 LEF).

Ahora bien, se da un supuesto especial en caso de que el justiprecio se impugne judicialmente, pues los intereses devengarán con efecto retroactivo desde el *dies a quo*, es decir, desde el día siguiente al vencimiento del plazo de seis meses¹⁹. Por tanto, no se excluye el tiempo de tramitación jurisdiccional, ya sea en la expropiación ordinaria o urgente, según ha dictaminado el Tribunal Supremo en la sección 6.^a, sentencia de 30 de abril 1996, rec. 7772/1991, al expresar que:

«Realmente este argumento solo discute si el devengo de los intereses debe correr sin solución de continuidad desde los seis meses siguientes a la fecha de la firmeza del acuerdo de necesidad de la ocupación hasta la efectiva ocupación de la finca, y desde el día siguiente a la ocupación hasta el pago, regla aplicable a las expropiaciones declaradas urgentes, conforme a los artículos 56 y 52 regla octava de la Ley de Expropiación Forzosa (ver sentencia de 1 de marzo de 1993, entre otras muchas), o bien, si la expropiación se considera ordinaria, los intereses deben calcularse desde los seis meses siguientes a la fecha de firmeza del acuerdo de necesidad de la ocupación hasta el momento en que se haya determinado definitivamente el justiprecio en la vía administrativa (artículo 56 de la Ley) y desde los seis meses siguientes a la determinación definitiva del justiprecio en la vía administrativa hasta el pago (artículo 57); porque en todo caso los intereses legales de demora deben devengarse hasta el pago del justiprecio de la expropiación, con exclusión de las cantidades correspondientes a depósitos y pagos parciales desde sus respectivas fechas. En efecto, la procedencia de verificar el cómputo de los intereses hasta la fecha de pago del justiprecio, sin descontar el periodo de tiempo que haya durado el proceso

¹⁹ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo*. Ref. 5954.

jurisdiccional para conseguir la definitiva fijación de dicho justiprecio por los Tribunales, resulta del artículo 57 de la Ley expropiatoria general, que claramente establece que la cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado “hasta que se proceda a su pago”, siendo reiteradas las sentencias que en tal sentido se pronuncian, tanto referidas a la expropiación declarada urgente (sentencias de 2 y 4 de marzo de 1992 y la ya citada de 1 de marzo de 1993) como a la ordinaria (sentencia de 10 de mayo de 1993)».

Vemos como esta sentencia se ocupa de matizar tanto el supuesto de un procedimiento expropiatorio ordinario como el de uno de urgencia. Asimismo, el Tribunal Supremo (Contencioso), en la sección 1.^a, sentencia de 16 de febrero de 1995, rec. 2344/1992, dictamina que el momento de inicio del plazo es el siguiente a aquel en que se cumplan seis meses de la fijación definitiva en vía administrativa del justo precio. El momento de finalización es el momento de pago o consignación del precio:

«En cuanto a los intereses regulados en el artículo 57 de la Ley de Expropiación, es decir a los derivados de la demora en el pago del justiprecio fijado definitivamente en vía administrativa el *dies a quo* será aquel en que se cumplan seis meses desde la fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa, 31 de enero de 1991 y el *dies ad quem* será aquel en que el justiprecio se haya satisfecho efectivamente por la Administración expropiante o se hubiere consignado y la cuantía que habrá de servir para el cálculo de los mismos, lo será, por aplicación analógica del artículo 73.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (EDL 1957/54) la que se determina en esta sentencia».

Como se ha visto, incluso en los procedimientos expropiatorios urgentes se devengan intereses en dos periodos: el primero de ellos desde el día siguiente a la ocupación y hasta la determinación del justiprecio, y el segundo periodo desde la determinación del justiprecio hasta su pago (artículo 52.8 LEF)²⁰.

En los procedimientos urgentes, el interés se devenga de forma automática y tiene un carácter compensatorio por la privación de la posesión y disfrute del inmueble antes de efectuarse el pago de la indemnización

²⁰ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo*. Ref. 5956.

según la sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso) del 5 de mayo de 1993, rec. 9115/1990.

En el supuesto de consignación parcial, el importe del precio definitivo solo devenga intereses en la diferencia adicional que resulte del recurso contencioso-administrativo a favor del interesado según se fija en la sección 5.^a, sentencia de 26 de mayo de 1978, n.º 331/1978 del Tribunal Supremo (Contencioso):

«[...] de la que debe descontarse lo consignado en concepto de depósito previo a la ocupación, que asciende a 49 900 pesetas; la diferencia es la cantidad que devengará el interés legal, a razón del 4 % anual, desde la misma fecha de la ocupación (que tuvo lugar, según resulta del expediente administrativo, el día 28 de marzo de 1968) y hasta el total pago de lo que ahora se señala como justo precio».

Para finalizar este epígrafe hay que aclarar el plazo para reclamar intereses. El artículo 134 del Reglamento de Expropiación Forzosa preveía un plazo de un año para reclamar los intereses y el Tribunal Supremo dictaminó que el derecho prescribe a los cinco años de conformidad con las normas sobre prescripción de créditos contra el Estado, y ello aun cuando los mismos no se reclamen, por lo que no se considera admisible la renuncia tácita a estos créditos²¹.

El *dies a quo* para dar comienzo a este plazo de cinco años para solicitar los intereses está estipulado en el artículo 57 de la LEF y, en definitiva, resulta ser en el momento en el que se paga de forma definitiva el justiprecio:

«La cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el artículo cuarenta y ocho».

En suma, no solo resultaría exigible al ayuntamiento expropiante el justiprecio —imprescriptible—, sino también los intereses computados desde los seis meses posteriores a la fecha de determinación del justiprecio y hasta cinco años después de su pago íntegro —de este modo, no prescribe la posibilidad de exigir los intereses mientras no se haya abonado la cantidad principal—.

²¹ Véase: LA LEY (2023). Expropiación forzosa: procedimientos expropiatorios y determinación del justiprecio. *La Ley*, Cap. 25 Responsabilidad por demora, p. 2.

Podemos concluir con las dos afirmaciones siguientes:

1. Los intereses devengados por el impago del justiprecio no prescriben en tanto no haya prescrito la deuda principal.
2. Solo tras el pago total del justiprecio comenzará a computar un plazo de cinco años para la prescripción para reclamar los intereses, el cual será, como otros plazos prescriptivos, susceptible de interrupción por el requerimiento fehaciente y oportuno.

3.6. INDEMNIZACIONES POR VICIOS EN LA EXPROPIACIÓN: FALTA DE REMATE Y OCUPACIÓN ILEGAL

3.6.1. Por no rematar la expropiación

Con base en los Dictámenes 567/1992, 3 de diciembre de 1992 del Consejo de Estado, la doctrina señala que el hecho de iniciarse un procedimiento expropiatorio, aunque no llegue a rematarse por desistimiento de la Administración, puede ocasionar un perjuicio efectivo a los eventuales expropiados en la medida en que se les prive de expectativas reales, ciertas y concretas de utilización o disponibilidad económica de los bienes objeto de expropiación y de que obligue a sus titulares a realizar gastos extraordinarios. En esta misma línea el Consejo de Estado profundiza en otros dictámenes y deduce que cuando la expropiación no se ve consumada, la exigencia de dichos daños puede encauzarse mediante un procedimiento independiente instruido al amparo de la Ley 30/1992, artículo 139 —hoy LRJSP, artículo 32 s—, a falta de otras previsiones específicas en el ordenamiento (CEst Dict 927/1999, 13-5-99; 920/1999, 13-5-99)²².

Por consiguiente, todos los gastos en los que aquel que iba a ser expropiado ha incurrido con motivo de la expropiación (justificados, claro) son indemnizables con ocasión de una expropiación comenzada, pero no rematada. A esto cabe añadirle un matiz: la condena en costas en un procedimiento judicial perdido por el recurrente. Si el recurrente ha litigado por considerar que debe de obtener un justiprecio mayor, pero finalmente se le ha desestimado esta pretensión y no ha obtenido la condena en costas de la otra parte a su favor e, incluso, ha sido el potencial expropiado quién ha tenido que pagar la condena en costas, cabe exigir entonces una indemni-

²² LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administraciones Locales*. Ref. 5587

zación equivalente también al precio del pago de las costas, pues aunque viera perdida su pretensión, se hizo con motivo de un procedimiento expropiatorio que la Administración no ha terminado de consumir y que, en ese caso, tal procedimiento judicial nunca hubiera existido.

De este modo, aquellos que defiendan los intereses del Ministerio de Defensa ante procedimientos expropiatorios de sus propios bienes podrán hacer valer sus derechos indemnizatorios si, pese a tales actuaciones por parte de otras Administraciones expropiantes, estas no terminan desembocando en tiempo y forma en una expropiación ajustada a la legalidad y, por el contrario, generan perjuicios que el Ministerio no tenga el deber jurídico de soportar.

3.6.2. Por ocupación ilegal

Con carácter previo, debe reseñarse que nuestra alta jurisprudencia ha distinguido entre la indemnización por la privación del bien expropiado, que se cristaliza a través del justiprecio, y la indemnización por la ocupación ilegal de los bienes, por haberse incurrido en vía de hecho sin posibilidad de retrotraer el procedimiento restaurando los terrenos por las alteraciones físicas cometidas²³.

El objeto de este apartado es la indemnización por el segundo punto, por la ocupación ilegal. Respecto a este aspecto y a la incursión en la vía de hecho por no realizar la expropiación debidamente —dándose entonces una infracción del procedimiento—, esta lleva aparejada una indemnización de un 25 % del valor de los bienes objeto de expropiación. Por ejemplo, se puede citar la sección 6.^a, sentencia del 29 de noviembre de 2007, rec. 8889/2004, del Tribunal Supremo (Contencioso):

«Con idéntico criterio se pronunció esta Sala, además de en las Sentencias ya citadas, en las de 25 de octubre de 1993 EDJ 1993/9504 y 8 de abril de 1995 EDJ 1995/2499, en las que la ocupación por vía de hecho se saldó con la incoación de un expediente expropiatorio del terreno indebidamente ocupado.

TERCERO. —La doctrina de esta Sala de la que se hace eco la sentencia transcrita pone de relieve que en los supuestos en que la Administración hubiera incurrido en vía de hecho, el Tribunal *a quo* puede, ordenando la incoación de un expediente expropiatorio, sustituir la

²³ Véase: sección 6.^a, sentencia de 25 de mayo de 2011, rec. 3685/2007 del Tribunal Supremo (Contencioso),

restitución *in natura* por una indemnización equivalente al justiprecio del terreno con sus correspondientes intereses de demora, así como por la correspondiente a los daños y perjuicios inherentes a una ocupación ilegal que se fijan en el incremento del justiprecio e intereses debidos en un 25 %. Es por ello que el motivo de recurso debe ser estimado, pues tal y como se ha expuesto la Confederación Hidrográfica del Segura incurrió en vía de hecho al ocupar los terrenos de la actora, sin seguir el oportuno expediente expropiatorio. El hecho de que este se incoase por la propia Administración ya iniciado este procedimiento judicial antes de dictarse sentencia y que en el curso del mismo se vaya a fijar necesariamente el correspondiente justiprecio, no exime que haya de procederse a la fijación de una indemnización tendente a conseguir la plena indemnidad frente a los daños y perjuicios derivados de la ilegal ocupación.

La Sala de instancia entiende que únicamente procedería otorgar a la actora el valor de los terrenos, lo que estima ha de hacerse en el expediente expropiatorio, en la pieza del justiprecio, sin que considere procedente ninguna otra indemnización al no reputar acreditado ningún otro perjuicio diferente “al que pueda suponer la expropiación seguidamente acometida”. Al proceder así obviamente se vulnera la reiterada jurisprudencia de esta Sala que antes se ha citado en relación con los supuestos de vía de hecho en que se acuerda el incremento del justiprecio e intereses debidos en un 25 %».

Esta reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo con respecto al porcentaje establecido del 25 % también puede verse en la sección 6.^a, sentencia del 10 de noviembre de 2009, rec. 1754/2006, del Tribunal Supremo (Contencioso)²⁴. Hay que subrayar que el incremento del 25 % no recae solo sobre el justiprecio, sino también, como señala el Tribunal Supremo, sobre los intereses.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Contencioso) se ha pronunciado a este respecto con un enfoque más didáctico en la sección 4.^a de la sentencia de 3 de febrero de 2011, n.º 59/2011, rec. 1136/2005, ante el supuesto en el que se solicita el veinticinco por ciento de indemnización por la incursión de la vía de hecho. En su FJ 7.º se dice así:

²⁴ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo*. Ref. 5642. Ausencia de notificación (si bien este apartado se refiere a la ausencia de notificación como defecto procedimental, considero que resulta aplicable porque trata la cuestión de ausencia o defecto en el curso del procedimiento legal establecido, lo cual resulta extensible a la falta de pago debida como parte esencial del procedimiento que da lugar a la vía de hecho).

«Resta por resolver si procede reconocer la indemnización solicitada del 25 % al afirmar el recurrente que la administración ha prescindido del procedimiento legalmente establecido.

Con relación a la nulidad del procedimiento por ausencia del trámite de información pública y falta de declaración de la necesidad de ocupación, la Sala ha de poner de manifiesto que hasta fechas recientes había hecho una interpretación excesivamente rigorista del principio de vinculación de las partes no solo por cuantías sino también y por lo que interesa, por conceptos, a lo solicitado en sus hojas de aprecio, a partir del contenido de, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Supremo de 6 octubre 2008 EDJ 2008/185153 donde se dice que “las hojas de aprecio constituyen una declaración de voluntad de las partes sobre la valoración de los bienes a la que quedan sujetas en virtud del principio de los actos propios y determina el ámbito de actuación del Jurado y de la posterior revisión jurisdiccional, de manera que no puede darse más de lo solicitado por los expropiados y menos de lo ofrecido por la Administración(sentencias del 28 noviembre 2005 EDJ 2005/284320 y 12 junio 2007 EDJ 2007/70413. Esta vinculación alcanza tanto a los conceptos interminables como al “quantum” de manera que no cabe conceder por cada uno de esos conceptos mayor importe que el interesado en la hoja de aprecio, a diferencia de lo que sucede respecto de las partidas que las integran, cuya elevación no altera el petitum siempre que se respete la cuantía máxima de que se trate, puesto que los criterios y los métodos de valoración de los diferentes conceptos son heterogéneos mientras que los que se siguen para justipreciar el mismo bien resultan homogéneos y cabe su mutación en tanto no se sobrepase la suma total de unos y otros(además de las dos sentencias ya citadas, puede consultarse la del 23 mayo 1995 EDJ 1995/4227)”.

En aplicación de la referida doctrina jurisprudencial esta Sala vino considerando que la indemnización del 25 % por vía de hecho, si no se había solicitado en la hoja de aprecio y se pedía por primera vez en la demanda, no procedía. Sin embargo se procedió a una rectificación del mencionado criterio visto el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo del 24 marzo 2009 EDJ 2009/32293, según la cual “como indicamos en sentencia de 17 septiembre 2008 EDJ 2008/173241, por referencia a la de 16 marzo 2005 EDJ 2005/68394, una cosa es la indemnización procedente a consecuencia de la privación, en virtud del Instituto expropiatorio, de bienes y derechos, y otra cosa diferente es el reconocimiento del derecho a indemnización por la vía de hecho cometida por la administración a consecuencia de la anulación de la

actuación expropiatoria derivada de la vida de la resolución administrativa que declaró la utilidad pública que legitimaba sea Expropiación, cuya nulidad conlleva, en esencia, la devolución de las fincas de que se ha visto privado ilegítimamente el expropiado en vía de hecho, que solamente cabe sustituir, ante la imposibilidad material de devolución por haberse realizado la obra que motivó la expropiación, por una indemnización al amparo de lo dispuesto en el artículo 105 de la ley de la Jurisdicción. No se trata, por lo tanto, verificar el justiprecio de un procedimiento expropiatorio, cuyo caso opera la vinculación de las partes a lo solicitado en la hoja de aprecio, sino reparar la situación creada cuando la privación de los bienes, por haberse anulado el procedimiento expropiatorio y carecer de la necesaria cobertura legal, se entiende producido por la vía de hecho, cuyo efecto in natura sería la devolución de los terrenos expropiados e indemnización de los daños y perjuicios, y que ante la imposibilidad de dicha devolución, ha de incluir la correspondiente indemnización sustitutoria. Es en este contexto que la jurisprudencia viene estableciendo la posibilidad de que la indemnización vaya referida al justiprecio, fluido el premio de afección +1 cantidad que de ordinario se señala en el 25 %, pero entendiendo que con ello se trata de alcanzar la reparación de los daños y perjuicios realmente causados al propietario por la privación de sus bienes llevada a cabo por la vía de hecho, de ahí que en otras sentencias, como la citada del 16 marzo 2005 se precise que no se trata fijar el justiprecio sino de obtener un resarcimiento de la privación producida por la vía de hecho, lo que supone la valoración atendiendo al perjuicio real y efectivo sufrido por el afectado”».

Por redundar más en este criterio al respecto de la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, en el mismo sentido se ha pronunciado el TSJ de la Comunidad Valenciana (Contencioso) en la sección 2.^a, sentencia de 12 de julio de 2010, n.º 838/2010, rec. 72/2007.

En mi criterio, estas sentencias, y en conjunción como todo lo que se ha expuesto dejan lugar a distintas interpretaciones, si bien todas ellas llevan aparejada algún tipo de indemnización. Entre estas posibilidades, vislumbro las siguientes alternativas como las principales:

1. La restitución de los terrenos (ya sea en su estado originario o no) más el 25 % de indemnización del justiprecio por haber sido privado ilegalmente de los terrenos.
2. En los casos en los que no sea posible o debida la devolución de los terrenos, el pago del justiprecio más el 25 % de indemnización

sobre el justiprecio —por haber sido privado de los terrenos con la infracción de procedimiento— y sobre los intereses —por producirse demora en el pago del justiprecio—.

Finalmente, es importante culminar este apartado con el pronunciamiento que ha hecho, ratificando lo anterior y aclarando el cauce para solicitar la indemnización, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la sección 2.^a, sentencia de 23 de febrero de 2011, n.º 167/2011, rec. 88/2010:

«FJ 2: [...] y de otro lado, se insta el inicio de un expediente expropiatorio hasta la determinación del justiprecio con una indemnización compensatoria del 25 % por la ocupación por vía de hecho realizada por la Administración [...].

FALLO: [...] y reconociendo a la apelante tanto la ocupación de la finca 297B realizada por vía de hecho por el Ayuntamiento de Barcelona, así como el derecho a percibir la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios producidos como consecuencia de dicha ocupación por vía de responsabilidad patrimonial de la administración [...]».

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña deja claro que la vía de hecho es indemnizable por la vía de la responsabilidad patrimonial sin perjuicio de que se deba argumentar y acreditar el daño efectivo producido según se ha dictaminado en la, sección 5.^a, sentencia 27 de junio de 2019, n.º 934/2019, rec. 3666/2018 del Tribunal Supremo (Contencioso).

En definitiva, la falta de pago total del justiprecio o del pago o consignación parcial (consignación defectuosa) conllevan a que, de producirse la ocupación del bien por el Ayuntamiento expropiante, esta ocupación sea ilegal, lo que supondrá la posibilidad del Ministerio de Defensa de exigirle una indemnización por tal actuación.

3.7. RETASACIÓN DE LO EXPROPIADO POR FALTA DE PAGO

3.7.1. Aproximación a la figura de la retasación

Antes de abordar las implicaciones de la retasación es necesario hacer un somero repaso a la regulación de la retasación que se encuentra en los artículos 58 LEF y 74 REF. En ellos se deduce que, si transcurren cuatro

años, computados desde que se debió pagar el justiprecio, sin que el pago de la cantidad fijada se haga efectivo o se consigne, han de evaluarse de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación. En concreto, el artículo 58 LEF expresa:

«Artículo 58.

Si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.

Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación».

Hay que especificar que el plazo para que pueda solicitarse la retasación se computa desde el día siguiente a la fijación definitiva en vía administrativa del importe de la indemnización, no desde su determinación jurisdiccional, conforme a lo ordenado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 1980 y de 1 de junio de 1984²⁵.

El *dies a quo* parte del día de la notificación de la resolución valorativa definitiva en habida cuenta de la sección 6.^a, sentencia de 3 de octubre de 2000, rec. 4680/1996, del Tribunal Supremo (Contencioso), si bien existe una interpretación del mismo tribunal en contra —sección 6.^a, sentencia 16 de enero de 2003, rec. 7615/1998, del Tribunal Supremo (Contencioso)— en la que se admite como *dies a quo* la fecha de determinación judicial. Sea como fuere, la retasación no se interrumpe por la interposición de recurso jurisdiccional.

No ha de confundirse ese plazo de caducidad de la sección 5.^a, sentencia de 3 de marzo de 1986, de la primitiva valoración del Tribunal Supremo (Contencioso), con el de prescripción dentro del que ha de ejercerse la acción solicitando la retasación. Se trata de una acción retasatoria de naturaleza personal y no afectada por plazos especiales de prescripción que se halla sujeta al plazo general defectivo del artículo 1964 CC (cinco años según la Ley 42/2015; anteriormente quince años), que resulta de aplicación a los derechos y acciones de índole administrativa (TS 14-6-78; 21-1-76; 8-10-75). Por tanto, la retasación no se somete al plazo excepcional de un año establecido en el artículo 122.2 LEF para los supuestos y situaciones definidas en los artículos 120 y 121 LEC (TS 19-1-84).

²⁵ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo*. Ref. 5960.

Cabe deducir que, pasados cuatro años desde la determinación del justiprecio sin que este se hubiera pagado —plazo de caducidad—, surge un nuevo plazo de cinco años para solicitar la retasación —plazo de prescripción—.

En caso de consignación defectuosa también se reconoce el derecho a la retasación según la sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso) de 13 de octubre de 1993, recurso 247/1991, que en su FJ 2.º expone:

«Es evidente que si esta consignación se entiende bien hecha equivaldría al pago del justo precio y no habrá derecho alguno a la retasación interesada por la causahabiente de los propietarios de la finca expropiada, mientras que, por el contrario, si la consignación realizada no puede estimarse bien hecha, carecerá de efecto liberatorio y, en consecuencia, al haber transcurrido más de dos años sin haberse pagado ni consignado válidamente la cantidad fijada como justiprecio, habrá que acceder a la pretensión de retasación formulada en este pleito, conforme a lo que establece el artículo 58 LEF».

Por tanto, la consignación defectuosa tampoco puede, en ningún caso, interrumpir el plazo de cuatro años para la retasación.

En el supuesto de retroacción de actuaciones ordenadas judicialmente con anulación de la resolución del justiprecio (incluso aunque se hubiera abonado), el nuevo acuerdo de justiprecio se somete, a su vez, a las reglas de retasación²⁶.

3.7.2. Las implicaciones que conllevan la posibilidad de solicitar retasación

Habida cuenta del *Informe AGE 2022*, que declara la prescripción del justiprecio a los cinco años, este apartado está destinado a llevar el razonamiento —no adecuado— hasta la última de sus consecuencias mediante la institución de la retasación y utilizando otro punto de vista sobre la existencia de un plazo mayor al de cinco años para exigir el pago del justiprecio sin perjuicio de lo todo lo argumentado para explicar su imprescriptibilidad.

Por tanto, he de advertir al lector que este apartado es un paréntesis en los argumentos que se están relatando para apuntalar otras lógicas surgidas desde la premisa de una hipotética prescripción del justiprecio.

²⁶ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administrativo*. Ref. 5971.

Aun suponiendo que la reclamación del justiprecio estuviera sujeta a algún plazo de prescriptivo, este plazo no puede ser el de los cinco años inmediatamente posteriores a la determinación del justiprecio, sino que dicho plazo encontrará su comienzo y fin en un periodo más prolongado de acuerdo con un concadenado lógico de consecuencias jurídicas que nacen a raíz del impago total o parcial del justiprecio (este impago alcanzaría los casos de consignación insuficiente o defectuosa).

El planteamiento es el siguiente: si existe un plazo de prescripción de cinco años para la retasación y este mecanismo jurídico solo puede ejercitarse al cabo de cuatro años desde la determinación del justiprecio y sin haberse pagado este, ¿hasta qué momento puede instarse a la retasación? Considero que, a la luz de lo que se ha visto en el apartado anterior sobre la retasación, la respuesta es clara: hasta cinco años después de haber transcurrido los primeros cuatro.

En otras palabras, pasados cuatro años desde que se debió haber pagado el justiprecio comienzan a contar otros cinco años para solicitar su retasación y, por supuesto, también para exigir su pago. De este modo, el expropiante tiene cuatro años para pagar el justiprecio y, posteriormente, el expropiado tiene otros cinco años para solicitar su retasación y reclamar el pago.

Esta cuestión es de suma importancia para el asunto que se trata en este estudio, pues se deduce que, incluso pasados cinco años sin que Ministerio de Defensa haya obtenido el justiprecio, tendría derecho tanto a la solicitud de retasación como a la reivindicación del pago. Y si esta afirmación resulta coherente, lógica, cierta y con cabida en nuestro ordenamiento jurídico, dicha posibilidad sería incompatible si el plazo para reclamar la cantidad debida por ejecución de sentencia fuera de cinco años (como dispone el artículo 518 LEC).

Esto no quiere decir que, de no solicitarse la retasación en los cinco años al efecto (artículo 1964 CC), se pierda el derecho a la obtención del justiprecio, pues no se entiende esta consecuencia. Solo se estaría diciendo que, a lo sumo, se perdería el derecho a solicitar la retasación pasados los cinco años referidos.

Por tanto, aquella cantidad económica sobre la que el ordenamiento jurídico permite retasar no puede prescribir a los cinco años para exigir nuevamente su pago, sino que debe ofrecer un lapso de, al menos, nueve años (cuatro años para pagar el justiprecio más cinco años para solicitar su retasación en caso de no producirse).

En definitiva, sin perjuicio de todos los argumentos expuestos para justificar la imprescriptibilidad del justiprecio, otra línea argumental adicional

es defender la existencia de un periodo de nueve años para que el Ministerio de Defensa pueda reaccionar ante el impago de una expropiación.

3.8. Prohibición del enriquecimiento injusto

El principio de prohibición del enriquecimiento injusto en el ámbito del derecho administrativo opera plenamente en nuestro ordenamiento desde los años sesenta. Se trata de un principio genérico y que de proyecta en todos los campos del derecho administrativo, en todas las actuaciones de la Administración pública, y resulta un elemento común de todas las manifestaciones derivadas de estas actuaciones²⁷.

Existe una línea jurisprudencial que ha venido reconociendo este principio y que el reputado jurista Santiago Muñoz Machado²⁸ ha estudiado:

«Esa línea jurisprudencial ha continuado hasta la actualidad, como reflejan las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de abril (Contencioso, sec. 7.^a, S 30-04-2001, rec. 8534/1995; EDJ 2001/9865) y 12 de septiembre de 2001 o 15 de abril de 2002. Los requisitos que exige esta jurisprudencia para la aplicación, en definitiva, del principio de restitución del enriquecimiento injusto, son los procedentes de la jurisprudencia civil que, desde la Sentencia referida de 28 de enero de 1956, se resumen en las siguientes reglas: a) enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos; b) el empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido, siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre; c) relación causal entre empobrecimiento y enriquecimiento, de forma que este sea el efecto de aquel. O, dicho en otros términos, que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento; d) la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento».

Con mayor síntesis, otros autores²⁹ señalan que los requisitos para que opere el enriquecimiento injusto son:

²⁷ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Derecho Administrativo*. Ref. 3712.

²⁸ MUÑOZ MACHADO, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo III*. BOE. Ref. 648, pp. 303, requisitos.

²⁹ LEFEBVRE, F. (2023). *Memento Administraciones Locales*. Ref. 11554.

- Aumento del patrimonio del enriquecido.
- Correlativo empobrecimiento de la parte actora representado por un daño emergente o por un lucro cesante.
- Falta de causa que justifique el enriquecimiento.
- Inexistencia de un precepto legal que excluya la aplicación del principio.

En pocas palabras y a la luz de estos requisitos, si todos se dan por la comisión de una actuación administrativa, esta estaría incurriendo en un supuesto prohibido, con la obligación de devolver, restituir o indemnizar a la parte que ha empobrecido.

El Tribunal Supremo ha entendido que el plazo para ejercer esta acción contra la Administración pública se corresponde con el artículo 1964 CC, por lo que su plazo actualmente sería de cinco años.

Como regla general, el plazo comienza a computar desde que se ha incumplido la obligación de pago. A lo largo de este documento se han expuesto las razones que sirven de apoyo a la fundamentación por la que no existe plazo prescriptivo cuando se trata de abonar el justiprecio. En este caso, el plazo para alegar la acción por enriquecimiento injusto, por su propia lógica intrínseca, también sería imprescriptible.

No obstante, procurando alcanzar otras posibilidades que puedan deducirse de la ley —y aplicando un enfoque innovador—, en el epígrafe dedicado a la retasación se ha arrojado la posibilidad de estar sujeto, al menos, a un plazo más prolongado de nueve años. Dentro del marco de este argumento, la acción por enriquecimiento injusto podría ubicarse también en ese periodo.

Para concluir, en este estudio concreto de impago del justiprecio la teoría que gira en torno al enriquecimiento injusto servirá para apoyar el resto de los argumentos que ya se han dado. Además, esta acción pervivirá tanto como lo haga el derecho a reclamar la indemnización del justo precio.

4. MENCIÓN A JURISPRUDENCIA RECIENTE

Para finalizar este trabajo y por si el lector aun tuviera algún ápice de duda acerca de la interpretación del estudio que se ha llevado a cabo a lo largo de estas páginas, procedo a exponer unas sentencias de actualidad que sirvan de colofón a la ratificación de las ideas que han podido verse y, en especial, a la de la imprescriptibilidad del justiprecio.

Hace un par de años, el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares se pronunció mediante la sentencia con referencia STSJ BAL 148/2021, de 23 de febrero de 2021, número de recurso 87/2019 y número de resolución 130/130/2021, y, con fundamento en la jurisprudencia de este mismo Tribunal de los años 1996 y 1982, en su FJ 3.º se dice:

«En los supuestos de demora en el pago del justiprecio, el derecho del interesado destinado a obtener su abono no prescribe, sino que, transcurridos 4 años desde la fijación firme del importe de la transmisión forzosa por causas de utilidad pública e interés social, procede efectuar la retasación de sus conceptos y cuantías, como establece el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En este sentido, la jurisprudencia ha establecido de forma reiterada (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Noviembre de 1996, Recurso: 10821/1991, FD 6.º), que resulta imprescriptible el derecho o acción a percibir el justiprecio de los bienes o derechos expropiados, consecuencia que deriva “de la propia naturaleza del instituto expropiatorio, en el que el precio es un requisito esencial, de manera que si no se paga el justiprecio se produce una confiscación en lugar de una expropiación, ya que, para que esta exista, tanto el artículo 33.3 de la Constitución como el artículo 349 del Código civil exigen la correspondiente indemnización, y así lo consideró esta Sala del Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de octubre de 1989 , al razonar que el pago o depósito del justiprecio es un deber connatural y necesario en el instituto expropiatorio para que el beneficiario alcance definitivamente la propiedad del bien afectado, de manera que ese derecho no es un crédito, cuyo reconocimiento, liquidación o cobro sean susceptibles de prescripción, sino que constituye un requisito inexcusable a fin de que la expropiación no se convierta en confiscación y resulten debidamente indemnizados los propietarios coactivamente privados de su dominio”.

Esta imprescriptibilidad se deriva de la circunstancia consistente en que, sin el pago del precio, la expropiación es inexistente, como expresan las Sentencias del Tribunal Constitucional n.º 37/1987, de 26 de marzo y n.º 301/1993, de 21 de octubre : sin el pago del justiprecio (por razones que fueren) no existe, en palabras del tribunal constitucional, “válido ejercicio de la potestad expropiatoria”, resultando esta omisión de abono contraria al artículo 33.3 de la Constitución, precepto en el que se consagra el derecho a la propiedad privada».

Puede verse como, de manera explícita, este tribunal señala la imprescriptibilidad del justiprecio y, lejos de producirse la extinción del derecho de a la compensación económica por el mero transcurso del tiempo, lo que se produce es el derecho a solicitar la retasación al expropiado. De este modo, el Tribunal Supremo declara el justiprecio como un deber connatural y necesario y, si no se abona, no estaríamos ante una expropiación, sino ante una confiscación. Además, el tribunal matiza que este no se trata un crédito en sentido ordinario y sujeto a la posibilidad de prescripción.

El Tribunal Superior de Justicia declara que la falta de pago del justiprecio desnuda la potestad expropiatoria y desprovee de la prerrogativa al órgano administrativo que ha llevado a cabo la operación.

Finalmente, hace tan solo un año, el Tribunal Supremo afianzó de nuevo esta doctrina con un pronunciamiento que alcanzaba de forma clarificadora también a los intereses de demora. De esta forma, el Tribunal Supremo confirmó la doctrina señalada en su Sentencia 173/2022 (Sala de lo Contencioso), de 3 de mayo de 2022, número de recurso 3479/2021 y número de resolución 511/2022, que en su FJ 4.º dictamina que:

«[...] Ahora bien, como se declara en la mencionada sentencia, si bien el pago del justiprecio no prescribe, por constituir dicho pago una exigencia inherente a la potestad expropiatoria, como se razona en el escrito de oposición; es lo cierto que los intereses de demora sí son susceptibles de prescripción cuando se ha percibido a plena conformidad el pago del justiprecio y, a tales efectos, el *dies a quo* para el inicio del plazo de prescripción es aquel en el que se ha percibido el referido justiprecio a plena conformidad y ello por cuanto el pago de tales intereses constituye una obligación accesoria del justiprecio y en tanto no se cumple la misma no surge el derecho a la accesoria. Ahora bien, en cuanto que la finalidad de dichos intereses no es otro que compensar la demora en el pago del justiprecio, son susceptibles de prescripción, cuyo plazo comienza con el pago del justiprecio».

De manera contundente se reafirma la imprescriptibilidad del justiprecio. Además, también se deducen dos premisas acerca de los intereses del justiprecio. La primera, que son imprescriptibles —por no comenzar a computar su plazo— hasta que no se pague por completo el justiprecio. La segunda, que, una vez hecho este pago principal, habrá cinco años para requerir al expropiante el abono de los intereses (y por consiguiente, el requerimiento fehaciente interrumpirá el plazo previsto de cinco años al efecto).

5. CONCLUSIONES

En primer lugar, en el supuesto genérico de la ejecución de sentencias cuando es una Administración la condenada en el seno de un contencioso-administrativo, no existe jurisprudencia unánime respecto a la prescripción de la ejecución de sentencias a los cinco años. En contraposición, la jurisprudencia dilucida que, al ser una cuestión de orden público y según la interpretación de los artículos 29, 104.1 y 109.1 LJCA, el plazo puede quedar abierto o, al menos, ser más prolongado.

En segundo lugar, la actuación omisiva de cualquier Administración (también la local) para no cumplir la sentencia puede considerarse vicio de nulidad por contravenir el ordenamiento jurídico de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1.f LPAC, vicio que resultaría imprescriptible y en conjunción con el artículo 103, apartados 3, 4 y 5 LJCA.

En tercer lugar, la falta de pago completo del justiprecio se considera omisión de un trámite esencial que da lugar a la nulidad (por incurrir en vía de hecho) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1.e LPAC, vicio que también resultaría imprescriptible y que, del mismo modo, puede relacionarse con los artículos de la LJCA ya señalados.

Esta interpretación ha sido ratificada por la STSJ BAL 148/2021, de 23 de febrero de 2021, y por la STS 173/2022, de modo que se declara la imprescriptibilidad del justiprecio como presupuesto fundamental para revestir la potestad expropiatoria y connatural a esta.

En cuarto lugar, la posibilidad de retasación existe cuando no se ha pagado el justiprecio o este se ha consignado de manera defectuosa, han transcurrido cuatro años y, consecuentemente, cabe reclamar de nuevo el pago. Hay que inferir que, una vez pasados los cuatro años, se habilita un plazo de cinco años para ejercer el derecho de retasación y reclamación del justiprecio actualizado.

En los casos en los que exista un pago parcial y por debajo de lo debido, una vez ya se ha ocupado el inmueble, en tanto no se haya depositado la cantidad mínima suficiente para la ocupación en su momento esta ocupación resulta ilegal, lo que da derecho a indemnización de hasta el 25 % del justiprecio incluso con la devolución de los terrenos al expropiado.

En quinto lugar, el no debido depósito del justiprecio imposibilita la inscripción registral del bien expropiado, lo que hace que su situación quede en un limbo legal de manera indefinida en el tiempo, refuerza la idea de la imprescriptibilidad del pago y ofrece una posibilidad negociadora al Ministerio de Defensa en su papel de expropiado.

En sexto lugar, en tanto no se ha depositado el total del justiprecio cabe solicitar intereses de demora de manera imprescriptible en la medida en aún que quepa reclamar la cantidad principal que falta por abonarse en concepto de justiprecio. Una vez abonado el justiprecio en su totalidad, habrá un plazo de prescripción de cinco años para solicitar estos intereses.

En séptimo lugar, el enriquecimiento injusto es un principio del orden administrativo que impide que ninguna Administración pueda enriquecerse sin causa justa. En este caso, el expropiado podría hacer valer este principio para defender sus derechos. No obstante, queda abierto cierto margen interpretativo para entender cuál es el *dies ad quem*.

BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ GARCÍA, B. y FUERTES LÓPEZ F. J. (2023), *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*. Aranzadi.
- GAMERO CASADO, E. (2016) *Manual de Derecho Administrativo Básico*. Tecnos.
- LA LEY (2023). *Expropiación forzosa: procedimientos expropiatorios y determinación del justiprecio*. La Ley.
- LEFEBVRE, F (2023). *Memento Contencioso-administrativo*. Lefebvre.
- (2023). *Memento de Derecho Administrativo*. Lefebvre.
- (2023). *Memento Expropiación Forzosa*. Lefebvre.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo III*. BOE.
- ORTIZ RAMÍREZ, J. (2019). *Expropiación forzosa: Conceptos, procedimientos y criterios de valoración del justiprecio*. Sepín.
- REDONDO HIRUELO, M. (2020). *La legitimación de las partes en el proceso contencioso-administrativo*. Universidad de Alcalá.
- RUIZ LÓPEZ, M. Á. (2021). *Las garantías jurídicas tras la expropiación forzosa*. Thomson Reuters Aranzadi.
- RUIZ RISUEÑO, F. (2022). *El Proceso Contencioso-Administrativo*. Aranzadi.

