

## ¿PUEDE LA ADMINISTRACION EXPROPIANTE OCUPAR EL INMUEBLE SI EL PRECIO QUE FIJO EL JURADO HA SIDO IMPUGNADO POR EL EXPROPIADO?

La cuestión no deja de ofrecer interés. Si el expropiante no pudiera ocupar la finca objeto de la expropiación sino después de haberse resuelto la cuestión objeto de debate ante el Tribunal Supremo en última instancia, es indudable que la actuación de la Administración pública se vería notablemente retardada y los fines de interés general que trataban de realizarse mediante la expropiación recibirían a menudo grave daño con el retraso. Por otra parte, no parece que las garantías jurídicas del expropiado, con derecho a que se le entregue el equivalente económico del bien que pierde por la expropiación, se vean mermadas por tal ocupación si la cantidad fijada como justiprecio se ha satisfecho o consignado.

La Ley de Expropiación Forzosa ha puesto gran cuidado en rodear de las máximas garantías jurídicas al expropiado, pero, como es lógico, cohonestándolas con el interés general que se halla en la base de la expropiación. La Ley ha buscado, y conseguido, un equilibrio entre los intereses de Administración y administrado, como se verá a seguido.

### 1.º *El procedimiento de fijación del justiprecio en la Ley vigente.*

Es indudable que en todo procedimiento expropiatorio el *punctum saliens* es la fijación de la cantidad que el expropiado ha de recibir por el bien que se le expropia. En nuestra Ley anterior de 1879 se procuraba primeramente la puesta de acuerdo de expropiante y expropiado en cuanto al justiprecio; y si tal acuerdo no se producía, entonces dos peritos, nombrados cada uno por las partes intervinientes en la expropiación, trataban de llegar a una concordia en la fijación de la indemnización. Pero si entre los peritos no había posibilidad de acuerdo, se sometía la cuestión a dictamen de un perito tercero, y a la vista de todo lo actuado la Administración, por modo unilateral, dictaba la resolución que estimaba justa. El expropiado podía acudir,

en general, ante los Tribunales contencioso-administrativos para que revisasen el acto de la Administración fijando el justiprecio.

En la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 se procura, igualmente, poner de acuerdo a las partes interesadas; y caso de que éstas no puedan hallar un punto de connivencia ni por sí mismas ni por sus peritos, se somete la cuestión de fijación del precio al Jurado Provincial de Expropiación, que en cada capital de provincia se constituirá bajo la presidencia de un Magistrado, designado por la Audiencia correspondiente, y cuatro vocales, que serán: un Abogado del Estado, un representante de la Cámara Oficial Agraria o de la C. N. S., un Notario de libre designación por el Colegio correspondiente y un funcionario técnico, que puede ser un Ingeniero agrónomo, de Caminos, de Montes, de Minas, Arquitecto, Profesor mercantil, etcétera, según los casos. Este Jurado, sometido a una minuciosa regulación en cuanto a su modo de actuar y a las incompatibilidades que puedan afectar a sus miembros, será el que, como dispone el artículo 34 de la Ley, «decida ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de la expropiación», y cuya resolución ha de expresar los motivos de la misma, razonando los criterios de la valoración a que haya llegado.

La creación y estructuración orgánica de este órgano colegiado, al que se encomienda la delicada función de hallar el justo precio, es acaso uno de los mayores aciertos que la Ley ha tenido; y si bien todavía la experiencia no sea grande, por razón del corto tiempo que lleva funcionando, puede ya afirmarse que en el ejercicio de tan delicada función no ha defraudado las esperanzas que en él se depositaron por el legislador. Y el mismo Tribunal Supremo ha dejado ya constancia de su opinión al efecto, pues en su reciente sentencia del 2 de marzo de 1959 afirma que, en atención a su composición jurídica, técnica y administrativa, su carácter corporativo y su conocimiento de las situaciones y circunstancias de índole provincial, ofrecen aquellos jurados y sus resoluciones una garantía de independencia y justicia, como alejados de los intereses en juego, que aconsejan su aceptación cuando fijan el precio del bien expropiado, atendiendo a la efectiva realidad de su valor, dejando a salvo, claro está, los casos en los que pudiera apreciarse error o notoria injusticia, que no pueden descartarse «a priori» de las actuaciones humanas.

2.º *Las resoluciones de los Jurados de Expropiación terminan la vía gubernativa.*

El artículo 34 de la Ley ya indica que el Jurado será quien decida *ejecutoriamente* sobre el justo precio. Y la palabra subrayada no otra cosa quiere decir sino que su fallo o resolución es *definitivo*, aunque pue-

da ser recurrido en vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Y el artículo 35 lo dice, aún es más expresivo, al disponer que «la resolución del Jurado de Expropiación habrá de ser necesariamente motivada ....., se notificará a la Administración y al propietario, *ultimaré la vía gubernativa* y contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo.»

Los preceptos anteriormente citados dejan la cuestión tan clara y tan concluyente que no puede haber lugar a duda alguna. Las resoluciones de los Jurados Provinciales de Expropiación ultiman la vía gubernativa, de tal manera que ya contra las mismas no cabe interponer recurso administrativo alguno, sino sólo acudir, si se estima pertinente, a la revisión jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso-administrativo correspondiente. Y esto se vuelve a reconocer, de modo implícito, en el artículo 126 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Nuestro Supremo Tribunal, como no podía ser menos, lo ha reconocido así al decir en la Sentencia de 2 de marzo de 1959 que los acuerdos de los Jurados de Expropiación constituyen, en definitiva, un acto administrativo que por ello es susceptible de recurso y de ser revocados y anulados. Y en la sentencia de 25 de febrero del mismo año consigna que la decisión final del justiprecio en la vía gubernativa corresponde al Jurado de Expropiación, y sus resoluciones, que no son discrecionales, sino regladas, pueden ser sometidas a revisión jurisdiccional en los casos que señala la Ley. Y en las Sentencias de 7 de mayo de 1958, 23 de abril y 18 de junio de 1959 parte de esta situación del acto administrativo de los Jurados Provinciales de Expropiación para asentar su tesis de que, si la Administración General del Estado no estima aceptable tal resolución, es preciso que la declare lesiva para poder impugnarla en la vía *revisora* jurisdiccional contencioso-administrativa.

3.º *Tales resoluciones, como todos los actos administrativos, son ejecutivas.*

Es la ejecutividad uno de los caracteres de todo acto administrativo. El ser ejecutivo el acto significa que la Administración tiene la facultad de llevarlo a puro y debido cumplimiento por sí misma. Hay en el acto emanado de la autoridad administrativa una presunción de legitimidad, de que se acomoda a la justicia y al «Bonum commune» que, en tanto no se demuestre lo contrario, y así lo declaren los Tribunales de Justicia, a los que puede someterse el acto en revisión, le otorga el legislador pleno valor y eficacia. Por otra parte, razones de imperiosa necesidad imponen este modo de ser de los actos de la Administración para que pueda cumplir debidamente sus fines, habida

cuenta que entra dentro de su propia existencia el ser rápida y pronta en el obrar.

Esta nota de ejecutividad, que va unida al acto administrativo, campea en nuestro derecho positivo. Así, el artículo 361 del texto refundido de la Ley de Régimen Local vigente, de 24 de junio de 1955, dice que los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales *serán inmediatamente ejecutivos* cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa, y ello sin perjuicio de los recursos que la Ley establece. De igual manera se recoge el principio de la ejecutividad del acto administrativo en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, al decir en su artículo 33 que los actos y acuerdos de las autoridades y Organismos de la Administración del Estado *serán inmediatamente ejecutivos*, salvo los casos en que una disposición establezca lo contrario o requieran aprobación o autorización superior. Y la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en su artículo 101, vuelve a consignar el mismo precepto al decir que los actos y acuerdos de las autoridades y Organismos de la Administración del Estado *serán inmediatamente ejecutivos*, salvo lo previsto en el artículo 120 y en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o requieran aprobación o autorización superior.

De manera que en nuestro derecho positivo vigente se establece de modo general que los actos de la Administración pueden y deben cumplirse y llevarse a inmediata ejecución por la misma Administración que los dictó con independencia del resultado que ofrezca la revisión jurisdiccional de dichos actos, si es que se pide en tiempo y forma que sean revisados por los Tribunales de Justicia competentes. Ahora bien, como antes se ha indicado, la resolución del Jurado Provincial de Expropiación es un acto administrativo que ultima la vía gubernativa y contra el que, si bien podrá interponerse el recurso contencioso-administrativo, no se da ya recurso administrativo, siendo, por lo tanto, definitivo. Por ello, es indudable que tal resolución o acto puede ser inmediatamente ejecutado por la Administración porque, en tanto los Tribunales a cuya revisión se pueda someter aquél no resuelvan otra cosa, la resolución del Jurado Provincial de Expropiación fijando la cantidad a indemnizar al expropiado se presume justa. Y satisfecha esta cantidad, o consignada en forma legal cuando el expropiado no quiera hacerse cargo de la misma, la Administración podrá ocupar el inmueble cuya utilidad o interés social y cuya necesidad de ocupación fueron anteriormente declaradas, pudiendo de ese modo llenar los cometidos de carácter público que con la expropiación se trataba de conseguir. Si a consecuencia de la reclamación el Tribunal modifica el precio, ninguna dificultad hay en cumplir y ejecutar su sentencia, no sufriendo con ello perjuicio alguno el expropiado, quien además habrá de recibir el interés correspondiente a la cantidad dejada de percibir desde

el momento en que la ocupación de la finca por la Administración expropiante tuvo lugar. Se cohonestan, así, el interés público y la conveniencia de darle rápida satisfacción y las garantías jurídicas concedidas al expropiado.

La vigente Ley de Expropiación Forzosa ha sido en esto cuidadosa; y si bien ha ofrecido al expropiado cuantas garantías, con respecto a su derecho, pueden ofrecerse, ha querido que la Administración no encuentre entorpecimientos sin justificación en el cumplimiento de sus cometidos de interés general. Acaso se hubiera podido tachar de excesivamente favorable a la Administración, con olvido algún tanto de las garantías jurídicas del expropiado, la disposición contenida en el artículo 113 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 10 de julio de 1924, al permitir que desde que se plantease formalmente la divergencia entre las tasaciones de expropiado y del expropiante el Ayuntamiento pudiera ocupar el inmueble, previo depósito de la cantidad que se obtenga por la capitalización al 5 por 100 de la renta líquida asignada a la finca con dos años de antelación a la fecha de la iniciación del proyecto, incrementada aquella cantidad con el 10 por 100. Pero este juicio de ningún modo puede aplicarse al procedimiento consignado en la Ley de Expropiación Forzosa vigente.

#### 4.º *La Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1959.*

Esta Sentencia, en la que fué Ponente el Excmo. Sr. D. José María Suárez Vence, se dictó en el asunto cuyos antecedentes, someramente expuestos, se consignan a seguido.

1. El Ayuntamiento de Vigo trató de expropiar una parcela precisa para la apertura de la calle de circunvalación. Y como expropiante y expropiado no se pusieron de acuerdo en cuanto al justiprecio, llegó el asunto al Jurado Provincial de Expropiación, que fijó en 250.000 pesetas la cantidad a abonar.

2. No se conformó el expropiado, interponiendo recurso ante el Tribunal Contencioso-Administrativo Provincial contra el precio fijado.

3. El Ayuntamiento notificó al expropiado que le haría entrega inmediata, bien que a título provisional hasta tanto se fallase el asunto definitivamente ante los Tribunales de Justicia, de la cantidad fijada por el Jurado de Expropiación. Se efectuó el abono y la Corporación requirió al propietario para que desalojase la finca en el plazo que le señaló. No habiéndolo llevado a cabo procedió la Administración Municipal a ocupar la finca de referencia.

4. El expropiado interpuso recurso de reposición contra el acuerdo de la Corporación que le imponía el desalojo de la finca, y, al ser desestimado por la tácita, promovió recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial, el cual declaró que la cantidad que había

de satisfacerse al expropiado era la de 834.664 pesetas, más el interés legal desde el momento de la ocupación hasta que se haga el pago total de dicha cantidad.

5. Apelada la sentencia, el Tribunal Supremo, sin entrar a conocer del fondo del asunto, y estimando que se han infringido las disposiciones formales sobre apertura y desarrollo de cada periodo de la expropiación, momento de pago, plazo para desalojamiento, ocupación de la finca y consignación de justiprecio, declara, en consecuencia, la nulidad de todo lo actuado, incluso la sentencia del inferior.

Los considerandos del Tribunal Supremo son del tenor literal siguiente:

«CONSIDERANDO: Que confiada la tutela de la pureza del procedimiento a esta jurisdicción, por su específica función revisora, es misión esencial, en el ejercicio de la misma por los Tribunales de lo contencioso-administrativo, velar de oficio inclusive por el exacto cumplimiento de las normas rituarías, en la tramitación de los expedientes gubernativos y ulterior desarrollo del proceso expropiatorio, que las propias partes no pueden alterar ni subvertir so pena de nulidad.»

«CONSIDERANDO: Que, sentado lo expuesto, apareciendo acreditado en este litigio *que el precio señalado por el Jurado de Expropiación* en 9 de febrero de 1959 *no es firme*, por haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Provincial Contencioso-Administrativo de Pontevedra, contra él, habiéndose admitido a trámite, no cabe proceder al pago y toma de posesión regulados en el capítulo IV del título II de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, por no estar determinado el justo precio, y, consiguientemente, son inoperantes e inaplicables hasta entonces las prescripciones de los artículos 48, 50 y 51 de dicha Ley, respecto a los cuales gira la disputa litigiosa, como *prematurados* han sido los actos municipales de oferta, entrega de precio y ocupación del precio expropiado, *al no ser de condición definitiva y firme el valor señalado por el Jurado de Expropiación, requisito indispensable*, según la recta interpretación de los preceptos reguladores de la Institución de Expropiación forzosa y de los términos empleados por los artículos invocados de justo precio, que es la cantidad fijada en firme por el Jurado si no se recurre en vía contencioso-administrativa contra su señalamiento, o la determinada en esta jurisdicción si fué recurrida, pero no el valor o precio en que cada parte estima la cosa expropiada.»

En esta Sentencia del Tribunal Supremo se parte de conceptos que se hallan en abierta pugna con la doctrina anteriormente expuesta y con una correcta interpretación de los textos legales que regulan la expropiación forzosa en nuestra Patria.

En efecto, la sentencia en cuestión parte de los siguientes supuestos:

a) Que el precio fijado por el Jurado de Expropiación no es firme ni definitivo si ha sido recurrido en vía jurisdiccional.

b) Que, al no serlo, tal acto no puede llevarse a ejecución.

Sin duda se ha producido un error de perspectiva en toda esta argumentación del Tribunal Supremo. Y ello, acaso, por no tener en cuenta los exactos contornos que una depurada terminología científica fija a los conceptos de «firmes», «definitivos» y « ejecutivos» en relación con los actos administrativos, y por olvidar que la ejecutividad es una nota que se halla en la raíz de tales actos, que otorga a la Administración, como antes se ha expuesto, la facultad de llevarlos a ejecución por sí misma, incluso aunque los actos no sean firmes ni sean definitivos, pues normalmente los recursos no suspenden la ejecución del acto impugnado.

Pero la resolución del Jurado Provincial de Expropiación es un acto definitivo. Según lo antes escrito, el artículo 35 de la Ley de Expropiación Forzosa dice que la resolución del Jurado de Expropiación fijando la indemnización «ultima la vía gubernativa», y contra dicha resolución sólo puede recurrirse en vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Es decir, que si tal acto de señalamiento de precio termina la vía gubernativa, es un acto definitivo, que causa estado, pues, como consigna el artículo 2.º de la Ley Contencioso-administrativa vigente, causan estado las resoluciones de la Administración cuando no sean susceptibles de recurso en vía gubernativa, ya por ser definitivas o por ser de trámite si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, y así lo ha consignado el Tribunal Supremo con reiteración al decir que en los expedientes de expropiación forzosa *no hay decisión definitiva hasta que la Administración señala la cantidad* a abonar como precio de lo expropiado. (Sentencias de 1 de marzo de 1932, 17 de mayo de 1940, 17 de noviembre de 1943, 31 de octubre de 1950 y otras muchas.)

Al declarar la Ley de Expropiación definitivo y ejecutorio al acto del Jurado por el que se fije la indemnización al expropiado, al mismo tiempo que se abre la vía de posible revisión jurisdiccional contencioso-administrativa, se le otorga a la Administración expropiante la facultad de llevarlo por sí misma a ejecución, pues éste es el privilegio de que goza la autoridad administrativa, según lo antes dicho. Y al ser ejecutorio el acto de señalamiento de precio, se pone en marcha el procedimiento expropiatorio del cuarto periodo de la Ley, que es el del pago y toma de posesión de la finca, porque al referirse al artículo 48 de la misma al pago de la cantidad que se hubiera fijado como

justiprecio, se está indudablemente refiriendo a la determinación del mismo por el Jurado de Expropiación que, como antes se dijo, es un acto ejecutivo.

Ni conforme a la doctrina ni al derecho positivo se precisa esperar a que se pronuncie sentencia por el Tribunal revisor del acto administrativo para que a éste se le pueda dar ejecución por la Administración. Decir que la Ley de Expropiación Forzosa exige como requisito indispensable para poder pagar o consignar el precio y ocupar la finca objeto del expediente expropiatorio el que el precio haya sido aceptado, expresa o tácitamente, por el expropiado, o que se haya dictado sentencia firme si fué recurrido, es afirmar algo que no está en la Ley de Expropiación en la que, por el contrario, se establece que el acto del Jurado de Expropiación fijando el precio es firme y ejecutorio (excepto en el caso del artículo 52, con ocasión de la expropiación de urgencia, que permite la ocupación de la finca con sólo la consignación de la cantidad que resulte de capitalizar al interés legal el líquido imponible y el importe de los perjuicios por rapidez de ocupación, etc., dejando para después la fijación del precio por el procedimiento normal, con intervención de Jurado).

De manera que, contra la afirmación del Tribunal, el acto del Jurado de Expropiación señalado el precio es un acto ejecutivo, y al llevarse a ejecución por la Administración y ser satisfecha la cantidad allí fijada, le permite a aquélla ocupar el inmueble objeto de expropiación, siendo de esperar que en posteriores fallos se mantenga la que para nosotros es correcta aplicación de los textos legales y se deseche la tesis que en la sentencia comentada se sustenta.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO,

Doctor en Derecho.

Diplomado en Admón. Local