

LA INTERVENCION DEL BENEFICIARIO EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

Por

VICENTE M. ESCUÍN PALOP

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO.—III. EL BENEFICIARIO COMO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO.—IV. ESTUDIO INDIVIDUALIZADO DE LA ACTUACIÓN DEL BENEFICIARIO DE LA EXPROPIACIÓN: A) En la fase de declaración de necesidad de ocupación. B) La actuación del beneficiario en la determinación del justo precio: 1. El convenio expropiatorio entre beneficiario y expropiado. 2. La subrogación en los trámites de avalúo. C) La actuación del beneficiario en la fase de pago y toma de posesión. Las técnicas correctoras de la devaluación del justiprecio. D) Responsabilidad por demoras imputables al beneficiario.—V. EL BENEFICIARIO Y LAS FORMAS ANORMALES DE EXTINCIÓN DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: A) La renuncia a la condición de beneficiario: B) El desestimiento.—VI. GARANTÍAS JURÍDICAS DEL BENEFICIARIO: A) El derecho a impugnar los actos decisorios del procedimiento. B) El derecho a mantener la validez del justiprecio expropiatorio.—VII. LA EXTINCIÓN DE LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO. DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DE LAS REVERSIÓN. RESPONSABILIDADES ESPECIALES DEL BENEFICIARIO.

I. INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de las principales especialidades sustantivas y procedimentales, que la existencia de un beneficiario, en sentido estricto, produce en la expropiación forzosa. La aparición de un beneficiario entendiéndose por tal a cualquier persona pública o privada, habilitada en virtud de Ley a solicitar la expropiación de un bien o derecho, que pasará a integrar su patrimonio, estando sometido a la obligación de abonar el justiprecio, implica, necesariamente, la limitación de las facultades de que es titular la Administración en el supuesto más frecuente de que actúe, simultáneamente, como beneficiaria y expropiante. Efectivamente, en este último caso se puede aislar una actuación de la Administración como poder público dotado de potestad expropiatoria y otra como directamente interesada en el aspecto económico de la expropiación, fundamentalmente, en cuanto obligada al pago del justiprecio. La aparición de un tercer vértice subjetivo, el beneficiario, en el procedimiento expropiatorio al lado del expropiante y del expropiado excluye la actuación de la Administración en el segundo de los sentidos señalados, limitándose a la de poder público, actuación, que algún autor ha calificado de arbitral (1), y que

(1) PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso*, núm. 55 de esta REVISTA, pp. 65 a 112, y *Derecho Administrativo, Derecho Privado y Derecho garantizador*, núm. 52 de esta REVISTA, pp. 59 a 99; Ri-

se centra en la determinación de que el sujeto que pretende la condición de beneficiario lo es realmente por haberle sido atribuida en virtud de Ley, lo que supone el reconocimiento del beneficiario como parte en el procedimiento expropiatorio con los derechos y deberes que examinaré.

Las especialidades del procedimiento expropiatorio en el que interviene un beneficiario, en sentido estricto, han sido puestas de relieve tanto por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacando que su causa radica en el interés social y que la Administración actúa como «titular de trámite» (2), como por la doctrina que se limita a diferenciar al beneficiario del titular de la potestad expropiatoria (3).

II. EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICION DE BENEFICIARIO

El reconocimiento de la condición de beneficiario por la Administración no sólo es el presupuesto de toda su actuación, sino que además supone, como veremos, la declaración de la utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado. Como es normal, rige, al respecto, el principio de rogación, por lo que: «corresponderá a las personas o entidades que ostenten la condición de beneficiarios de la expropiación forzosa, solicitar de la respectiva

VERO YSERN, E.: *El Derecho Administrativo y sus relaciones entre particulares*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1969; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Edit. Cívitas, 3.ª edic., Madrid, 1979, t. I, pp. 438 y ss.

(2) En su Sentencia de 29 de noviembre de 1974, el Tribunal Supremo considera como características de las expropiaciones con beneficiario: «1.º Referirse a un tipo en que la causa no es la tradicional del interés público, sino la más moderna del interés social colocado al lado de aquélla en el artículo 1.º de la vigente Ley de 16-XII-1954; 2.º Actuación de la Administración como simple "titular de trámite", esto es, ejercitando la potestad expropiatoria para la satisfacción de los objetivos preferentes fijados en el ordenamiento, pero en posición desligada de los directamente implicados en la operación expropiatoria, al parecer, frente al propietario desposeído, la del beneficiario o nuevo propietario investido a través de la interposición de la autoridad de la Administración.»

(3) RIVERO YSERN destaca en *El Derecho Administrativo y las relaciones entre particulares*, Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo, p. 198, que «el beneficiario es tal de la expropiación, pero no es titular de la potestad expropiatoria», y LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, en «Selección de comentarios jurisprudenciales sobre Jurisprudencia de conflictos jurisdiccionales», IEA, p. 314, 1976, y en el núm. 59 de esta Revista, señala que «al beneficiario de la expropiación no le corresponde decidir ejecutoriamente al margen de la Administración expropiante, de otra forma se residenciarían en el beneficiario los poderes que se han tratado de reservar sólo para el sujeto expropiante, y que aquellas de sus actuaciones que carezcan de cobertura en el acto administrativo no gozan de presunción de legalidad».

Administración expropiante la iniciación del expediente expropiatorio a su favor, para lo que deberá justificar plenamente la procedencia legal de la expropiación y su cualidad de beneficiarios, pudiendo la Administración expropiante pedirles cuantas justificaciones estime pertinentes y efectuar por sus propios medios las comprobaciones necesarias» (art. 5 del REF).

Con carácter general podemos señalar, pues, que la solicitud del interesado en obtener el reconocimiento de la condición de beneficiario contendrá la norma que en opinión del peticionario le atribuye esta condición, la concurrencia de todos los requisitos legales y las circunstancias fácticas que determinan el ejercicio en su favor de la expropiación. Sin embargo, creemos que esta regla general es susceptible de alguna matización en base a los diversos tipos de beneficiarios, que nuestro Derecho positivo reconoce. Dos son, a nuestro juicio, los tipos básicos de beneficiarios de la expropiación los que ostentan esta condición en base a la existencia de una relación jurídica previa con la Administración y aquellos otros en los que se valora el resultado final de la actividad que realizan. Utilizando una terminología proveniente de diversos estudios sobre la colaboración de los particulares con la Administración (4) se puede denominar a los primeros beneficiarios por su integración en la Administración y a los segundos beneficiarios por la realización de actividades paralelas.

(4) Vid. MARTÍN MATEO: *La sustantividad del Derecho Administrativo*, número 53 de esta REVISTA, p. 35; GENY: *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Recueil Sirey, Paris, 1930; ZANOBINI: *L'essercizio privato delle pubbliche funzioni*, en «Scritti vari», Milano, 1955, y *Corso di Diritto Amministrativo*, t. III, p. 301 y ss., Giuffrè Editores, Milano, 1946; ALESSI: *Instituciones de Derecho Administrativo*, Bosch, Barcelona, 1970, t. I, p. 227, y t. II, pp. 158-178; GASCÓN y MARÍN: *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1917, t. I, pp. 427 y ss.; FERNÁNDEZ DE VELASCO: *Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración*, Bosch, Barcelona, 1931, t. II, pp. 335 y 363-381, 2.ª edic.; CARLOS GARCÍA OVIEDO: *Instituciones de Derecho Administrativo con referencia a la Legislación y Jurisprudencia española*, 1.ª edic., Imprenta de Eulogio de las Heras, Sevilla, 1930; CUEVAS: *La Teoría jurídica del administrado* (apuntes para su estudio), «RDP», 1932; T. R. FERNÁNDEZ: *Derecho Administrativo, Sindicatos y Auto-administración*, IEAL, Madrid, 1972; LLISER BORRELL: *La actividad urbanística de los particulares*, Editorial Montecorvo, 1975, y *La vicariedad en el ejercicio de la función pública*, número 80 de esta REVISTA; BAENA DEL ALCÁZAR: *Sobre el concepto de fomento*, número 54 de esta REVISTA, año 1967; JORDANA DE POZAS: *Ensayo sobre una teoría del fomento en el Derecho Administrativo*, «REP», núm. 48, año 1949, y *El problema de los fines de la actividad administrativa*, núm. 4 de esta REVISTA, año 1951; CHILLÓN MEDINA: *Formas, técnicas y estructuras administrativas ante la planificación económica*, núm. 64 de esta REVISTA, año 1971; SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, núm. 84 de esta REVISTA, año 1977.

Opinamos que si bien el principio señalado rige plenamente para el segundo grupo de beneficiarios, puede ser objeto de importantes matizaciones en relación con el primer grupo, ya que puede haber sido contemplado el ejercicio de la condición de beneficiario de la expropiación en la relación jurídica previa con la Administración en que tiene su origen, atenuándose las exigencias señaladas anteriormente. Siendo la condición de beneficiario atribuida por Ley, según establece el artículo 2 de la LEF, el sujeto a cuyo favor se le ha conferido tiene un derecho subjetivo (5) a su reconocimiento, actuando la Administración normalmente con facultades regladas, dado los términos objetivos en que están redactadas estas normas (6), lo que excluye cualquier valoración administrativa sobre la oportunidad del ejercicio de dicho derecho. Sin embargo, en nuestra doctri-

(5) Entendemos con GARCÍA-TREVIJANO como Derecho subjetivo «las garantías incondicionadas que el ordenamiento jurídico otorga a un administrado para poder pretender frente a la Administración Pública el reconocimiento de una situación jurídica individualizada. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, p. 502, «Revista de Derecho Privado», Madrid, 1964. En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA: *Sobre los derechos públicos subjetivos*, «REDA», núm. 6, y *Curso de Derecho Administrativo*, en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, t. II, Editorial Civitas, Madrid, 1977, p. 35. Las garantías con las que el ordenamiento jurídico protege al beneficiario se estudian en otro apartado del presente trabajo.

(6) A título de ejemplo transcribo a continuación alguna de las normas que atribuyen la condición de beneficiario de la expropiación forzosa: a) El artículo 16 de la Ley de 10-V-1972, de autopistas en régimen de concesión establece que: «El Decreto de adjudicación de la concesión implicará la declaración de utilidad pública de las obras», y el artículo 17.2 del mismo texto aclara que: «en el procedimiento expropiatorio, el concesionario asumirá los derechos y obligaciones del beneficiario y, en consecuencia, satisfará las indemnizaciones de toda índole que proceden por razón de las expropiaciones y ocupaciones temporales necesarias para la ejecución del proyecto.

b) En materia de urbanismo aparece el beneficiario de la expropiación en:

— El artículo 64 de la LS, al regular los sistemas de actuación, establece: «La aprobación de los Planes de Ordenación Urbana y de polígonos de expropiación implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes a los fines de expropiación o imposición de servidumbres. Los beneficios de expropiación podrán extenderse a las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado o de las Corporaciones Locales para la ejecución de Planes u obras determinadas.»

— En conexión con la normativa que rige el Registro de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa, el artículo 158 de la LS establece que: «cualquier persona podrá adquirir, transcurridos los plazos de retención por el propietario... un solar o finca incluida en el Registro y solicitar del Ayuntamiento que lo expropia y se lo adjudique íntegramente con arreglo a la valoración aludida en el artículo anterior, siempre que el peticionario asuma el compromiso de edificar, según el Plan, e ingresar en la Depositaria de Fondos Municipales con quince días de antelación al pago del justiprecio la cantidad necesaria para abonarlo.»

c) En materia de minas, de 21 de julio de 1973, confiere la condición de

na existe alguna opinión contraria como la de PERA VERDAGUER para el que la Administración goza de facultades discrecionales en el reconocimiento de la condición de beneficiario (7).

Otro aspecto destacable del reconocimiento de la condición de beneficiario por la Administración expropiante es la desaparición en la práctica de la declaración de utilidad pública o interés social, a la que normalmente dicho reconocimiento suple. Muy significativo, al

beneficiario de la expropiación a los explotadores de las sustancias a que integran las secciones A, B y C.

- En relación con los explotadores de la sección A; el artículo 102 establece que: «Quienes realicen el aprovechamiento de recursos de la sección A podrán acogerse a los beneficios de la Ley de Expropiación Forzosa para la ocupación de los terrenos necesarios al emplazamiento de las labores, instalaciones y servicios correspondientes, previa la oportuna ... de utilidad pública, que señalará la forma de ocupación.»
- A los explotadores de sustancia de la sección B, se refiere el artículo 10.6 al disponer que: «El titular de una autorización de aprovechamiento de recursos de la sección B, tendrá derecho a la ocupación temporal o expropiación forzosa de los terrenos necesarios para la ubicación de los trabajos, instalaciones y servicios.»
- En relaciones con los titulares de explotaciones de la sección C, al artículo 105 de la LM establece que: «El titular legal de una concesión de explotación, así como el adjudicatario de una zona de reserva definitiva, tendrá derecho a la expropiación forzosa u ocupación temporal de los terrenos que sean necesarios para el emplazamiento de los trabajos, instalaciones y servicios.»
- d) En materia de investigación y explotación de hidrocarburos, el artículo 3 de la Ley 21/1974, de 27 de junio, dice que: «Los titulares de las autorizaciones, permisos y concesiones a que se refiere esta Ley gozarán, para la realización de las actividades que en ella se regulan, el beneficio de la expropiación forzosa u ocupación temporal de los bienes o derechos que requiere la ubicación de las labores, instalaciones y servicios necesarios para el ejercicio de su actividad.»
- e) En materia de industrias, además de lo establecido en el artículo 14 de la LEF, la de 2 de diciembre de 1963, de industrias de interés nacional contiene en su artículo 3 entre los beneficios que pueden concederse a este tipo de empresas: «La expropiación forzosa de los terrenos necesarios para su instalación o ampliación e imposición de servidumbres de paso, para vías de acceso, líneas de transportes, y distribución de energía y canalizaciones de líquidos y gases en los casos en que sea preciso.»
- f) En materia de vivienda.

(7) PERA VERDAGUER, en *Expropiación Forzosa*, colección Nereo, 1963, p. 40, opina que: «No obstante, conviene aquí precisar cuáles son las posibilidades de aquellos que se consideran con derecho a ostentar la calidad o condición de "beneficiario" de una pretendida expropiación forzosa, frente a la decisión que al respecto adopte la Administración a la que se dirija. Este precepto reglamentario (art. 5.º) señala que la Administración podrá pedir a aquellos solicitantes cuantas justificaciones estime pertinentes y efectuar por sus propios medios las comprobaciones necesarias. El acuerdo que al respecto adopte la Administración será de carácter eminentemente discrecional, según lo ha declarado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 15-V-1959, reseñada precedentemente y, si bien podrá impugnarse en vía contencioso-administrativa, de acuerdo con la vigente Ley de Jurisdicción, las posibilidades de éxito son prácticamente nulas.»

respecto, es el artículo 14 de la LEF que al contemplar un supuesto típico de expropiación con beneficiario, como es aquella que se realiza a favor de una empresa de interés nacional, señala que: «La concesión del título de empresa de interés nacional llevará aneja sin más la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios respecto a las obras y servicios que requiera el cumplimiento de sus fines.» Con frecuencia, las Leyes que atribuyen la condición de beneficiario de la expropiación forzosa establecen mecanismos sustitutorios de la declaración de utilidad pública. Son característicos a este respecto, el artículo 16 de la Ley de 10-V-1970 al establecer que: «El Decreto de adjudicación de la concesión (de una autopista de peaje) implicará la declaración de utilidad pública de las obras», en conexión con el artículo 17.2 del mismo texto legal que atribuye al concesionario la condición de beneficiario de la expropiación; la ausencia de una declaración expresa de utilidad pública se da también en los supuestos de que exista un beneficiario de la expropiación en materia de urbanismo, tanto si la expropiación constituye un sistema de ejecución (art. 64 LS) o se aplica como sanción (artículo 158 LS). En la Ley de Minas, la condición de explotador de sustancias minerales de las secciones B y C suplen la declaración de utilidad pública o interés social y la declaración de necesidad de ocupación (arts. 106 y 105 de la Ley de Minas de 21-VII-1973); la misma técnica es seguida por el artículo 3 de la Ley de 27-VI-1974 sobre investigación y explotación de hidrocarburos. Todo ello hace patente uno de los puntos oscuros de la normativa que rige la expropiación forzosa en España: la ausencia de un control jurisdiccional a la declaración de utilidad pública, como ha señalado T. R. FERNÁNDEZ (8).

(8) T. R. FERNÁNDEZ: *El control jurisdiccional de la causa «expropiandi»*, «REDA», núm. 1, p. 119, señala que: «La reconducción a una Ley formal de declaración de utilidad pública o interés social, considerada, en un principio, como positiva en la medida en que situaba fuera de la Administración y por encima de ella la decisión básica, había venido a traducirse paradójicamente en una causa de inmunidad dada la imposibilidad de someter las Leyes a un control por vía jurisdiccional.» Otro es el sistema francés, en el que la declaración de utilidad puede ser objeto de control por los Tribunales administrativos. Es destacable, en este sentido, el *avis* del Consejo de Estado de 28-V-1971, en el que se establece que: «se considera que sólo puede ser declarada de utilidad pública una operación si no son excesivos los daños causados a la propiedad privada, el coste económico financiero, la eventual inconveniencia desde el punto de vista de las consideraciones sociales y el daño producido a otros intereses públicos, todo ello teniendo en cuenta el interés público al que habrá de servirse.»

III. EL BENEFICIARIO COMO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

La escasa regulación de la figura del beneficiario de la expropiación, prácticamente limitada al artículo 5 del REF, y a alguna referencia incidental de la LEF y de su Reglamento, obliga a completarla con la del interesado en el procedimiento, género al que pertenece el beneficiario en virtud del carácter supletorio de la LPA.

La afirmación de que el beneficiario es un interesado en el procedimiento expropiatorio, es evidente, por ser un administrado que interviene en un procedimiento administrativo como titular de un derecho o interés directo, legítimo y personal (9). Al respecto, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo lo considera como un interesado cualificado (10), admitiendo la posibilidad de que al lado del beneficiario existen otros interesados (11).

(9) El aspecto formal del interesado ha sido destacado por GONZÁLEZ EREZ, J., en *El procedimiento administrativo*, Abella, Madrid, 1964, p. 243, y voz «interesado» de la NEJ, SEIX; GARRIDO FALLA, F.: *La Ley de procedimiento administrativo*, ENAP, 1966, p. 35, para LÓPEZ NIETO, siguiendo la opinión de VILLAR ROMERO, «el concepto de interesado es equivalente al de parte en el proceso judicial». Muy interesantes son las precisiones sobre los distintos sentidos del término interesado que efectúa GARCÍA-TREVIJANO, J. A., en su *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 2.^a ed., Madrid, 1968, pp. 503 y 504. Para el estudio de los aspectos sustantivos de la figura, básico el trabajo de GARCÍA de ENTE-RRÍA, E.: *Sobre los derechos públicos subjetivos*, «REDA», núm. 6, pp. 427 a 446, posteriormente incorporado al *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, redactado en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, pp. 36 a 54, Civitas, 2.^a ed., 1981.

(10) La Sentencia del Tribunal Supremo de 29-V-1972 destaca que: «La Unión Sindical de Usuarios del Júcar no es una simple interesada en la expropiación, sino cualificada por su condición de beneficiario... ya que se obligaba al pago del coste de la construcción del pantano de Alarcón, de cuyo embalse adquiriría la propiedad, cuando hubiera abonado la totalidad de la cual viene haciéndolo en el 20 por 100, por lo que no sólo representa el interés público, causa de la expropiación, sino que es el adquirente del bien expropiado, que obtendrá al finalizar el pago del justiprecio, lo que le concede la Ley de 7-VII-1911, lo que hace que en ella concurren los requisitos establecidos en el artículo 2.º de la LEF y 3.º de su Reglamento.» La STS de 19-X-1968 establece que: «A tenor del artículo 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la sociedad referida era interesada en el procedimiento hasta el punto de haberlo promovido»; también la STS de 13-III-1968 señala que: «No se ha dado a la citada entidad el carácter de interesado en el expediente de expropiación, contrariando las disposiciones acontecidas en la LPA, que por su carácter general ha de estimarse fundamental en la tramitación de los expedientes siempre que no sea contradicha de una manera total y específica en la regulación que establece la LEF.

(11) La Sentencia de 26-VI-1965 reconoce que: «aun advirtiendo que no sea beneficiario de la expropiación es indudable que reconociéndose que la variante de la carretera, motivo de la expropiación, ha de realizarse por ella y

La consideración del beneficiario como interesado tiene importantes consecuencias prácticas en orden a la aplicación supletoria de la normativa referente a éste. Entre otros derechos, la LPA atribuye al interesado los siguientes: el de ejercitar las acciones que en relación a sus derechos o intereses legítimos le correspondan, dirigiendo instancias y peticiones a las autoridades y organismos de la Administración (art. 70.1 LPA); el de obtener de las autoridades y organismos del Estado que resuelvan las instancias que les dirijan, o declarar, en su caso, los motivos de no hacerlo (art. 70.2); el de aducir alegaciones en cualquier momento, siempre que sea con anterioridad al trámite de audiencia, a fin de que sean tenidas en cuenta al resolver (art. 83); el de proponer los medios de prueba que estime pertinentes para acreditar los hechos que alegue (arts. 88 y siguientes); el de conocer el expediente que se le pondrá de manifiesto para presentar y alegar los documentos y justificaciones que crea pertinentes (91.1); el de desistir de sus peticiones o instancias a renunciar a sus derechos (art. 96.1); el que se le notifiquen las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses (art. 79.1); el de interponer los recursos previstos en las Leyes (art. 113.1); el de ser oído antes de dictarse resolución (art. 91) o de resolver los posibles recursos administrativos (117); por su parte, la LJCA reconoce legitimación para interponer un recurso contencioso-administrativo a los que «tuvieran un interés directo en ello».

A continuación examino la posición del beneficiario en cada una de las fases del expediente expropiatorio a la luz tanto de las normas que regulan la expropiación como las contenidas en la LPA.

a su costa está legitimada para la interposición del recurso, ya que tiene interés directo, conforme al apartado a) del artículo 28 de la Ley de esta jurisdicción en la fijación del justiprecio que ha de satisfacerse» y más claramente la STS de 29 de mayo de 1972 cuando afirma que: «La tesis de la Administración de que en un expediente expropiatorio exclusivamente, puede tener intervención el beneficiario y el expropiado, ya que las normas específicas de la Ley de 16-XII-1954 y su Reglamento de 26-IV-1957 señalan en concreto cuáles son los sujetos legitimados al respecto y que pueden recurrir las resoluciones, no puede ser acogida, pues la Jurisprudencia de esta Sala, Sentencias 4-XII-1967, 12-III-1968, 26-X-1970, etc., ha declarado que la LPA es supletoria de la Ley de Expropiación Forzosa, por lo que pueden existir situaciones en que aparezcan personas con interés de actuar en la expropiación cuando la medida afecta directamente a su patrimonio.»

IV. ESTUDIO INDIVIDUALIZADO DE LA ACTUACIÓN DEL BENEFICIARIO DE LA EXPROPIACIÓN

A) La fase de declaración de necesidad de ocupación

La actuación del beneficiario en esta fase del expediente se centra en la obligación de formular, a efectos de la necesidad de ocupación, «una relación concreta e individualizada, en la que se describan en todos los aspectos, material y jurídico, los bienes o derechos que considere de necesaria expropiación. Cuando el proyecto de obras o servicios comprenda la descripción material detallada a que se refiere el párrafo anterior, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, pero el beneficiario estará igualmente obligado a formular la mencionada relación a los solos efectos de la determinación de los interesados» (artículo 17 LEF). El Reglamento, como es lógico, completa los requisitos que debe reunir tal relación, exigiendo en su artículo 16.2 que: «En la relación se expresará el estado material y jurídico de cada uno de los bienes o derechos, los nombres de los propietarios y de sus representantes, con indicación de su residencia y su domicilio, y los de cuantos fueran titulares de algún derecho o interés indemnizable, afectados a la expropiación.»

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo en Sentencia de 27-XI-1971 (Ar. 4951), ha recalcado el deber del beneficiario de presentar la relación de interesados, incluso cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción detallada de los bienes a expropiar (12).

Determinada en los términos señalados la obligación del beneficiario, cabe plantearse la cuestión de los efectos jurídicos de la no presentación de la relación por parte del mismo. La respuesta al problema planteado se encuentra en la aplicación supletoria de la LPA, cuyo artículo 99 establece que: «Paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá que transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mis-

(12) «La resolución sobre la necesidad concreta en ocupar los bienes, estrictamente indispensables para el fin de la expropiación, regulada en el capítulo II del título II de la LEF, exige al beneficiario la relación concreta e individualizada prevista en el artículo 17, incluso cuando el proyecto de obras y servicios comprenda dicha descripción material detallada porque, si bien la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del proyecto, el beneficiario estará obligado a formular para la "determinación de los interesados"..."»

mo con archivo de las actuaciones.» Estamos, pues, en presencia de un auténtico deber del beneficiario cuyo incumplimiento produce la sanción de caducidad del procedimiento administrativo, que no implica, necesariamente, la caducidad o decadencia de los derechos del beneficiario (13).

Creemos que el beneficiario de la expropiación tiene, también, derecho, en esta fase del expediente, a informar en el incidente, originado por la solicitud del expropiado de que se expropie la totalidad de la finca rústica o urbana por resultar como consecuencia de la expropiación antieconómica su explotación (art. 23 LEF).

B) La actuación del beneficiario en la determinación del justo precio

Siendo el beneficiario el sujeto obligado a abonar el justiprecio es evidente su derecho a participar en la fijación del mismo; su actuación en esta fase del procedimiento expropiatorio es esencial, por corresponder a su principal obligación. El artículo 5 del REF recoge expresamente en apartados distintos el protagonismo del beneficiario en atención a la forma de determinación del justiprecio; así, el párrafo 2.3.º le atribuye la facultad de «convertir libremente con el expropiado la adquisición amistosa a que se refiere el artículo 24 de la Ley» y el párrafo 2.4.º reconoce su derecho a «actuar en la pieza separada de justiprecio a los efectos de presentar la hoja de aprecio a que se refiere el artículo 30 de la Ley y de aceptar o rechazar la valoración propuesta por los propietarios». A continuación procedemos a un examen individualizado de la participación del beneficiario en la fase de determinación del justiprecio en cada una de las modalidades de fijación del mismo.

1. EL CONVENIO EXPROPIATORIO ENTRE BENEFICIARIO Y EXPROPIADO

La LEF, como señala el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (14), establece como primer sistema de valoración el acuerdo amigable, sistema que presenta ventajas para ambas partes ya que supone, al menos, un considerable acortamiento del procedimiento expropiatorio, y,

(13) Sobre la caducidad del procedimiento es aconsejable la lectura de los trabajos de GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *La llamada caducidad del Procedimiento Administrativo*, núm. 45 de esta REVISTA, septiembre-diciembre, 1964, y GUATA MARTORELL, A.: *La revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo*, pp. 30-31, y ENTRENA CUESTA, R.: *El proyecto de Ley de revisión de la LPA*, de 17-VII-1958, («DA», núm. 68, p. 16, agosto 1963.

(14) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios de la LEF*, pp. 126 y ss.

generalmente, unas mejores condiciones económicas para el expropiado, que se compensan con una más rápida ocupación por parte del beneficiario. El convenio expropiatorio presenta diversas modalidades, según la LEF, que son, básicamente:

- 1.º El celebrado en un plazo de quince días después de la declaración de necesidad de ocupación, artículo 24 LEF.
- 2.º El que se produce mediante la aceptación de la hoja de apreciación del expropiado por el beneficiario, artículo 30.1 LEF.
- 3.º El que tiene lugar a través de la aceptación por el expropiado de la hoja de apreciación de la Administración, artículo 30.2 LEF.
- 4.º El que se produce en cualquier momento anterior a la determinación del justo precio por el Jurado Provincial de Expropiaciones, artículo 24 LEF.

Considero, pues, inadecuada la separación, que efectúa el REF en los párrafos 2.3 y 2.4 de su artículo 5.º, cuando considera de diversa naturaleza la adquisición amistosa del artículo 24 entre beneficiario y expropiado de la LEF (art. 5.2.3) y la aceptación de la propuesta del propietario (art. 5.2.4, REF), cuando ambos son distintas modalidades de una misma figura: el convenio expropiatorio.

Curiosamente, la STS de 4-VI-1966, que examina un convenio expropiatorio entre beneficiario y expropiado, parece ignorar la existencia del artículo 5.2.3 del REF al no referirse a éste para justificar la regularidad de dicho convenio y afirmar que el convenio entre beneficiario y expropiado «si bien no encaja aparentemente en las previsiones del artículo 24 de la LEF, que contempla exclusivamente la fijación convencional del precio entre expropiado y Administración con omisión del beneficiario, resulta razonable encuadrarlo en tal norma, cuando junto al expropiado aparezca el destinatario posterior de los bienes a quien corresponda el pago de la indemnización y que económicamente es el más directamente interesado en esta fase del procedimiento expropiatorio».

La misma Sentencia presenta el aspecto muy positivo de reconocer el carácter público del convenio entre beneficiario y expropiado y la competencia, al respecto de la Jurisdicción contencioso-administrativa (15).

(15) «Convenio que, no obstante su apariencia privada, por establecer una relación jurídica entre dos particulares, constituye especialmente un contrato administrativo por su finalidad —la fijación del justiprecio con exclusión sustitutiva de un acuerdo administrativo— y por el carácter público inherente al

La naturaleza jurídica del acuerdo entre beneficiario y expropiado, en cuya virtud se determina el justiprecio, no difiere de la del acuerdo entre expropiante y expropiado, por lo que, como defendí en otro lugar, considero que es un acto administrativo firme, en cuanto consentido por las partes (16), y ello porque la regulación de la figura del beneficiario en la LEF determina que, si bien la potestad expropiatoria sigue siendo propia y exclusiva de la Administración, se delegue el resultado final y la actividad destinada a la determinación del bien a expropiar, la fijación del justiprecio y a su impugnación por vía de recurso, tanto administrativo como contencioso. Por lo que se puede hablar de un ejercicio compartido de la actividad expropiatoria, produciéndose una delegación intersubjetiva del ejercicio de potestades administrativas a favor del beneficiario, de forma que los actos realizados en ejercicio de la referida actividad tienen el carácter de actos administrativos.

De todo lo dicho se deduce que es imprescindible la actuación del beneficiario para que se pueda hablar de determinación del justo precio por convenio expropiatorio, lo que excluye cualquier actuación distinta de la del beneficiario. El Tribunal Supremo declaró en Sentencia de 13-III-1968 la nulidad del acuerdo celebrado sin intervención del beneficiario (17).

2. LA SUBROGACIÓN EN LOS TRÁMITES DE AVALÚO

El artículo 5.2.4 de la LEF reconoce el derecho del beneficiario a «actuar en la pieza separada, a los efectos de presentar las hojas

beneficiario, sujeto activo de la expropiación, en situación accesoria respecto de la Administración Pública, cuya posición de supremacía comparte, sin embargo, en este momento concreto, sin olvidar, por otra parte, que aún cuando tal calificación fuera discutible, no lo es en cambio la posibilidad de análisis ante esta jurisdicción como negocio jurídico inserto en un procedimiento expropiatorio y de cuya validez depende la intervención de un órgano administrativo (el Jurado de Expropiación) conforme al criterio establecido en el artículo 4.º de la Ley Reguladora de esta jurisdicción como cuestión prejudicial y directamente relacionada con la pretensión objeto de este proceso.»

(16) Escuin PALOP, V.: «La naturaleza jurídica del convenio expropiatorio en el Derecho español», en el libro *Homenaje al profesor Juan Galvañ Escutia*, Universidad de Valencia, Facultad de Derecho, 1980, p. 165, *in finem*.

(17) Ya que el beneficiario tiene derecho a «... aceptar o rechazar la valoración propuesta por los propietarios... pues para que el convenio de avenencia termine con el expediente de expropiación, precisa que haya concurrido la totalidad de los afectados por la expropiación, es decir, en el caso presente la Administración, el interesado y el beneficiario, en este caso la Unión Sindical citada». Es criticable en esta Sentencia la afirmación de que debe participar en el convenio la Administración, ya que los únicos que deben establecerlo son el beneficiario y el expropiado libremente.

de aprecio, a que se refiere el artículo 30 de la Ley, y de aceptar o rechazar las valoraciones propuestas por los propietarios». El artículo citado conduce a la aplicación de la LEF en sus artículos 30 y siguientes, con las lógicas modificaciones que aparecen por la subrogación del beneficiario en el lugar de la Administración en la pieza de justiprecio (18).

Trataremos de determinar la actuación del beneficiario de la expropiación, sustituyendo las referencias expresas a la Administración por el beneficiario, siguiendo el orden señalado en la LEF, por lo que efectuaremos un análisis individualizado de cada posibilidad de actuación del destinatario del bien expropiado.

1.º Pasados los quince días que el artículo 24 de la LEF fija como plazo para la conclusión del acuerdo amistoso, se iniciará el expediente para la fijación del justiprecio, encabezado por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse. En virtud del artículo 29 de la LEF, la Administración requerirá al expropiado para que presente la hoja de precio, en la que se concreta el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes. La valoración habrá de ser forzosamente motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito.

2.º Aceptación o rechazo de la hoja de aprecio.—El beneficiario habrá de aceptar o rechazar la valoración del propietario en el plazo de veinte días. En el supuesto de que acepte tal valoración, se entenderá definitivamente fijado el justo precio, procediendo al pago del mismo, como requisito previo a la ocupación.

Acerca de la valoración de la omisión por parte del beneficiario de respuesta a la hoja de aprecio presentada por el expropiado, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18-X-1973 considera que:

«La alegación que hace el recurrente relativa al incumplimiento por el beneficiario del plazo de veinte días que el artículo 30 de la LEF establece para aceptar o rechazar la valoración de los propietarios, debe estimarse carente de trascendencia jurídica alguna, ya

(18) El Tribunal Supremo, en Sentencia de 13-III-1968 (Ar. 1290), destaca que: «... en el curso del expediente tendrán atribuidas los beneficiarios las facultades y obligaciones que fija, entre otras, la consignada en el núm. 4 (del art. 5.º del Reglamento), de actuar en la pieza separada del justiprecio, a los efectos de presentar la hoja de aprecio, a que se refiere el artículo 30 de la Ley y de aceptar o rechazar la valoración propuesta por el propietario».

que no puede concederse ninguna de las dos consecuencias que parecen ser las que el expropiado aboga, pues ni el cumplimiento tardío de dicho trámite constituye infracción esencial de procedimiento que cause indefensión y, por tanto, no puede producir nulidad formal en clase alguna, ni el transcurso del referido plazo sin presentación del escrito aceptándose o rechazándose puede calificarse de aceptación tácita de ésta.»

En el supuesto de no aceptar el beneficiario la valoración del expropiado, en el plazo de veinte días.

3.º Tiene el beneficiario derecho a extender la hoja de aprecio, hoja que debe ser fundada, según el artículo 30 de la LEF y que será notificada al expropiado para que en el plazo de diez días acepte lisa y llanamente o la rechace, pudiendo hacer las alegaciones que estime pertinentes, empleando los métodos valorativos que juzgue más adecuados para justificar su propia valoración y asimismo a aportar las pruebas que considere oportunas en justificación de dichas alegaciones.

4.º Derecho a aceptar las modificaciones introducidas por el expropiado en la hoja de avalúo presentadas por él, posibilidad que suele darse en la práctica, ya que el expropiado, al no ver aceptada su hoja de aprecio, suele introducir variaciones en la misma antes de iniciarse la actuación del Jurado expropiatorio, modificaciones que se centran normalmente en una disminución de la cantidad originariamente exigida.

Aunque la actuación del beneficiario como impulsor del procedimiento, que analizo seguidamente, puede darse en cualquier fase del expediente, es en la de determinación del justiprecio en la que adquiere más trascendencia dado que existen numerosos traslados de documentos, sujetos a plazos muy cortos. Esta actuación, si bien reconocida expresamente en el REF, ha sido, parcialmente, vaciada de contenido por la aparición de la LPA, que establece el principio de oficialidad en la tramitación del procedimiento. Este derecho del beneficiario tiene concreción en:

1.º La posibilidad de impulsar la actuación de la Administración en el supuesto de que el expropiado no cumpla en el plazo legal los trámites en los que se le concede intervención. Estos trámites son, especialmente, los contenidos en los artículo 29 y siguientes

de la LEF, que hace referencia a la presentación de la hoja de aprecio, y la respuesta que debe dar a la presentada por el beneficiario.

2.º La posibilidad de recurrir en queja frente a actuaciones procedimentales de la Administración que puedan ser calificadas como irregulares, en los términos establecidos en el artículo 77 de la LPA.

C) La actuación del beneficiario en la fase de pago y toma de posesión

Las técnicas correctoras de la devaluación del justiprecio. La Administración expropiante y la entidad o persona beneficiaria, en su caso, son los sujetos a quienes genéricamente incumbe la carga de la indemnización (19). Este deber es una consecuencia lógica de la configuración legal de la figura del beneficiario, que es el adquirente, a través de un procedimiento expropiatorio, de un conjunto de bienes. Consecuencia de esta petición es la obligación de abonar el justo precio de los bienes expropiados para impedir el enriquecimiento sin causa. Al establecer el Reglamento de forma expresa esta obligación, se efectúa una remisión en bloque a la normativa legal y reglamentaria al efecto, normativa que presenta la originalidad de hacer referencia en numerosas ocasiones al beneficiario, lo que cobra un especial sentido al compararlo con la carencia de referencia expresa al beneficiario, tanto en la Ley como el Reglamento, en otras fases del procedimiento.

La obligación se centra, según el artículo 48.1 de la Ley, en «el pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses». El mismo artículo reconoce diversas posibles formas de cumplimiento, al decir: «El pago se verificará, precisamente, en dinero y previa acta que se levantará ante el Alcalde del término en que radiquen los bienes o derechos expropiados, si bien *la persona o entidad expropiante* y la expropiada podrán convenir otras formas y lugar de pago.» La misma Ley, en el artículo 50, señala una de las formas que puede presentar el pago, señalando que «cuando el propietario rehusare recibir el precio o cuando existiera cualquier litigio entre el interesado y la Administración, se consignará el justiprecio en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente».

(19) Vid. MALLOL GUARRO: *La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa*, Editorial Hispano-Europea, Barcelona, 1966, p. 261.

El acta de pago la firma el beneficiario con la Administración expropiante y el expropiado. En el acta se expresará si hay aplazamiento del pago y el interés pactado.

El Reglamento de la expropiación, cumpliendo su misión de desarrollar la Ley, dedica uno de sus artículos, el 48.2, a regular el pago del justiprecio cuando el beneficiario y, por tanto, el obligado a ello, es una persona o entidad distinta de la Administración expropiante. Este artículo establece que: «Cuando la expropiación beneficia a organismos autónomos oficiales, el libramiento para el pago del precio que deben realizar se ajustará a lo previsto en su legislación específica. Tanto en este caso como cuando la expropiación se haya realizado en beneficio de particulares, la Administración expropiante, una vez firme el precio de la expropiación, se dirigirá a los beneficiarios notificándoles el lugar y la fecha en que habrán de realizar el pago.» El artículo transcrito tiene la virtud de reconocer de forma general la posibilidad de que un organismo autónomo sea beneficiario de la expropiación (20) y de concretar un requisito indispensable para que el beneficiario cumpla su obligación: el de notificarle la Administración la cuantía en que se concreta la misma.

Como lógica consecuencia de la obligación de pagar el justiprecio, el beneficiario tiene derecho a ocupar el bien expropiado. Según el artículo 51 de la LEF, «hecho efectivo el justiprecio o consignado en la forma prevista en el artículo anterior, podrá ocuparse la finca en vía administrativa o hacer ejercicio del bien expropiado...». El artículo 54 del REF añadirá que: «Los desahucios y lanzamientos que exijan la ocupación de la finca expropiada tendrán carácter adminis-

(20) La condición de beneficiario de un organismo autónomo puede provenir, o bien de la necesidad de adquirir ciertos bienes para el cumplimiento de sus fines, o bien de la expresa atribución de la misma por una norma de rango legal. EL TS ha reconocido reiteradamente la posibilidad de que un organismo autónomo sea beneficiario de la expropiación, pudiendo impugnar el acuerdo del Jurado de Expropiación sin autorización o aprobación del Ministerio de que dependa y sin necesidad de la previa declaración de lesividad, *vid.* las Sentencias del TS de 17-VI-1964, 14-III-1966, 10-XI-1967, 31-I-1968, 3-VI-1971, en el mismo sentido el dictamen de la Dirección General de la Contencioso del Estado, vol. I, 1966-1973, p. 326, ponente, M. GODED MIRANDA. En el derecho francés, la posición de los organismos autónomos ante la expropiación ha sido reforzada por el Consejo de Estado en su resolución de 12-III-1972, señalando el comisario del Gobierno: *il nous paraît inutile d'insister si vous ne voulez pas aller jusqu'à affirmer que les établissements publics peuvent bénéficier de l'expropriation du seul fait qu'ils sont chargés par définition d'un service public, ce qu'il n'est pas nécessaire de dire aujourd'hui vous bornerez à constater que ce droit est inhérent à leur qualité de personnes morales de droit public qui doit leur valoir de disposer même sans texte exprès, de prerogatives de droit public telles que l'expropriation.*

trativo» y el artículo 55 del mismo Reglamento señala que: «Se extenderá acta de ocupación de la cosa o derecho expropiado a continuación de la del pago o consignación.» Disponiendo a continuación los requisitos que debe reunir la referida acta en el supuesto de que los bienes o derechos expropiados resulten inscribibles en el Registro de la Propiedad. Es decir, como consecuencia de los artículos citados, y de las razones señaladas en el párrafo anterior, el beneficiario de la expropiación tiene el derecho de solicitar de la Administración expropiante que ejercite sus prerrogativas a su favor, con el fin de que pueda tomar posesión del bien expropiado. Esto es, que le sea transferida el bien previa su ocupación por vía administrativa.

En este apartado debemos reconocer también la posibilidad de que el beneficiario de la expropiación pueda solicitar de la Administración que utilice en su favor el procedimiento de urgencia, que fuera creado por la Ley de 7-X-1939, y en la actualidad regulado por el artículo 52 de la Ley de Expropiación y los concordantes de su Reglamento. En este supuesto, el beneficiario interviene en el acta previa de ocupación y en la de ocupación.

Como es lógico, el problema de las devaluaciones del justiprecio por las posibles dilaciones en su determinación, abono o desfases temporales entre la ocupación e inicio del procedimiento y el efectivo abono de la indemnización, que ha sido profundamente analizado por la doctrina (21), son de entera aplicación al supuesto en que el adquirente sea un beneficiario de la expropiación, a continuación examinamos las concreciones más importantes de estas técnicas cuando el adquirente es un beneficiario.

La obligación de abonar las indemnizaciones de demora está impuesta de una manera general en el artículo 5,2,6 del REF. A continuación tratamos de aislar y diferenciar los diversos supuestos en que pueda aparecer una responsabilidad, por el incumplimiento de dicha obligación.

(21) Una completa visión del problema ha realizado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Expropiación forzosa y devaluación monetaria*, núm. 80 de esta REVISTA, mayo-agosto 1976, y en el *Curso de Derecho Administrativo*, redactado en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ, Civitas, Madrid, 1981, 2.ª edic., pp. 284 y siguientes. Desde la perspectiva de la indemnización, es también muy interesante el trabajo de Santiago MUÑOZ MACHADO: *La actualización de las indemnizaciones en materia de responsabilidad civil de la Administración*, «REDA», número 19, pp. 624-637, y *Confirmada una nueva Jurisprudencia en materia de responsabilidad civil de la Administración*, «REDA», núm. 24, pp. 150-153.

D) Responsabilidad por demoras imputables al beneficiario

En primer lugar, cabe una responsabilidad por retrasos imputables en el desarrollo del expediente (22), fundamentalmente se concreta éste en la falta de contestación a la hoja de aprecio del expropiado y el retraso en la presentación de la hoja de avalúo.

Su regulación está contenida en principio en el artículo 56 de la LEF que establece como presupuesto de la misma que: «hayan transcurrido seis meses sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos.» El artículo 72 del Reglamento señalará que: «la responsabilidad por demora se imputará al causante de la misma», precisando que «si lo fuera el beneficiario de la expropiación, decidirá el Jurado sobre su procedencia y cuantía al fijar el justiprecio».

No debemos olvidar que en el supuesto de que no le sea imputable al beneficiario la responsabilidad de la demora, debe abonar la indemnización fijada por el Jurado, pudiendo posteriormente reclamar contra la Administración responsable el importe de la indemnización que ha abonado.

La responsabilidad por demora en el pago de justiprecio (23) se establece en el artículo 57 de la LEF: «La cantidad que se fije definitivamente como justo precio, devengará el interés correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago, y desde el momento en que hayan transcurrido seis meses a que se refiere el artículo 48 de la LEF»; esto es, desde la notificación al beneficiario del acuerdo del Jurado. Frente al anterior supuesto de responsabilidad del beneficiario, cuya cuantía, y antes, su existencia se deja al arbitrio del Jurado expropiatorio, éste es un caso de responsabilidad objetiva tanto en su cuantía, el interés legal del dinero, como en su existencia, ya que procede por el transcurso de seis de su determinación.

La LEF, consciente de las enormes variaciones que en nuestra sociedad tiene el valor del dinero, estudia el caso de que el retraso en el abono del justiprecio sea tan prolongado, que la responsabilidad a que hemos hecho referencia en el presupuesto anterior, y que se cuantifica con el interés legal del dinero, sea insufi-

(22) Es el supuesto analizado por GARCÍA DE ENTERRÍA: *Expropiación forzosa y devaluación monetaria*, citado, pp. 15-16 y 23 a 26.

(23) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Expropiación forzosa y devaluación monetaria*, pp. 17-18 y 31 a 36.

ciente para resarcir del perjuicio que sufre el expropiado, provocando un enriquecimiento injusto del beneficiario. Para resolver esta situación, el artículo 58 de la LEF establece que: «si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada comò justo precio o se haga efectiva o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de la expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el capítulo III del presente título.» Sin embargo, la Jurisprudencia, como ha demostrado J. BERMEJO VERA (24), ha limitado las posibilidades de retasación a los casos de impago del precio fijado, en vía administrativa. Es suficiente, al respecto, la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 29-IV-1974, según la cual: «cuando el precio fijado en vía administrativa fue abonado o consignado no puede producirse retasación por demorarse el pago del justiprecio más elevado que haya podido señalarse en vía jurisdiccional, pues en este supuesto nos hallaremos únicamente ante un problema de ejecución de Sentencia, teniendo los interesados a su disposición cuantos medios les concede la Ley para solicitar e impulsar el cumplimiento de las Sentencias, y se dice también que la demora podrá producir las consecuencias económicas y aun de responsabilidad personal legalmente establecido.»

Alfonso PÉREZ MORENO (25) señala lógicamente que «en el caso de que exista un beneficiario distinto de la Administración expropiante, la pretensión de retasación deberá soportarla aquel que será el causante de la demora». El artículo 5.º 2, 6.ª, del Reglamento, impone a los beneficiarios abonar las indemnizaciones de demora que legalmente procedan por retrasos que les sean imputables. No obstante ello, la petición deberá formularse ante la Administración expropiante.

V. EL BENEFICIARIO Y LAS FORMAS ANORMALES DE EXTINCIÓN DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

El carácter supletorio de la LPA en el procedimiento expropiatorio hace necesario el estudio de las formas de extinción anormal del procedimiento expropiatorio, que siguiendo lo establecido en

(24) BERMEJO VERA: *A propósito de la retasación expropiatoria*, «REDA», número 5, pp. 189 y ss.

(25) ALFONSO PÉREZ MORENO: *La retasación de los bienes expropiados*, número 86 de esta REVISTA, 1971, p. 78.

el artículo 92 de la LPA son el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funda la instancia y la caducidad. Las dos primeras formas de extinción del procedimiento pueden considerarse, en cierta medida, como un derecho del interesado, mientras que la última constituye, evidentemente, una sanción ante el incumplimiento por el beneficiario de sus obligaciones procedimentales. A continuación procedo a un estudio individualizado de las formas anormales de extinción del procedimiento expropiatorio haciendo especial referencia al desistimiento y a la renuncia.

A) La renuncia a la condición de beneficiario

Siendo la condición de beneficiario un derecho subjetivo atribuido en virtud de una Ley especial y existiendo el principio general de renunciabilidad de los derechos, principio recogido, con ciertos límites, en nuestro CC, cuya anterior redacción del artículo 4 establecía que «los derechos concedidos por las Leyes son renunciables, a no ser esta renuncia contra el interés o el orden público o en perjuicio de tercero», diciendo, al respecto, el actual artículo 6.2 del CC: «la exclusión voluntaria a los derechos reconocidos sólo será válida cuando no contrarie el interés o el orden público ni perjudiquen a tercero», parece lógico, en principio, admitir la renuncia a la condición de beneficiario, ya que «es un principio de derecho, universalmente reconocido, que nadie puede ser obligado a permanecer en el goce de derechos que no quiera tener» (26).

Sin embargo, la existencia de límites a la renuncia de derechos en nuestro Ordenamiento jurídico y el hecho de que la atribución de la condición de beneficiario se fundamente en que el destino de los bienes por él adquiridos a través de la expropiación es de interés social nos obliga a estudiar con detalle esta posibilidad.

Los límites fundamentales a la regla general de renunciabilidad de los derechos son el interés general o el orden público y el perjuicio de tercero, a los que debemos sumar la irrenunciabilidad de algún derecho concreto establecido por una Ley especial. No habiendo encontrado en nuestro derecho ninguna norma general, ni especial en la que se establezca la irrenunciabilidad de la condición de beneficiario, una vez reconocida, nos quedan como únicos límites los generales.

(26) FORSTHOFF: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958, pp. 387 y 388.

En cuanto al interés o el orden público, consideramos que no es susceptible de ser utilizado para impedir la renuncia del beneficiario, dado que si bien se atribuye esta condición en cuanto que la conducta del beneficiario se considera de interés social, esta atribución se efectúa como un derecho cuyo ejercicio se deja en manos del beneficiario, piénsese en el supuesto de que iniciado el procedimiento expropiatorio la existencia de nuevas circunstancias adversas recomienden al titular de una empresa de interés preferente no ampliar las instalaciones, fin para el que había solicitado la expropiación de los terrenos necesarios. Admitir en este caso que en base al interés público no se acepte la renuncia del beneficiario con graves consecuencias económicas para la empresa, supondrá una acción contraria al fin perseguido. Además, en caso de interés general, la Administración puede seguir con el procedimiento expropiatorio comenzado y realizar la actividad que hubiera realizado el beneficiario, según lo establecido por la LPA, con lo que se cumple el fin de interés general y no se destroza el carácter de medida de fomento que tiene la atribución del beneficio de la expropiación forzosa.

En atención a lo expuesto, podemos concluir que el único límite a la renuncia de la condición de beneficiario durante la tramitación del expediente expropiatorio es el perjuicio a terceros. Estos terceros son, fundamentalmente, el expropiado y la Administración, en el supuesto de que ostente la condición de beneficiario, como consecuencia de una relación jurídica previa con la misma como sucede en el caso de los concesionarios y contratistas de obras públicas.

El límite a la facultad de renuncia del beneficiario por perjuicios causados al expropiado exige la determinación previa de en qué momento aparecen derechos a su favor que pueden ser violados por la renuncia del beneficiario de la expropiación. El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse, al respecto, en varias ocasiones, de forma que podemos adelantar la idea de que la aceptación o el rechazo de tal posibilidad está en relación con el estado de tramitación del procedimiento expropiatorio, de forma que si tal renuncia aparece antes de la determinación del justo precio se considera plenamente regular, no siéndolo en el supuesto contrario, tal vez, en base a la existencia del derecho del expropiado, al justo precio fijado, y también en un deseo de defender a la expropiación

frente a un uso abusivo de la misma, en el sentido de que no pueda el beneficiario renunciar en el supuesto de que el justo precio supere sus previsiones iniciales.

Con gran sensibilidad, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30-X-1971 recoge toda la problemática de la renuncia a la expropiación comenzada, afirmando en algunos de sus considerandos que la admisibilidad de la renuncia: «Varía según que en el expediente se ventile una cuestión de interés general, que en él hayan terceros comparecidos, o que en el expediente no acontezcan ninguno de los dos supuestos citados, ya que mientras que en este último la Administración aceptará de pleno el desistimiento o la renuncia, declarando concluso el expediente y ordenado su archivo, en el primero podrá tener por desistido al interesado sin perjuicio de continuar el expediente de oficio, si ello fuera conveniente al interés general y en el segundo habrá de tramitarse el incidente, que regula el inciso final del párrafo 1.º del artículo 98, en virtud del cual, si los terceros interesados instasen en el plazo del traslado concedido a tal efecto el expediente habrá de continuarse hasta su conclusión, con arreglo a derecho, ya que basta la oposición de terceros interesados para que el desistimiento o la renuncia no puedan surtir su efecto yugulador que el inciso primero les otorga cuando la oposición de terceros o los intereses generales no lo impiden.»

En base a estos argumentos, no aceptó la Sentencia comentada la renuncia del beneficiario, una vez fijado el justiprecio, ya que había surgido un derecho del expropiado al mismo.

En sentido concordante, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10-V-1973 reconoce la posibilidad de que se revoque, por parte de la Administración, la Orden declaratoria de la necesidad de ocupación, frente a la solicitud de los expropiados de que se continuará el expediente, reconociéndoles a éstos únicamente el derecho a exigir la indemnización de los perjuicios que ocasionara, tanto al inicio del expediente como su interrupción.

Con carácter general, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23-VI-1973 establece que: «Constituye una facultad de la Administración, que pueda revocar los actos denominados de gravamen, restrictivos de la esfera jurídica del administrado, siempre que esa revocabilidad no agrave su situación, ni sea contraria a la equidad, al derecho de los particulares o a las Leyes.»

Resumiendo, el límite a la posibilidad de la renuncia a la situación de beneficiario lo constituye, primordialmente, la existencia de un derecho a favor del expropiado, derecho que existe desde la determinación del justo precio, y no antes, a no ser que la renuncia «gravara la situación del expropiado o fuera contraria a la equidad o a las Leyes».

Desde luego, la renuncia del beneficiario debe canalizarse a través de una petición a la Administración expropiante, en tal sentido, en cuya solicitud debe fundamentarse las razones de la renuncia y la carencia de cualquier violación a los límites legales de la renuncia. Debemos destacar con GONZÁLEZ NAVARRO (27) que el efecto extintivo de la renuncia se produce previa declaración de la Administración en tal sentido.

El estudio de los perjuicios a la Administración como límite a la facultad del beneficiario de renunciar a su condición debe efectuarse distinguiendo los dos tipos fundamentales de beneficiarios, que, a mi juicio, son los que deben su posición a una relación jurídica previa con la Administración y aquellos otros que lo son por realizar actividades consideradas de interés general, categoría esta última que no plantea problemas especiales en la renuncia a su posición. Por el contrario, la primera de las categorías señaladas sí que constituye un límite importante a la posible renuncia de la condición de beneficiario, ya que ésta es un medio instrumental para cumplir con las obligaciones derivadas de la relación jurídica previa; por ejemplo, no puede libremente el concesionario de una autopista de peaje renunciar a la condición de beneficiario... Las mismas Leyes, que confieren la condición de beneficiario, hacen imposible la renuncia libre a la relación jurídica previa en la que se fundamenta la atribución del beneficio de la expropiación; así, el concesionario de una explotación de sustancias minerales de la sección C no puede renunciar a la concesión, fundamento del beneficio de la expropiación, ya que el artículo 83 de la Ley de Minas de 21-VII-1973 exige para que su renuncia produzca efectos la aceptación de la misma por la Administración.

(27) GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Procedimiento Administrativo* (Apuntes), 2.ª parte, ENAP, 1966, p. 104. En sentido contrario, GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento Administrativo*, Abella, 1964, p. 528, en donde distingue unos derechos irrenunciables y otros renunciabiles, que se dividen según sea necesaria; no la aceptación de la Administración.

B) El desistimiento

Frente a la renuncia, como ya señalábamos, el desistimiento se caracteriza por tener efectos meramente procedimentales, que no afectan en nada al derecho material sobre el que se sustenta el procedimiento. En principio, y en virtud de la LPA, por su carácter de norma supletoria, debemos aceptar la posibilidad de que el beneficiario desista del procedimiento expropiatorio, ya comenzado, lo que no excluye el deber de indemnizar cualquier tipo de perjuicio ocasionando por tal decisión. El desistimiento, al igual que la renuncia, debe ser aceptado por la Administración (28), que tiene posibilidad de oponerse, siendo necesario solicitarlo de la Administración expropiante, y la concurrencia de una causa justa, como sería el caso de una tramitación defectuosa del procedimiento expropiatorio, por ejemplo, si el justo precio se fijara alterando el orden de presentación o en omisión de las hojas de avalúo, o en el supuesto de que se observase que son otros los bienes de necesaria ocupación.

VI. GARANTIAS JURIDICAS DEL BENEFICIARIO

El estudio de los instrumentos técnicos, que el Ordenamiento jurídico pone a disposición del beneficiario para la defensa de su posición jurídica, va a ser analizado en dos apartados relativos a su derecho a impugnar los actos decisorios del procedimiento expropiatorio y a su derecho a defender la validez de aquellas actuaciones administrativas que han sido impugnadas por cualquiera de las otras partes en el procedimiento administrativo.

A) El derecho a impugnar los actos decisorios del procedimiento

Sin olvidar la posibilidad de que la persona o entidad que se considere beneficiaria de la expropiación forzosa, por haberle reconocido esta cualidad una norma con rango de Ley formal, pueda recurrir en vía, tanto administrativa como contenciosa, la negativa de la Administración al reconocimiento de su condición de beneficiario, no en vano establecíamos la existencia de un derecho subje-

(28) GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimiento Administrativo* (Apuntes), 2.^a parte, ENAP, 1966, p. 101.

tivo a dicho reconocimiento, nos centramos en este apartado en el estudio del derecho a impugnar los actos del procedimiento expropiatorio, por lo que el orden de nuestra exposición será necesariamente el de las fases del mismo, previo el estudio del fundamento de este derecho.

El artículo 126 de la LEF establece que: «Contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, con excepción del caso previsto en el número 3 del artículo 22.

Asimismo, ambas parte podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre el justo precio se adopte. En este caso, el recurso deberá fundarse en lesión cuando la cantidad fijada como justo precio sea inferior o superior en más de una sexta parte al que en tal concepto se haya alegado por el recurrente o en trámite oportuno.

En todo caso, el recurso podrá fundarse en vicio sustancial de forma o en la violación u omisión de los preceptos establecidos en la presente Ley.»

Creemos que el derecho del beneficiario a impugnar los actos decisorios del procedimiento expropiatorio tiene su fundamento en el artículo transcrito, ya que, pese a que literalmente el párrafo 2.º del mismo habla de «ambas partes», debe entenderse incluido, en esta expresión, al beneficiario de la expropiación forzosa, porque realmente ocupa, en múltiples aspectos, la posición de la Administración, y porque tiene él mismo la condición de interesado, como hemos visto anteriormente. Sin embargo, cualquier duda que pudiera albergarse al respecto, queda superada por la rotundidad del artículo 140 del REF, al decir que: «El recurso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 126 de la Ley podrá ser interpuesto por el beneficiario o por cualquiera que hubiera sido parte en el expediente, y se regirá por las disposiciones generales sobre la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo.»

Por tanto, la legitimación para recurrir en la vía contencioso-administrativa es muy amplia, ya que, además del beneficiario, objeto de nuestro estudio, pueden interponer el recurso contencioso cualquier interesado, tanto en que se efectúe la expropiación como afectado por la misma, así el titular de cualquier servidumbre, usufructo, hipoteca, censo, enfiteusis, derecho de superficie, o cualquier

otro derecho real sobre el objeto expropiado. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21-V-1972 (Ar. 2698), según la cual, frente al intento por parte del Abogado del Estado de reducir la legitimación para recurrir, se declara que: «...frente a tal alegación... se alza la realidad del artículo 28 de la Ley Jurisdiccional que legitima activamente ante esta Jurisdicción a aquellas que tuvieron intereses directos en ello.»

Centrándonos en nuestro tema, vamos a tratar de señalar cuáles son los actos susceptibles de ser recurridos por el beneficiario. Desde luego, se puede recurrir contra «la resolución administrativa, que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas»; a continuación analizamos individualmente cada una de ellas, para lo que vamos a determinar cuáles son los actos que ponen fin a cada una de las piezas separadas.

En primer lugar debemos referirnos al acuerdo sobre la necesidad de la ocupación que, según el artículo 21 de la LEF, inicia el expediente expropiatorio, susceptible de recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, dentro del plazo de diez días a contar desde la notificación personal o desde su publicación en los «Boletines Oficiales». El recurso habrá de resolverse en el plazo de veinte días, produciendo efectos suspensivos hasta que se dicte resolución expresa. Contra la Orden ministerial resolutoria del recurso no cabe reclamación directa en la vía contencioso-administrativa, sin perjuicio de impugnarla al discutir el justiprecio.

T. R. FERNÁNDEZ ha criticado agudamente la situación legal señalada que la ausencia de control jurisdiccional de la declaración de necesidad de ocupación es uno de los puntos negros de la LEF de 16 de diciembre de 1954; el más llamativo y el más importante también es el relativo a la exclusión del recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de necesidad de ocupación que establece el artículo 22.3. Esta exclusión de la garantía jurisdiccional carece en toda explicación, como no sea la del simple arrastre histórico. Carece también de toda justificación técnica ya que es a través de este acuerdo cómo se concreta la operación expropiatoria, y sólo en términos concretos puede decidirse sobre la justificación de la misma en función de su causa legitimadora. La declaración de utilidad pública o interés social de la obra o servicio sólo tiene sentido en la medida en que cubra un *quántum* de sacrificio concreto y determinado; es decir, sólo en relación a un cuerpo cierto de las propor-

ciones necesarias para realizar la obra o servicio o satisfacer de la forma que sea la necesidad pública, que justifica la expropiación (29).

La fijación del justo precio por el Jurado expropiatorio.—El acuerdo del Jurado expropiatorio fijando el justiprecio es susceptible de recurso tanto contencioso como administrativo. Nicolás GARCÍA DE ENTERRÍA destaca al respecto la igualdad de régimen jurídico de la impugnación por el expropiado o por el beneficiario, ya que: «Una y otra impugnación... pueden actuarse por personas que intervienen como partes en el expediente expropiatorio, y la resolución que pone fin al mismo afecta directamente a sus intereses de orden patrimonial.» (30).

Con respecto a la necesidad de interponer recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo, procederemos en esta materia señalando, en primer lugar, la regla general, para destacar, posteriormente, dos importantes atenuaciones del mismo, efectuadas en vía jurisprudencial.

Aunque el artículo 35 de la LEF establece que la resolución del Jurado de expropiación ultima la vía gubernativa, y contra la misma se dará tan sólo el recurso contencioso-administrativo, el Tribunal Supremo aduce que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, posterior a la de Expropiación Forzosa, exige como requisito esencial, para tener acceso a la misma, el previo recurso de reposición y, por tanto, dicho recurso de reposición es obligado si se quiere impugnar la resolución de aquél ante los Tribunales Contencioso-Administrativos. Esta regla general presenta, como dijimos, dos importantes atenuaciones, que son: primero, el supuesto de que al notificarle al beneficiario la cuantía del justiprecio fijada por el Jurado Provincial de Expropiaciones, conste como único recurso posible el contencioso-administrativo, y, segundo, el supuesto de que el recurso de reposición hubiera sido interpuesto anteriormente por un interesado distinto del beneficiario.

La Jurisprudencia ante el primero de los casos señalados ha llegado a la conclusión de que la ausencia del recurso de reposición

(29) T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Expropiaciones y responsabilidades: nuevos criterios jurisdiccionales*. Un interesantísimo estudio acerca del origen y de la evolución histórica de la ausencia de control jurisdiccional de la declaración de necesidad de ocupación es el libro de MUÑOZ MACHADO, S.: *Jurisdicción y Expropiación*, IEA, 1976.

(30) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados*, núm. 43 de esta REVISTA, p. 91.

por el beneficiario constituiría un defecto subsanable. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9-V-1972 (Ar. 2439) señala que: «Es de entender que cuando la Administración no ha notificado al interesado del recurso de reposición y le ha indicado solamente el recurso contencioso-administrativo, se está en presencia de una notificación defectuosa, y como ésta resultaría dañosa para el particular y le sitúa en una vía procesal errónea, es pertinente en tal supuesto singular la subsanación del defecto procesal por la vía del artículo 129 de la Ley de 27-XII-1956.»

Además, la misma Sentencia refuerza su decisión diciendo que: «Dictado el aludido artículo 129 con el designio, según se dice al final del preámbulo de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción, de que los requisitos formales instituidos al objeto de garantizar el acierto de las decisiones no suponen obstáculos que hayan de superarse para alcanzar la realización de la justicia... y menos aún cuando la omisión de la reposición sea imputable a la actuación incorrecta y anómala de los órganos administrativos.»

En el caso de que un interesado distinto del beneficiario haya interpuesto el recurso de reposición el Tribunal Supremo excusa, en base al principio de economía procesal, la interposición del recurso de reposición por éste, así en Sentencia de 2-V-1975 (Ar. 1610), ante una situación como la descrita afirma que: «Si se exigiera ahora al recurrente beneficiario la previa reposición del que, en esta vía, impugna, ello supondría conceder un recurso de reposición contra la resolución de otro de idéntica naturaleza, lo que es contrario, no sólo a la Jurisprudencia que el recurrente cita como justificativa de su omisión, sino al núm. 3.º del artículo 126 de la expresada Ley de Procedimiento Administrativo, razones todas que conducen a la admisibilidad del recurso.»

En cuanto a la interposición del recurso contencioso-administrativo, hay que recordar que el plazo para interponerlo es de dos meses de la desestimación del de reposición, y que cuando el beneficiario lo es en sentido estricto, no necesita solicitar la declaración de lesividad a los intereses de la Administración, como reconoce, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23-I-1959, al decir: «Que la representación de don Emiliano G. C., invoca en la contestación de la demanda la falta de legitimación en la sociedad actora porque, al haberse subrogado ésta en los derechos y obligaciones de la Administración, con motivo del beneficio expropiato-

rio que la dispensó en el momento adecuado, no podía combatir el acuerdo sobre justiprecio sin previa declaración de lesividad; pero tal exigencia se reserva meramente, según el artículo 56 de la Ley de 27-XII-1956 para la hipótesis de que sea la propia Administración quien intenta demandar ante la jurisdicción contenciosa la anulación de algún acto del que fuese autora, por lo que, en su virtud, se hallan al margen del cumplimiento de este requisito aquellos que tuviesen reconocida legalmente la condición de expropiantes —como ocurrió en este caso con Inmobiliaria J.—, los cuales deben someter su reclamación al procedimiento ordinario...»

Las causas que legitiman la interposición del recurso están señaladas en el artículo 126 de la Ley y 140 del Reglamento, y son: la lesión de un sexto, y el defecto sustancial de forma y la violación u omisión de los preceptos legales.

En cuanto a la lesión económica como causa legitimadora del recurso contencioso-administrativo, hay que señalar que la justicia en la determinación de la cuantía del justiprecio está ligada a un criterio material de fondo: el criterio del justo precio. Lo cual abre el camino a la intervención del Juez para determinar, en el caso concreto, el concepto determinado, que en nuestra normativa es el justo precio. Naturalmente, la prueba de la lesión económica corresponde al demandante, que puede ser el beneficiario: así la Sentencia del Tribunal Supremo de 24-IX-1975 (Ar. 3285), en la que, por cierto, aparece un beneficiario, destaca que: «Los acuerdos de los Jurados de Expropiación Forzosa en materia de justiprecio, como emanados de órganos especializados en los que se armonizan la objetividad y la experiencia, según reiteradísima Jurisprudencia, que por su notoriedad excusa su cita, han de ser respetadas y confirmadas, aunque no quepa reputarlos intangibles, cuando no resulten cumplidamente acreditadas las infracciones legales, el error o la inadecuación en que incurren con arreglo a los elementos de juicio obrantes en las actuaciones, de tal forma que no podrán prevalecer sobre ellos las apreciaciones subjetivas del órgano expropiante, del beneficiario o del expropiado, a quienes precisamente incumbe en esta vía jurisdiccional la cumplida demostración del error o vicio padecido, sin que, normalmente, sea suficiente, a tales efectos, la aportación de un mero informe pericial contrario.»

Según GARCÍA DE ENTERRÍA, «existía la posibilidad de que la Ley se hubiera amparado en la naturaleza arbitraria del Jurado como

órgano de estimación en conciencia para imponer, como en el caso ordinario de los Jurados fiscales, la irreversibilidad de su pronunciamiento. La Ley ha optado libremente, y con plausible acierto, por ofrecer una garantía más, y ha establecido expresamente la posibilidad de que se impugne ante la jurisdicción contencioso-administrativa la resolución del Jurado (31).

El artículo 140 del REF sigue el criterio de exigir una lesión de un sexto para admitir el recurso, pero es una novedad, destacada por GARCÍA DE ENTERRÍA, la exigencia de «que ese módulo se aplique, no a un supuesto valor real libremente estimado por el recurrente en la demanda, sino precisamente al que en el expediente del justiprecio hubiese alegado eficazmente; es una precisión justa, derivada del principio de la buena fe, o si se prefiere, de los actos propios, y que había ya sancionado la Jurisprudencia» (32).

Centrándonos en la violación omisión de los preceptos establecidos en la LEF, en la fase de justiprecio, cabe destacar, entre otras causas de nulidad, la siguientes: el convenio expropiatorio celebrado sin la presencia del beneficiario y la no intervención de éste en los trámites legales para la fijación del justiprecio.

El convenio expropiatorio celebrado sin la presencia del beneficiario por la Administración expropiante y el expropiado es nulo, en tal sentido se ha declarado la Sentencia del Tribunal Supremo de 13-III-1968 (Ar. 1290); según la cual: «... todo lo cual confirma la nulidad del acto de avenencia que ha servido de base a la resolución dictada por el Ministerio de Obras Públicas de 30-XII-1964, ya que en la correspondiente pieza separada de justiprecio no ha intervenido en momento alguno la USUJ, por lo que no ha podido aceptar o rechazar la valoración propuesta por el propietario, lo que lleva como consecuencia la imposibilidad de estimar cumplido el artículo 24 de la Ley, pues para que el convenio de avenencia termine el expediente de expropiación, precisa que hayan concurrido la totalidad de los afectados por la expropiación, es decir, en el caso presente, la Administración, el interesado y el beneficiario, Unión Sindical citada» (33).

(31) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios...*, p. 135.

(32) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *ibidem*.

(33) A nuestro juicio no consideramos necesario la presencia de la Administración, desde luego, la ausencia del beneficiario es determinante de nulidad del pleno derecho.

La no intervención del beneficiario en los trámites legales para la fijación del justiprecio determina, asimismo, la nulidad del justiprecio establecido. Entre los motivos, eminentemente formales, que se pueden alegar para que se declare nula la fijación del justiprecio, señalaremos: la constitución indebida del Jurado y la falta de motivación de la decisión del mismo.

Cabe, también, recurso contra la actividad de la Administración y del expropiado en la tercera fase del expediente expropiatorio, cuando le son imputables las responsabilidades por retrasos abonados por el beneficiario de la expropiación.

B) El derecho a mantener la validez del justiprecio expropiatorio

Este derecho se manifiesta en el de a la audiencia en los trámites resolutivos del recurso de reposición interpuesto por el expropiado y el derecho a intervenir en el recurso contencioso-administrativo como codemandado.

El derecho del beneficiario a ser oído en la resolución del recurso de reposición interpuesto por el expropiado encuentra su fundamento en los artículos 117.3 y 91.1 de la LPA, siendo abundantes las declaraciones jurisprudenciales que reconocen la nulidad de toda actuación efectuada sin tener en cuenta al interesado. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 26-XI-1968, señala que: «... se ha producido la indefensión del interesado, beneficiario de la expropiación, al que debió dársele traslado del recurso de reposición, interpuesto de adverso por el expropiado, a fin de que pudiera alegar cuanto estimase procedente en defensa de sus intereses legítimos...», por lo que declara la nulidad de las actuaciones, retrotrayéndolas al momento en que se produjo tal indefensión y la Sentencia del Tribunal Supremo de 79-X-1968, según la cual: «A tenor del artículo 23 de la LPA la sociedad referida era interesada en el procedimiento, hasta el punto de haberlo promovido, circunstancia que imponía el oportuno traslado, por parte del órgano aludido, de cualquier recurso que pudiera entablar otro interesado, conforme al último párrafo del artículo 117 de la propia Ley, para que alegrara lo que conceptuase pertinente en defensa de su criterio; y al omitir el Jurado el cumplimiento de esa exigencia, colocó a la mencionada sociedad en una evidente indefensión ante la reposición que presentó el propietario de los bienes expropiados, máxime

cuando su designio era obtener el mayor justiprecio, en perjuicio de Moisés Hermanos e Hijos, anomalía agravada con la falta de notificación a esta entidad del acuerdo desestimatorio del recurso.»

También tiene el beneficiario derecho a intervenir en el recurso contencioso-administrativo como codemandado. Ya que en virtud del artículo 29 LJ se considerarán como parte demandada: a) La Administración de la que proviniere el acto o disposición a que se refiere el recurso; y b) Las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 2-V-1975 (Ar. 1610), se refiere al beneficiario como «la parte demandada». También consideramos que el beneficiario tiene derecho a oponerse a la pretensión del expropiado de que se le satisfaga de los efectos de la devaluación sobre el justiprecio (34).

VII. LA EXTINCION DE LA CONDICION DE BENEFICIARIO: DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DE LA REVERSION. RESPONSABILIDADES ESPECIALES DEL BENEFICIARIO

El beneficiario de la expropiación no adquiere, a través de ella, libremente un conjunto de bienes o de derechos de contenido económico, sino que su adquisición está justificada por el cumplimiento de una específica operación de transformación del bien expropiado. Esta causa específica domina toda la operación expropiatoria: tiene que existir de una manera previa para hacerla posible, pero también tras la consumación de la expropiación misma, determina que al cumplimiento de dicha causa ha de afectarse el objeto expropiado (art. 9, LEF). El instituto de la reversión es un instrumento puesto a disposición del expropiado para que en los supuestos de «no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación», pueda obtener la invalidez sobrevenida de la expropiación por desaparición de su causa (35).

(34) *Vid.* nota 21.

(35) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 1981, pp. 294 y ss.

La reversión en el supuesto de que hubiera adquirido un beneficiario determina, como reconoce expresamente el artículo 5.2.7 de la REF, un conjunto de derechos y obligaciones, que analizamos a continuación.

En cuanto a las obligaciones del beneficiario en relación con la reversión, son dos fundamentales:

1.º La obligación de comunicar que no va a destinar el bien o derecho expropiado, al fin que actuara como causa de la expropiación, o de comunicar que existe un sobrante del bien expropiado no necesario para lograr el fin propuesto. Esto es, podemos decir que está obligado a comunicar la existencia de los presupuestos de hecho de reversión del expropiado. El Tribunal Supremo se ha hecho eco de tal obligación al decir en su Sentencia de 5-IV-1973 (Ar. 1505). «Que el fin a que haya de afectarse el objeto expropiado, cuya previa declaración de utilidad exige el artículo 9.º de la LEF, impone al beneficiario la carga de cumplir tal finalidad de manera que su incumplimiento priva de eficacia a partir de ese momento el negocio expropiatorio inicialmente válido, obligándole a notificar a los interesados que no es necesaria ya la utilización declarada como causa de la expropiación.»

2.º En el supuesto de que el expropiado quiera ejercer su derecho a la reversión sobre el bien expropiado, el beneficiario tiene la obligación y el derecho a participar en el nuevo procedimiento expropiatorio, que la reversión crea en el caso de que haya transcurrido más de dos años entre los expropiados y la reversión. Es decir, la reversión supone la aparición de un nuevo procedimiento de fijación del justiprecio, que debe abonar el expropiado al beneficiario; en dicho procedimiento el beneficiario cambia de posición, ya que de actuar como destinatario del bien expropiado, pasa a proceder como receptor del justiprecio, por lo que deberá cumplir todas las actuaciones procesales que el artículo 29 y siguientes de la LEF establece para el expropiado, es decir: la presentación de la hoja de aprecio y responder a la de avalúo presentada por el ejerciente del derecho a la reversión. Resumidamente, podemos afirmar que la reversión produce una inversión en la posición del beneficiario.

La obligación a participar en la nueva determinación del justo precio se sustituye por el derecho a recibir la misma cuantía que se fijará en el procedimiento expropiatorio inicial en el supuesto

de que no hayan transcurrido dos años desde la finalización del mismo.

En cuanto a la posición de la Administración expropiante en la reversión, particularmente, en el supuesto de reversión de bienes adquiridos por su beneficiario PÉREZ MORENO, señala que «la Administración expropiante conservará su misma función decisoria en el expediente», porque le viene atribuido el «decidir ejecutoriamente en cuanto a la procedencia y extensión de las obligaciones del beneficiario respecto al expropiado» (36).

El incumplimiento de la causa de la expropiación, además de la reversión, puede tener como consecuencia la imposición de sanciones diversas al beneficiario dado que las distintas normas que atribuyen la condición de beneficiario de la expropiación contienen, en determinados casos, una responsabilidad del que incumple el fin al que el bien expropiado estaba afectado. A continuación destaco alguno de estos supuestos:

1.º Dentro del procedimiento especial de expropiación por el incumplimiento de la función social de la propiedad, el artículo 73 de la LEF establece que: «La expropiación forzosa a la que se refiere este capítulo (expropiación por el incumplimiento de la función social de la propiedad), impone al beneficiario la carga de cumplir la función social desatendida, causa de la expropiación, en un plazo que no podrá exceder del que se señaló al expropiado.»

El artículo 74 de la Ley añade que: «Cuando el beneficiario de la expropiación incumpla, a su vez, la función señalada, el Gobierno podrá sancionar al beneficiario con multa hasta el límite de pesetas 500.000.»

2.º En el mismo sentido de sancionar el incumplimiento del fin para cuya realización se había otorgado la condición de beneficiario de la expropiación, el artículo 8 de la Ley de 17-VII-1945, por la que se atribuye tal condición a las instituciones privadas de carácter benéfico, establece que: «Si los bienes expropiados fuesen dedicados a fines distintos de aquellos para cuya realización se expropiaron, o si se alterasen de forma que representen ganancia o lucro para la entidad beneficiaria con la declaración de utilidad pública, el Gobierno podrá decretar la incautación de las ganancias

(36) PÉREZ MORENO, A.: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, 1967, pp. 311 y 312.

a favor de otras atenciones benéficas y sancionar a los patronos, presidentes y, en general, a quienes tengan la administración de la entidad transgresora con multas de 500.000 pesetas.»

3.º El artículo 163 de la Ley del Suelo vigente, integrado en el título que hace referencia al «Fomento de la edificación», en el que se incluye la posibilidad de que exista un beneficiario, establece que: «Si el adquirente no cumpliera las obligaciones en orden a la edificación, el Ayuntamiento lo declarará así, de oficio, o a instancia de cualquier interesado.

Dentro de los dos meses siguientes a esta declaración, el propietario expropiado podrá ejercitar el derecho de reversión si se comprometiese a iniciar o seguir la construcción en el plazo de seis meses desde que tomare posesión.

Como pago de la reversión se abonará el 75 por 100 del precio satisfecho por la adquisición, incrementado con el valor de las construcciones aprovechables.»

La estructura sancionadora de la norma se ve de una forma evidente, ya que contiene:

1.º Una obligación: la de edificar, de acuerdo con las normas aplicables.

2.º Una sanción por el incumplimiento de dicha obligación, ya que al percibir sólo el 75 por 100 de lo que abonó como justo precio, pierde el 25 por 100 restante, de forma que la sanción que la norma fija es una proporción del justiprecio pagado.

Aunque se destaca como un elemento extraño a la estructura habitual de este tipo de normas el que la aplicación de la sanción sólo se produzca cuando el antiguo propietario ejercite su derecho de reversión, lo que supone dejar en mano de los particulares la aplicación de una norma sancionadora. En mi opinión, lo que el legislador ha hecho exponer en conexión las dos consecuencias del incumplimiento de la función que motivó la expropiación, esto es, el derecho de reversión a favor del expropiado y la sanción, conexión que no es necesaria ni conveniente por la razón ya señalada.

La última cláusula del artículo 163: «... incrementado por el valor de las construcciones aprovechables», no excluye la sanción, ya que se mueve en otro terreno: en el del enriquecimiento sin causa,

que se produciría a favor del antiguo propietario que ejercita el derecho de reversión.

4.º También en el Decreto 2583/64 de «Protección y Fomento a la Industria Nacional», que desarrolla la Ley de 2-XII-1963, se puede encontrar fundamento para establecer un principio general de responsabilidad del beneficiario (de la expropiación forzosa a nuestro análisis), ya que el artículo 22 del Decreto establece que «el incumplimiento de las condiciones que establezcan para cada empresa podrá dar lugar a las siguientes medidas: a) Apercibimiento; b) Privación sin carácter retroactivo de la totalidad o parte de los beneficios concedidos; c) Privación con carácter retroactivo de la totalidad o parte de los beneficios concedidos.

El carácter de sanción de las medidas comprendidas en los apartados 2 y 3 del artículo citado, es indudable, por los graves efectos que sobre la economía de una empresa dotada de estos beneficios y que está programada, en función de los mismos, puede llegar a provocar la simple anulación de los beneficios concedidos.

Esta idea es confirmada por el artículo 23 del Decreto examinado, ya que el párrafo 2.º del mismo dice que: «El expediente se tramitará de acuerdo con las normas contenidas en los artículos 133 a 137 de la LPA», es decir, por las normas que rigen el procedimiento sancionador.

Si bien existen otras normas en las que se sanciona al beneficiario que no cumple con el fin causa de la expropiación, consideren o no tal condición en conexión con una posible y anterior relación jurídica con la Administración, creemos que no se puede establecer un principio sancionador general para todo beneficiario que no destine los bienes adquiridos al fin previsto en la expropiación, dado el principio general de legalidad de las sanciones administrativas y la regla de no aplicación extensiva de las normas sancionadas.