



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**EL DEFICIENTE SISTEMA DE
GARANTÍAS PATRIMONIALES
PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN
EXPROPIATORIA FRENTE A LA
DEMORA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
ESPECIAL REFERENCIA A LA
RETASACIÓN.**

Alumno: Irene Hurtado Leiva

JULIO, 2019

ÍNDICE

RESUMEN.....	3
ABSTRACT.....	3
ABREVIATURAS.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. INTERESES DE DEMORA EN EL PAGO.....	6
3. CONCEPTO, ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA RETASACIÓN.....	12
3.1 Naturaleza jurídica del Derecho de retasación.....	14
3.2 Compatibilidad de los intereses de demora y el procedimiento de Retasación.....	16
3.3 Tipologías.....	17
3.4 Diferencias entre la Retasación y la Reversión.....	18
4. CAUSA DE LA RETASACIÓN.....	21
5. PLAZOS PARA LA RETASACIÓN.....	25
6. PROCEDIMIENTO PARA LA RETASACIÓN.....	26
7. VALORCIÓN Y CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LA RETASACIÓN....	27
8. MODIFICACIÓN OPERADA SOBRE EL ARTÍCULO 58 DE LA LEF.....	29
9. CONCLUSIONES.....	30

10. BIBLIOGRAFÍA.....	31
-----------------------	----

RESUMEN

El presente trabajo trata del estudio de las Garantías patrimoniales frente a la demora de la Administración, con especial referencia en el derecho de Retasación.

Por tanto en las siguientes páginas veremos las distintas garantías que existen frente a la demora de la Administración en el pago del justiprecio, los intereses que se han producido por dicha demora, el papel fundamental que juega la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y su correspondiente Reglamento.

Para finalizar mi trabajo de investigación, desde un punto de vista más concreto hablo del derecho de Retasación como garantía para el expropiado y el pronunciamiento que ejerce la Jurisprudencia sobre dicho tema.

ABSTRACT

The present work has to do with the study of the patrimonial guarantees before the administration, with special reference in the right of Retasación.

Therefore, in the following pages we will see the different guarantees that exist against the administration in the payment of the fair price, the interests that have been produced by this delay, the fundamental role played by the Law of Forced Expropriation of December 16, 1954 and its corresponding Regulation.

To finish my research work, from my most concrete point of view, I speak of the Law of reassessment as a guarantee of expropriation and the pronouncement that the Jurisprudence exercises on that subject.

ABREVIATURAS

TS: Tribunal Supremo

CC: Código Civil

LEF: Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954

REF: Decreto de 26 de Abril de 1957, que aprueba el Reglamento de Expropiación forzosa

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

CE: Constitución española

CGPJ: Consejo del Poder Judicial

FJ: Fundamento jurídico o de derecho

CCAA: Comunidades Autónomas

1. INTRODUCCIÓN.

La obligación de la Administración Pública es hacer efectivo el pago del justiprecio de un modo inminente o dentro del plazo fijado en la Ley de 16 de Diciembre de 1954 sobre Expropiación forzosa, más concretamente en su artículo 48.1 , el cual establece que el plazo máximo será de seis meses, una vez determinado el justo precio. (López, 2000)

El atraso en el desembolso tiene como consecuencia el devengo de intereses de demora a favor del expropiado conforme dispone el artículo 57 de la Ley de Expropiación forzosa. Uno de los problemas que se plantean, es que la variación en los precios de las cosas y la desvalorización de la moneda hacen que no se compensen los intereses de demora del expropiado. Por eso, el artículo 58 de la propia Ley establece que si transcurrieran cuatro años sin que se efectúe el pago de la cantidad fijada, habrá de volver a evaluar los elementos o derechos objeto de expropiación con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título. (López, 2000)

Al mismo tiempo, el artículo 74 del Reglamento de la Ley de Expropiación forzosa de 26 de Abril de 1957 dispone que en relación con lo establecido en el artículo 58 de la Ley se entenderá por justo precio el fijado administrativamente. La nueva evaluación se hará a instancia del expropiado, por quién se formulará nueva hoja de aprecio en la forma prevista en el artículo 29, sin que sea necesario el requerimiento por parte de la Administración. Presentada a instancia se seguirán los trámites previstos en el Capítulo III del Título III. (Reglamento de expropiación forzosa, 1957).

Con este trabajo pretendo explicar varios puntos sobre la Retasación. Por un lado, trataré asuntos como son el origen y la evolución que ha sufrido el derecho de retasación dentro de la expropiación forzosa en el transcurso del tiempo, cómo ha ido cambiando la legislación sobre el tema, las causas por las que se produce la retasación, el pago y la toma de posesión de esta, la diferencia que existe entre la retasación y el derecho de reversión que a simple vista parecen temas semejantes pero veremos que son temas totalmente distintos.

Y por otro lado, explicaré que dentro de la retasación nos podemos encontrar con el caso de la retasación parcial, también el procedimiento que se sigue, la valoración y los intereses que se producen de dicha garantía.

He escogido este tema para mi trabajo porque me gustaría indagar más en el derecho de retasación de la expropiación forzosa, ya que, en mi carrera de Gestión y Administración Pública y más concretamente en la asignatura de Derecho Administrativo hemos visto de lo que trata pero sin profundizar en ello y personalmente lo encuentro un tema muy interesante y del que me gustaría saber más.

2. INTERESES DE DEMORA EN EL PAGO.

La fijación del justiprecio asegura los derechos del expropiado, pero no es suficiente. Lo que realmente le importa al expropiado es que se le efectúe el pago. Dicho pago deberá de realizarse en un plazo prudente¹. La ley de expropiación forzosa ha propuesto dos mecanismos para que no se reduzcan los derechos económicos del expropiado. El primer mecanismo será el derecho a recibir el interés legal por la demora en el pago después de transcurrir seis meses y el segundo mecanismo que será el derecho de retasación. (Montañés, 2007)

Estamos ante el supuesto en el que, aunque se haya fijado una determinada valoración, esta no se hace efectiva. Los artículos 57 LEF² y 73 REF³ establecen que en el caso de demora en el pago, el expropiado recibirá una cantidad como intereses.

Por tanto si se cumplen seis meses desde que se fijó el justiprecio en vía administrativa sin que este se haya satisfecho por causa imputable a la administración expropiante y a la entidad beneficiaria, reconociéndoles el devengo del interés por el retraso en el pago con la finalidad de beneficiar al expropiado por la privatización de sus bienes. (Montañés, 2007)

¹ Fuertes López, M. (1999), *Comentarios a la ley de expropiación forzosa*, Madrid, Aranzadi, p. 391

² Artículo 57 LEF: La cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el artículo 48.

³ Artículo 73 REF: 1. A los efectos del artículo 57 de la Ley, se entenderá definitivamente fijado el justo precio cuando lo haya sido en vía administrativa. 2. Si la fijación del justo precio hubiera sido impugnada los intereses se devengarán sobre la cantidad determinada en la sentencia firme, liquidándose con efectos retroactivos desde la fecha legal de iniciación de la mora, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 71, hasta la determinación definitiva del justiprecio en vía administrativa.

El pago se puede satisfacer de dos formas, de manera completa y de manera parcial. En el caso del pago parcial, con relación a la obligación infringida se satisfacerán los intereses que correspondan. El depósito deberá de realizarse conforme a lo previsto en la ley, especialmente al artículo 1176 al 1181 del Código Civil⁴, de tal manera que se le proporcione al expropiado la cantidad integrante del justiprecio.

Cuando se ha acordado el abono del justiprecio en especie no se contempla reemplazar la prestación por un equivalente en efectivo. La obligación de pago no podrá suprimirse por la interposición de un recurso contencioso-administrativo, que tenga como finalidad rebatir del acuerdo fijado por el Jurado de Expropiación. (Montañés, 2007)

Los intereses deberán calcularse día por día, al tipo de interés legal del dinero válido en cualquier momento, sobre el justiprecio fijado y mientras se produce el periodo que va desde los seis meses desde que le justiprecio se fija en vía administrativa hasta que se salde por la administración expropiante, o se entregue una finca, una parcela, etc. En este caso estaríamos hablando de las expropiaciones ordinarias. (Montañés, 2007)

En el caso de las expropiaciones urgentes, el inicio de la retribución de los intereses se produce al día siguiente de la fecha en la que se hace efectiva la ocupación de los hechos y derechos que han sido expropiados acorde a lo establecido en el artículo 52.8 de la LEF⁵,

⁴ Artículo 1176: Si el acreedor a quien se hiciere el ofrecimiento de pago conforme a las disposiciones que regulan éste, se negare, de manera expresa o de hecho, sin razón a admitirlo, a otorgar el documento justificativo de haberse efectuado o a la cancelación de la garantía, si la hubiere, el deudor quedará libre de responsabilidad mediante la consignación de la cosa debida. La consignación por sí sola producirá el mismo efecto cuando se haga estando el acreedor ausente en el lugar en donde el pago deba realizarse, o cuando esté impedido para recibirlo en el momento en que deba hacerse, y cuando varias personas pretendan tener derecho a cobrar, sea el acreedor desconocido, o se haya extraviado el título que lleve incorporada la obligación. En todo caso, procederá la consignación en todos aquellos supuestos en que el cumplimiento de la obligación se haga más gravoso al deudor por causas no imputables al mismo.

Artículo 1177: Para que la consignación de la cosa debida libere al obligado, deberá ser previamente anunciada a las personas interesadas en el cumplimiento de la obligación. La consignación será ineficaz si no se ajusta estrictamente a las disposiciones que regulan el pago.

Artículo 1178: La consignación se hará por el deudor o por un tercero, poniendo las cosas debidas a disposición del Juzgado o del Notario, en los términos previstos en la Ley de Jurisdicción Voluntaria o en la legislación notarial.

Artículo 1179: Los gastos de la consignación, cuando fuera procedente, serán de cuenta del acreedor.

Artículo 1180: La aceptación de la consignación por el acreedor o la declaración judicial de que está bien hecha, extinguirá la obligación y el deudor podrá pedir que se mande cancelar la obligación y la garantía, en su caso. Mientras tanto, el deudor podrá retirar la cosa o cantidad consignada, dejando subsistente la obligación.

Artículo 1181: Si, hecha la consignación, el acreedor autorizase al deudor para retirarla, perderá toda preferencia que tuviere sobre la cosa. Los codeudores y fiadores quedarán libres.

⁵ Artículo 52.8 LEF: En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo cincuenta y seis de esta Ley, con la especialidad de

dichos intereses siguen produciéndose hasta que el justiprecio definitivo se entrega, sin que se pueda prolongar entre los intereses establecidos en el artículo 56⁶ y 57 de la LEF.

Existe un plazo de preinscripción del deber de pago de intereses, este plazo consta de cinco años, de acuerdo con el plazo general sobre preinscripción de créditos contra el estado; el *dies a quo* de dicho plazo computa a partir de la fecha en la cual es justiprecio se ha complacido. (STS de 23 de noviembre de 1996)⁷

Existen dos distintos tipos de demora. En primer lugar nos encontramos con la demora en la fijación del justiprecio pactado. La jurisprudencia se pronuncia de forma negativa a la hora de reconocer el derecho de los intereses referente al precio acordado. Es decir, generalmente se excluirá el derecho al abono de intereses producidos por los atrasos habidos hasta la pertinente firma del convenio referido a permuta de terrenos. (Montañés, 2007)

Para llegar a esta deducción se han contemplado dos razones, la primera razón es en base a la regulación de los intereses de demora, ya que estos parecen referirse al justiprecio que determina el Jurado y no al justiprecio que se establece por mutuo acuerdo. La segunda razón hace referencia al momento en el que el expropiado respalda el convenio manifestando su aceptación con el justiprecio del momento. En este caso se piensa que el expropiado al estar de acuerdo y aceptar unos precisos terrenos en pago del justiprecio tiene en cuenta todas las eventualidades que pueden tener que ver en la determinación de la indemnización, añadiendo el tiempo de demora y la desvalorización de los bienes⁸. Idea a la que incita el artículo 26⁹ de la REF, el cual dispone que el justiprecio establece << una partida alzada por todos los

que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquélla en que se hubiera producido la ocupación de que se trata.

⁶ Artículo 56 LEF: Cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez que el justiprecio haya sido efectuado.

⁷ STS de 23 de noviembre de 1996: Resume muy bien la doctrina del TS en este extremo al señalar que <<mientras la acción para reclamar el pago de ésta no prescriba, no cabe entender que ha prescrito la acción para exigir los intereses de la misma, de modo que, si no es prescriptible la acción para exigir el justiprecio, el cómputo del plazo de prescripción de la acción para pedir los intereses del mismo no puede iniciarse sino a partir del íntegro pago de aquél>>.

⁸ STS de 21 de septiembre de 1990: sentencia en la que las partes han ponderado todas las circunstancias que dieron lugar al desmerecimiento patrimonial.

⁹ Artículo 26 REF: El acuerdo de adquisición se entenderá como partida alzada por todos conceptos, y el pago del precio, libre de toda clase de gastos e impuestos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley, sin que proceda el pago del premio de afección a que se refiere el artículo 47

conceptos>>, aunque también hay que pensar que esta norma fue redactada sin tener en consideración la oportunidad de pago en especie¹⁰. (Montañés, 2007)

Se parte de una suposición. Suposición que no puede apreciarse como de *iuris et de iure*¹¹ sino de *iuris tantum*¹², ya que ésta admite prueba en contrario. Es difícil probar hacer constancia de que el expropiado a la hora de dar consentimiento en el convenio, es decir firmarlo, no tuvo en consideración los intereses a los que iba a poder tener derecho. Aún siendo así, acreditar este extremo se llevaría a cabo teniendo en consideración la valoración que se haya hecho de los bienes adjudicados o expropiados. Si se diera este supuesto podría mantenerse que este mayor valor lo es en contrapartida a la demora en la fijación del justiprecio o justo precio. Podría no ser así, en este caso se podría defender que el expropiado al aceptar los terrenos que le han sido ofrecidos no desiste a adquirir los intereses de demora que se hayan devengado. La jurisprudencia se pronuncia y reconoce el derecho a los intereses de demora de una forma extraordinaria cuando por autoridad competente se produce la firma del convenio hasta que el ministerio lo aprueba cuando han transcurrido más de seis meses o cuando de las acciones precedentes de la administración se suponga la admisión de vencimiento de los intereses en los convenios de fijación del justiprecio. (Montañés, 2007)

Imposibilitar al cobro de intereses en desacuerdo de lo acordado de manera expresa resulta inadmisibles. Regenta el principio de libertad dispositiva que enjuicia la formación de la voluntad común de todo negocio jurídico, por lo que no deben de producirse problemas para aceptar que expropiado y expropiante puedan pactar el pago de intereses de demora del justiprecio. A la jurisprudencia no ha tenido más opción que asentir y considerar el devengo de los intereses cuando así lo requieran las partes. Atendiendo a la Ley y al Reglamento de Expropiación Forzosa especialmente en sus artículos 54, 56 y 57 supone un pago en metálico de dicho justiprecio, de ahí su inclinación de resguardar al expropiado contra el perjuicio que le produce obtener un dinero depreciado. Con dificultad los terrenos pierden su tasación con el transcurso del tiempo, en todo caso lo ganan. (Montañés, 2007)

¹⁰ Como vimos en el Capítulo I, la legislación expropiatoria general hacía caso omiso a todo aquello que no fuese el pago del justiprecio en metálico. El legislador de 1954 no tiene en mente la posibilidad de que el justiprecio incluyese la permuta de terrenos, ni menos la posibilidad de pago en finca futura.

¹¹ La presunción “*iuris et de iure*” puede definirse como aquella operación lógica por la que se tiene por acreditado un hecho desconocido a partir de otro sobre cuya existencia no existe duda, por su reconocimiento o prueba, que no admite prueba en contrario.

¹² La presunción “*iuris tantum*” puede definirse como aquella operación lógica por la que se tiene por acreditado un hecho desconocido a partir de otro sobre cuya existencia no existe duda, por su reconocimiento o prueba, que admite prueba en contrario.

El TS se pronuncia sobre las cuestiones por demora en la fijación del justiprecio

Haciendo referencia al artículo 72¹³ REF, demostrando el perjuicio por el expropiado su reclamación para el recaudo de intereses de demora ha de prosperar. La jurisprudencia discrepa en relación al abono de los intereses con la demora en el desembolso de los justiprecios y frente a la demora en la consolidación del justiprecio visto anteriormente. La Jurisprudencia no localiza motivos para que la Administración se excluya en el deber de pagar los intereses de demora que le corresponden por el retardo en el pago. El motivo de que el justiprecio se haya establecido por mutuo acuerdo no le exime de responsabilidad. Así lo dispone el TS en la Sentencia de 28 de Febrero de 1986¹⁴. (Montañés, 2007)

La responsabilidad por demora en el pago se acordará haciendo alusión al valor equivalente a raíz del que se realiza la permuta. En función de los perjuicios que ocasiona el retraso en el pago, se plantean varias cuestiones. ¿Cómo prevé el expropiado que la Administración no le pagará en el plazo establecido? Y ¿Cómo se va a introducir la indemnización en el precio por un perjuicio por parte de la Administración? Es claro que el retraso en el pago va a ocasionar el correspondiente derecho de indemnización. (Montañés, 2007)

Cabe la posibilidad también de incluir cláusulas que obliguen al expropiante a pagar los correspondientes intereses de demora si no se le conceden las respectivas fincas que se fijan en el justo precio. Estas cláusulas las plantea el principio de libertad contractual. Aunque respecto de lo que sucede cuando el retraso se crea en la fijación del justiprecio, estaríamos hablando de intereses de demora en el pago, la ausencia de esta cláusula no imposibilita el pago¹⁵. (Montañés, 2007)

¹³ Artículo 72 REF: 1. La responsabilidad por demora se imputará al causante de la misma. Si lo fuere el beneficiario de la expropiación, decidirá el Jurado sobre su procedencia y cuantía la fijar el justiprecio. 2. Cuando el retraso sea imputable a la Administración expropiante o al propio Jurado de expropiación, la responsabilidad exigible quedará comprendida en el párrafo primero del artículo 121 de la Ley y se hará efectiva con arreglo al procedimiento previsto en este Reglamento para tal supuesto. 3. En ningún caso habrá lugar al pago de intereses de demora si ésta fuere imputable al expropiado.

¹⁴ Sentencia de 28 de febrero de 1986: El Tribunal Supremo declara << Determinado el justo precio por mutuo acuerdo, ello no es óbice para el devengo de los intereses del artículo 57 de la LEF.>>

¹⁵ STS de 20 de junio de 2000: <<De esta doctrina se infiere que no basta para excluir la obligación legal del abono de intereses por demora en el pago del justiprecio, que se impone por ministerio de la ley, la ausencia de mención a los mismos en el convenio por el que se fija el justiprecio de los terrenos expropiados, por cuanto en el momento de su celebración no se conoce ni cabe presumir que vaya a existir incumplimiento alguno de la obligación de pago >>.

La única forma de descartar los intereses de demora se produciría mediante un convenio entre la Administración expropiante o beneficiario y el expropiado. Este convenio contendría la respectiva renuncia que acreditaría los documentos pertinentes que expresen el acuerdo entre las dos partes o el consentimiento por parte del expropiado de una cantidad que incorpore todos los aspectos que tienen relación con la expropiación. (Montañés, 2007)

Los intereses en la retasación provocan problemas al volver a evaluar de nuevo los bienes objeto de expropiación. La retasación no influye en la determinación del justiprecio, ya que uno de los requisitos que se piden para que pueda exigirse es que el justo precio ya se haya fijado previamente. (López, 2000)

La retasación no supone otra cosa que volver a evaluar los objetos que han sido expropiados. La jurisprudencia viene afirmando en diversas sentencias que cuando se establece el justiprecio después de la nueva evaluación de los objetos expropiados, hay que coger como punto de partida el justiprecio que se había fijado anteriormente para después valorar y fijar la cantidad de los intereses, desde los seis meses de haberse empezado el expediente expropiatorio por demora en la tramitación o desde el día siguiente si se trata de casos de expropiación urgente cuando la ocupación hubiere transcurrido con anterioridad al plazo. (López, 2000)

La liquidación debe de hacerse en dos fases. La primera de ellas empieza al día siguiente al que se cumplan seis meses de la ocupación urgente del bien expropiado o desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin que se haya fijado el justo precio de los objetos o derechos hasta el día anterior al día en que se solicite la retasación por parte del expropiado. Los intereses se devengan sobre la cantidad fijada en el primer justiprecio. Por último, la segunda fase comienza desde este momento hasta que se realiza el pago total del justiprecio acordado. En esta fase los intereses vuelven a ir girando sobre el valor del justiprecio que se ha fijado por última vez. (López, 2000)

Como viene reiterando la jurisprudencia, el justiprecio que se fijó primero deberá de ser del que se parta para la nueva valoración de los derechos y objetos expropiados objeto de retasación. Los intereses no podrán partir de otro valor. (López, 2000)

De la lectura del artículo 56 de la LEF podemos apreciar que nos encontramos ante una deuda de intereses que se produce porque es la compensación que se forma por la demora administrativa en la fijación del justo precio. (LEF, 1954)

3. CONCEPTO, ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE RETASACIÓN.

“En el ámbito del Derecho Público, la relación tipo es la relación jurídico-administrativa que se establece entre la Administración Pública y el Administrado; y una de las relaciones jurídico-administrativas que se producen procede del ejercicio de una potestad intensa por parte de la Administración, la relación expropiatoria, a la cual se le denomina de una forma más general, Expropiación forzosa”.¹⁶

Así lo dispone Manuel Serrano Conde de Saro (2017), citada en la Revista Dialnetplus. La Retasación en el Derecho Español.

También podemos hacer alusión al artículo 33 de la Constitución española, el cual establece que cualquier persona podrá ostentar a los bienes y derechos que le corresponden por razón justificada de interés público o social, a través de la correspondiente indemnización conforme a lo dispuesto en las leyes.¹⁷

La expropiación de un bien, ha de ser fijada con la pertinente indemnización que le compete al propietario de cualquier derecho por haberse visto privado del mismo. Esta indemnización se conoce en nuestra legislación con el nombre de justiprecio o como viene establecido en la Ley de Expropiación forzosa y en su Reglamento, justo precio.
(López, 2000)

García de Enterría (1995) en su obra “Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa”, Ed. Civitas define el justiprecio:

¹⁶ Serrano Conde de Saro, M. (2017), “La Retasación en el Derecho Español”, Revista Dialnetplus. Disponible on line: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=184569>

¹⁷ Artículo 33 CE: nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

“como el valor venal, valor en el mercado, << hic at nunc >>, del sacrificio en la expropiación forzosa consiste; y añade que la indemnización o justo precio se extiende al valor objetivo de los bienes o derechos expropiables, y no, por consiguiente, al valor subjetivo que en la persona del titular pudieran tener”.¹⁸

Conforme a la ley de Expropiación forzosa, la determinación del justo precio podrá establecerse bien por mutuo convenio por parte de la Administración y el particular, en cuyo caso, se dará por concluido el expediente iniciado. O bien, si no se llega a un acuerdo se fijará según el procedimiento que se establece en el artículo 31 de la ley y ss. Es decir se fijará por el Jurado Provincial de Expropiación. (Ley de Expropiación forzosa, 1954).

Como así dispone la Ley de Expropiación forzosa de 1954 en su artículo 32:

“El Jurado Provincial de Expropiación se constituirá en cada capital de provincia, estará formado por un Presidente, que lo será el magistrado que designe el Presidente de la audiencia correspondiente y los siguientes cuatro vocales:

- a) Un abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda.
- b) Dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de hacienda de la provincia, que serán nombrados según la naturaleza de los bienes a expropiar.
- c) Por un representante de la Cámara agraria provincial, cuando la expropiación se refiera a propiedad rústica y en los demás casos, por un representante de la Cámara de Propiedad urbana; Cámara de comercio, industria y navegación, colegio profesional u organización empresarial, según la índole de los bienes o derechos objeto de expropiación.
- d) Un notario de libre designación por el Decano del colegio notarial correspondiente.
- e) El interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya.”

Como establece la exposición de motivos de la Ley de Expropiación forzosa de 1954, la consolidación del justiprecio crea problemas. La clásica costumbre de someter las diferencias de estimación a una decisión originada o promovida por una tercera persona no ha sido nunca el mejor método a seguir para tomar dicho dictamen. Ha sido más bien el último medio al que se accede para determinar el coste del objeto o derecho de expropiación. (López, 2000)

¹⁸ García de Enterría, E. (2006), *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*; Madrid, Civitas, pp. 157-159.

3.1 NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE RETASACIÓN.

Como viene reiterando la jurisprudencia del Tribunal Supremo a lo largo del tiempo, la retasación es una garantía del procedimiento expropiatorio para el expropiado. Significa una garantía para el expropiado ya que, implica una nueva estimación del bien expropiado. El propósito que trata de alcanzar la retasación es eludir que el vínculo que existe entre el bien expropiado y la indemnización varíe.¹⁹ (Montserrat, 2019)

Ya a principios del S.XX, como apunta Pérez Moreno, A. (1971) en su obra “La Retasación de bienes expropiados” Revista de Administración Pública, Número 66, Página 66:

*“Se estableció el sistema de limitar el tiempo de vigencia de las valoraciones e incluso sancionando el impago con caducidad del expediente”.*²⁰

La Retasación nace como reseña en diversas ocasiones el Tribunal Supremo de la prescripción del justiprecio y exige la falta del pago en el plazo legalmente establecido desde que se determinó el justo precio en vía administrativa. Una de las condiciones que exige la retasación es que ésta sea demandada a petición del expropiado, ya que, es una garantía que se realiza como resultado de la petición del afectado, que en este caso es el expropiado. (Montserrat, 2019)

Es un error pensar que la retasación implica una sanción dirigida a la Administración. Concretamente por parte del expropiado o bien pensar que la retasación es una actualización instintiva por parte del Jurado para fijar el valor. (López, 2000)

La retasación no tiene como propósito ser una sanción. Al contrario, ésta tiene como objetivo ser una garantía para la persona afectada por la actividad retardadora, que en este caso es la persona a la que se le expropia el bien. (López, 2000)

¹⁹ Cunillera Busquets, M. (2013), “El derecho a la retasación en la doctrina del Tribunal Supremo, efectos de la modificación operada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, a esta figura”, Revista Dialnetplus. Disponible on line: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4596100>

²⁰ Pérez Moreno, A. (1971), “La retasación de bienes expropiados”, Revista de Administración Pública, Núm. 66, 1971, pp. 63.

La Retasación no viene a ser una actualización automática del valor, es volver a evaluar desde el principio los bienes que van a ser expropiados, es decir, no se parte de la anterior valoración del justiprecio. Esta nueva forma de calcular el justiprecio tiene que adecuarse a la normativa establecida en el Capítulo III del Título II de la Ley de Expropiación forzosa de 1954. (López, 2000)

Está claro que lo regido es el daño que se provoca al expropiado, ya sea bien por no haber recibido el pago del justiprecio en el plazo que se había establecido o bien, por el error de haberle pagado la cantidad fijada a otra persona distinta a la persona expropiada. Como así dispone el artículo 58 de la Ley, el pago del justiprecio debe de hacerse al dueño del bien. (López, 2000)

En base a la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2016 (FJ.1):

*“Al tener la retasación una naturaleza garantista no se puede fijar un justiprecio menor al fijado anteriormente, ya que el expropiado ha tenido que soportar consecuencias de demora en el pago, y por tanto no puede terminar más perjudicado aún”.*²¹

Como así dispone el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa y conforme al artículo 1.156²² del CC y al 1.157²³ del mismo, los cuáles hablan de cuando se puede considerar que el pago se ha ejecutado de forma total y definitiva y que el pago de una cantidad no produce que la obligación se extinga de forma total. Para que el acuerdo llegue a su fin el pago debe de ser total, si éste no alcanza la totalidad de los bienes expropiados porque sólo se ha abonado una parte de la cantidad, puede solicitarse la retasación por la parte que no se ha abonado y que queda pendiente de pago. En estos casos puede solicitarse la retasación parcial para que el expropiado obtenga la indemnización que le corresponde por los bienes que le han sido expropiados. (López, 2000).

²¹ STS 18 de enero de 2016, Consejo General del Poder Judicial: <http://www.poderjudicial.es/search/openCDocument/47c54a4d73e1a196df8efd9ed9f5f8391d3137b7b4ac31a3>

²² Artículo 1.156 CC. Las obligaciones se extinguen: Por el pago o cumplimiento. Por la pérdida de la cosa debida. Por la condonación de la deuda. Por la confusión de los derechos de acreedor y deudor. Por la compensación. Por la novación.

²³ Artículo 1.157 CC: No se entenderá pagada una deuda sino cuando completamente se hubiese entregado la cosa o hecho la prestación en que la obligación consistía.

3.2 COMPATIBILIDAD DE LOS INTERESES DE DEMORA Y EL PROCEDIMIENTO DE RETASACIÓN.

En el procedimiento de retasación se le da la facultad al expropiado de reclamar los intereses de demora que están establecidos en los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación Forzosa y demandar una nueva retasación si vuelven a pasar más de cuatro años sin que perciba el justo precio. (Montañés, 2007)

La jurisprudencia se pronuncia en varias ocasiones y sustenta con solidez que en el derecho de retasación no se incluyen los intereses. Si transcurren más de seis meses desde que se presentó la solicitud de retasación, y si no se divisa el justo precio en dicho plazo desde que se acuerda por el Jurado, el expropiado tiene la facultad de percibir intereses de demora. Pero con la condición de que se haya llegado a la nueva valoración o determinación mediante un acuerdo y que el expropiado sopesa todas las eventualidades al tolerar el justiprecio. Ahora bien, el dilema que se plantea es si los intereses devengados se van a calcular sobre el justiprecio nuevo a raíz de la fecha en la que se constata por la parte afectada la solicitud de retasación. Por lo cual, es el justiprecio inicial el que se tiene en consideración para fijar los intereses que se producen a partir de los seis meses de haberse empezado el expediente expropiatorio por demora. En ese instante se paraliza el devengo de los intereses, debido al inicio de un nuevo procedimiento de valoración, y si éste se retrasa más de seis meses se empezará de nuevo el derecho a percibir intereses, calculados sobre el reciente justiprecio²⁴. (Montañés, 2007)

3.3 TIPOLOGÍAS.

Como podemos observar en los apartados anteriormente desarrollados, he estado explicando que es la Retasación desde una perspectiva general, en qué consiste, dónde se encuentra legislada, los intereses que se producen y en qué consiste la retasación parcial. A continuación y como así viene tratando la doctrina científica, en este caso, el Profesor García de Enterría, lo

²⁴ En la doctrina hay quién no comparte este criterio jurisprudencial que, beneficia a la Administración, en perjuicio del expropiado. Según M. FUERTES LÓPEZ los intereses deberían calcularse, ya desde inicio del expediente, sobre la cantidad que represente la nueva valoración de los bienes expropiados, simplemente porque desde el momento en que el justiprecio inicial caduca por la falta de pago, debe entenderse caducado a todos los efectos, incluida su consideración en el devengo de intereses. (Comentarios a la Ley de Expropiación forzosa, cit., pg. 385 y 405)

que tradicionalmente se llama “retasación interna”²⁵. Quienes respaldan tal corriente comprenden que no es imparcial ni racional que la modificación en la condición económica general y más concretamente la desvaloración monetaria suponga un perjuicio para los expropiados en favor de la Administración, que percibe un bien u objeto y no paga todo su coste, en el momento en que se determina el justiprecio establecido respecto del expropiado al obtener éste el coste de aquél, por haber sufrido modificaciones por la desvaloración monetaria que ha padecido la moneda a lo largo del tiempo. Consideran desde una perspectiva justa que hay que restituir el desfase que se ha producido utilizando la “retasación” del justiprecio, aumentándolo en el mismo importe que la desvalorización monetaria sufre en el período de tiempo que se produce entre la fijación y el pago, en la que estiman que se restablecen las prestaciones que la expropiación debe de representar. Sopesan que de ningún modo se llega a conseguir con como la Ley establece, con el pago de los intereses dispuestos en los artículos 56 y 57 de la Ley de Expropiación forzosa de 1954, debido a que estos sólo cuentan con la rentabilidad que se provoca en la fijación del justiprecio y la demora en el pago por parte de la Administración, pero no tendrá en cuenta la desvaloración que sufre la moneda y como consecuencia el agravio soportado por el justiprecio. (Hernando, 1992)

Aunque el concepto de la llamada “retasación interna” se ajuste a los principios de justicia y de equidad, no pueden tener admisión en nuestro derecho positivo, ya que los artículos reseñados 52 y 56 a 58, hacen mención a la urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación a que da lugar la realización de una obra o finalidad determinada, por acuerdo del Consejo de Ministros y sus reglas de pago a que hacen mención los apartados 1 al 7, en la que se encuentra el acta previa a la ocupación, descripción de los bienes o derechos expropiables, la formulación de las hojas de depósito previo a la ocupación, las cifras de indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tramitándose el expediente de ocupación en sus fases de justo precio y pago así como la mención expresa que hace el apartado 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación forzosa de 1954 el cual dispone:

“sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo, se girará la indemnización establecida en el artículo cincuenta y seis de esta Ley, con la especialidad de

²⁵ Gallardo, M.: “Principios de metaperitación judicial para peritajes en juzgados tribunales”. Disponible en: <http://www.cita.es/metaperitar>

que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata” (LEF, 1954)

3.4 DIFERENCIA ENTRE LA RETASACIÓN Y EL DERECHO DE REVERSIÓN.

El derecho de retasación y el derecho de reversión vienen regulados en la Ley de Expropiación forzosa de 1954 y en su Reglamento de 26 de Abril de 1957.

El derecho de reversión se regula en el artículo 54²⁶ y 55²⁷ de la LEF y el derecho de reversión a partir del artículo 58 de la misma. La reversión como tal es el derecho que tiene el expropiado, es decir, el derecho que se le reconoce a recuperar los bienes que van a ser objeto de expropiación, si la Administración no destina estos al fin con el que se llevó acabo la expropiación. (Iberley,2017²⁸)

Respecto a la norma que debe de aplicarse al derecho de Retasación, podemos observar que la naturaleza de la reversión poco tiene que ver con la expropiación de la que procede, la reversión se produce cuando ocurren los supuestos vistos más adelante y los establecidos en el artículo 54 de la LEF. Es un derecho que no deriva de la expropiación, es autónomo²⁹, se regula con la ley vigente en el momento en que se ejercita el derecho, aunque el expediente se hubiese llevado acabo bajo otra ley diferente o lo regule de otra manera. (Montañés, 2007)

²⁶ Artículo 54 de la LEF: En el caso 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, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio. Se estimará como tal, sin perjuicio de lo que en el siguiente párrafo se dispone, el valor que tenga la finca en el momento en que se solicite su recuperación, fijado con arreglo a las normas contenidas en el capítulo tercero del título segundo de esta Ley. Cuando entre la ocupación administrativa y la reversión prevista en este artículo no hayan transcurrido más de dos años, se entenderá que el precio debe ser el inicial, salvo que en el objeto expropiado se hubieren realizado mejoras o producido daños que afecten a dicha valoración.

²⁷ Artículo 55 de la LEF: El plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan ejercer el derecho de reversión, reconocido en el artículo anterior, será el de un mes a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado la inejecución, terminación o desaparición de la obra o servicio público, o desde que el particular comparezca en el expediente dándose por notificado.

²⁸ (2017), “El derecho de reversión en el procedimiento de Expropiación forzosa”, Iberley. Disponible on line: <https://www.iberley.es/temas/reversion-expropiatoria-62070>

²⁹ Así lo expone la TS, Sala de lo Contencioso de 25 de Mayo de 2011, en su fundamento jurídico 3º: “(...) la propia jurisprudencia de esta Sala que desde antiguo ha caracterizado el de reversión como un derecho de naturaleza autónoma.

Otra cosa totalmente distinta es el derecho de retasación, que como ya he hablado anteriormente tiene como finalidad garantizarle al expropiado el pago por la actividad retardadora. Más concretamente es *“volver a evaluar los bienes objeto de expropiación si transcurrieran cuatro años sin que se efectúe el pago de la cantidad que se fijó.”* (LEF, 1954).

La Retasación se encarga de actuar como garantía para favorecer al expropiado, transcurrido el plazo de cuatro años y por petición del expropiado, con independencia de que el primer justiprecio hubiese sido impugnado.

Y es por su naturaleza garantista, por lo que el TS ha establecido que el justo precio que debe de utilizarse como un mínimo garantizado tiene que ser el originario. No tiene sentido que se señalase un nuevo justiprecio que fuese menor al fijado anteriormente a los cuatro años desde que el justiprecio se fijó en vía administrativa, sin que se abone, pues el expropiado no puede resultar más perjudicado por la dilación en el tiempo. (Montañés, 2007).

La Retasación tiene como único requisito es que el expropiado no haya obtenido en el plazo de cuatro años el justiprecio fijado. No tiene importancia el motivo por el que se ha llegado al retraso en el pago. El derecho de reversión tiene como requisito la desaparición del motivo de la expropiación, ya que, al manejar la reversión de un nuevo derecho, no puede este iniciarse si no es con las circunstancias legales que correspondan. (Montañés, 2007)

De acuerdo con los art. 54 de la LEF y 63³⁰ REF, son tres los casos en los que se produce la reversión:

- a) En el supuesto de que no se lleve a cabo el servicio que causó la expropiación y la Administración se pronunciase para no instaurarlo, o aún no declarándolo, si pasasen cinco años desde la fecha en que los bienes estuviesen en manos de la Administración sin producirse el servicio, o si este se suspendiera por más de dos años.
- b) Si existiese alguna parte residual de los bienes expropiados.
- c) En el caso de que no existiese la afectación de los bienes a los servicios que impulsaron la expropiación.

³⁰ Artículo 63 REF: Procederá la reversión de los bienes o derechos expropiados en los siguientes casos:

- a) Cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación.
- b) Cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados.
- c) Cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

El derecho de reversión le incumbe al propietario de los derechos directos sobre el objeto expropiable. Ostenta legitimación activa y pasiva. En el caso de la legitimación activa, la ostentan tanto los causahabientes como los propietarios originales y en el supuesto de la legitimación pasiva le pertenece a la Administración encargada de la titulación de los bienes o de la Administración a la que el beneficiario de la expropiación se encuentre asociado, que será la encargada de tramitar y resolver el expediente de reversión. El procedimiento al que ha de sujetarse el derecho de reversión viene regulado en el artículo 55³¹ de la LEF.

El derecho de reversión no tiene como finalidad la devolución de los bienes, así lo explica la TS, Sala de lo Contencioso, 21/1/2009³², la cual dispone que el derecho de reversión es algo distinto a la devolución de fincas como el resultado de la nulidad de las actuaciones expropiatorias.

4. CAUSA DE LA RETASACIÓN.

De acuerdo al artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa de 1954, *“el transcurso de 4 años sin que se haga efectivo el pago del justiprecio fijado, tendrá como secuela la nueva valoración de los derechos u objetos de expropiación”*. Con justiprecio quiero referirme al fijado administrativamente. (LEF, 1954)

³¹ Artículo 55 LEF: 1. Es presupuesto del ejercicio del derecho de reversión la restitución de la indemnización expropiatoria percibida por el expropiado, actualizada conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el período comprendido entre la fecha de iniciación del expediente de justiprecio y la de ejercicio del derecho de reversión. La determinación de este importe se efectuará por la Administración en el mismo acuerdo que reconozca el derecho de reversión. 2. Por excepción, si el bien o derecho expropiado hubiera experimentado cambios en su calificación jurídica que condicionaran su valor o hubieran incorporado mejoras aprovechables por el titular de aquel derecho o sufrido menoscabo de valor, se procederá a una nueva valoración del mismo, referida a la fecha de ejercicio del derecho, fijada con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del Título II de esta Ley. 3. La toma de posesión del bien o derecho revertido no podrá tener lugar sin el previo pago o consignación del importe resultante conforme a los apartados anteriores. Dicho pago o consignación deberá tener lugar en el plazo máximo de tres meses desde su determinación en vía administrativa, bajo pena de caducidad del derecho de reversión y sin perjuicio de la interposición de recurso contencioso-administrativo. En este último caso, las diferencias que pudieran resultar de la sentencia que se dicte deberán, asimismo, satisfacerse o reembolsarse, según proceda, incrementadas con los intereses devengados al tipo de interés legal desde la fecha del primer pago en el plazo de tres meses desde la notificación de la sentencia bajo pena de caducidad del derecho de reversión en el primer supuesto.

³² Sentencia del TS, Sala de lo Contencioso de 21 Enero de 2009 .

Es decir, para que se produzca la retasación deben de ocurrir dos cosas. Por un lado que se produzca el impago de la cantidad y por otro lado que hayan transcurrido cuatro años desde que el justiprecio quede determinado en vía administrativa. (López, 2000)

El requisito más importante y por tanto el primero es la existencia de un acuerdo sobre el justiprecio. Debe de existir un acuerdo sobre el justiprecio para que pueda producirse la retasación, si no fuera así y no hubiese estaríamos hablando de intereses de demora por no fijar el justiprecio. (Puente Escobar, 2011³³)

En segundo lugar, otro requisito esencial para que proceda la retasación es el transcurso del plazo y por tanto la falta de pago del justiprecio. El transcurso de tiempo necesario para la retasación actualmente es de cuatro años. (Montserrat, 2019)

Como así manifiesta la STS 76/2012 de 23 de Enero:

“La solicitud de retasación no puede quedar debilitada por admitir el pago del precio fijado administrativamente. Sólo la aceptación del pago sin reserva excluye el derecho de retasación, no siendo válida la retasación cuando el expropiado manifiesta su adaptación con la indemnización.”

Esto tiene como consecuencia que el pago del justiprecio original, más allá el intervalo de 4 años de caducidad, tenga lugar previamente o posteriormente a la revisión jurisdiccional. No provoca la desaparición de la obligación de indemnizar que se constituye en el artículo 33³⁴ de la Constitución española y en la ley de Expropiación forzosa de 1954, ya que la manifestación ex lege³⁵ de caducidad le despoja de la indemnización, promoviendo el derecho que posee el expropiado de reclamar un nuevo justiprecio, es decir la retasación. (Montserrat, 2019³⁶)

³³ Puente Escobar, A. (2011), “La expropiación forzosa”. Las instituciones del derecho administrativo en la Jurisprudencia, Bosch tomo3, pp.2455

³⁴ Artículo 33 CE: 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

³⁵Según ley; por disposición de la misma.

³⁶ Cunillera Busquets, M. (2013), “El derecho a la retasación en la doctrina del Tribunal Supremo, efectos de la modificación operada por la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013,

La modificación que se hizo por la Disposición final segunda de la Ley 17/2012 de 27 de Diciembre de Presupuestos generales del Estado³⁷ para 2013 (Ley 22079/2012), dispone que: *“Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación”* producirá alteraciones en la doctrina. (Ley 22079/2012)

Reforzando lo expuesto anteriormente, nos encontramos con la explicación ofrecida por Carrillo Donaire, J.A (2012), Guichot Reina, E (2012) y López Menudo, F (2012) sobre lo que supone la retasación³⁸:

“No puede olvidarse que la retasación implica establecer un nuevo justiprecio. Conforme a las circunstancias y elementos de valoración concurrentes al tiempo de la solicitud, de manera que la elección de tal momento determina el alcance de la indemnización, que quedaría así a la voluntad de una de las partes de la relación expropiatoria, propiciando actitudes especulativas poco conformes con el carácter objetivo que la legislación de expropiación forzosa establece al momento al que ha de referirse el justiprecio y las consecuencias de la demora en su determinación o abono. Finalmente la situación de dependencia del justiprecio durante el largo plazo de prescripción del derecho a voluntad del expropiado, sin causa que lo justifique, afecta gravemente a la seguridad jurídica y altera sustancialmente los tiempos, referencias y elementos de fijación del justiprecio que la legislación de expropiación forzosa regula como elemento esencial de la institución”.

Una de las cuestiones que ha generado más problemática ha sido el cómputo del plazo. A doctrina jurisprudencial en virtud de artículo 35.3³⁹ de la Ley de Expropiación forzosa viene estableciendo que el plazo de cuatro años que dispone el artículo 58 de la LEF debe de contarse desde el acuerdo del Jurado de Expropiación. (Montserrat, 2019)

a esta figura”, Revista Dialnetplus. Disponible on line: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4596100>

³⁷ Disposición adicional segunda de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: «Si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título. Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación.

³⁸ López, F., Carrillo, J.A, Guichot, E. (2006), La expropiación forzosa, Valladolid, Lex Nova.

³⁹ Artículo 35.3 de la LEF: 1. La resolución del Jurado de expropiación habrá de ser necesariamente motivada, razonándose los criterios de valoración seguidos por el mismo en relación con lo dispuesto en esta Ley. 2. Esta resolución, que se notificará a la Administración y al propietario, ultimaré la vía gubernativa y contra la misma

En tercer lugar, otro de los requisitos para que la retasación se produzca es que el expropiado tiene que pedir la solicitud en vía administrativa. Como así dispone el artículo 74⁴⁰ del Reglamento de Expropiación forzosa (Ley N°160,1957):

“La nueva evaluación se hará a instancia del expropiado”.

La decisión sobre si se produce la retasación o no corresponde a la Administración expropiante y no a los Jurados de Expropiación, ya que éstos, son órganos de tasación cuyo objetivo es establecer el importe de los bienes expropiados. (STS 5868/2012)⁴¹

Ambos preceptos, artículos 58 de la LEF y 74 del Reglamento, son contradictorios. Por una parte, el artículo 58 establece que si transcurrieran cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, mientras que el artículo 74 dispone que se exige la petición del interesado. (López, 2000)

Como así pone de relieve Mallol⁴² (1966): *“Debe de procederse de oficio al estar previsto en la Ley que se proceda a nueva valoración, sin exigirse la previa petición del interesado”.*

Si observamos es cierto que la Ley deduce que ha de ser la Administración la que proceda a recibir los trámites de valoración, solicitando que el expropiado presente la respectiva hoja de

procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo. 3. La fecha del acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley.

⁴⁰ Artículo 74 REF: 1. En relación con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley se entenderá por justo precio el fijado administrativamente. 2. La nueva evaluación prevista en dicho artículo de la Ley se hará a instancia del expropiado, por quien se formulará nueva hoja de aprecio en la forma prevista en su artículo 29, sin necesidad de requerimiento de la Administración. Presentada esta instancia se seguirán los trámites previstos en el capítulo III del título II.

⁴¹ Sentencia de 23 de julio de 2013: “Esta Sala se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre la cuestión relativa a si la competencia para resolver sobre la procedencia de seguir el procedimiento de retasación corresponde a la Administración expropiante o al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, y el criterio jurisprudencial, que es coincidente con el que mantuvo el Jurat d’Expropiació de Catalunya en su decisión de archivo de la solicitud de retasación, es que los Jurados de Expropiación son órganos de tasación, cuya función es la de decidir el justo precio de los bienes objeto de valoración, y que la decisión sobre si procede o no la retasación corresponde a la Administración expropiante”.

⁴² Mallol, F. (1966), La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa, Madrid, Hispano Europea.

aprecio. Aunque el Reglamento es claro y la jurisprudencia manifiesta que debe exigirse la petición por parte del interesado. (López, 2000)

Por último, otro requisito para que proceda la retasación es que el expropiado no haya renunciado a la retasación. La doctrina entiende que tal renuncia a este derecho debe ser concreta y clara y que se produce por una conducta errónea por parte del sujeto expropiado. (Montserrat, 2019)

El Abogado Antonio Benítez Ostos⁴³ en su blog habla sobre este tema y plantea si se podría renunciar a la retasación o es una obligación impuesta por la norma. Dispone que el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa parece que impone la retasación al haberse caducado el justo precio, pero que no es así, es al contrario, la Ley no se pronuncia al respecto. (Benítez, 2019)

Como así dispone la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de Julio de 2012:

“Puntualizar que no se trata de una verdadera consignación en el sentido del derecho civil, sino de un simple depósito que no colisiona con la figura de la retasación, pues la misma se constituye como una garantía del administrado ante la demora en el pago del justiprecio que, como señala la Sentencia de esta sala, de 4 de Mayo de 2005, persigue la finalidad de evitar que el paso del tiempo y la erosión inflacionaria alteren la relación patrimonial existente entre los bienes expropiados y la indemnización establecida como compensación por su pérdida. Esto es se trata de una facultad que corresponde ejercer al expropiado para evitar los perjuicios que pueda sufrir por la demora en el pago del justiprecio, y que tiene su razón de ser en la caducidad de los justiprecios expropiatorios, a los que se priva de eficacia por el simple transcurso de los plazos legales sin haber hecho efectivo al expropiado su importe o consignado el mismo”.

¿Sería un derecho renunciable? Analizando las resoluciones judiciales, podemos observar de forma clara que la retasación es una figura creada por el legislador con el único propósito de

⁴³ Benítez, A. (2019), “La Retasación en materia de justiprecio”. Disponible on line: <https://administrativando.es/la-retasacion-materia-justiprecio-renunciabile/>

recompensar al expropiado por el retardo en el pago del justiprecio, motivo por el cual, no existe ninguna limitación o impedimento para su renuncia. (Benítez, 2019)

5. PLAZOS PARA LA RETASACIÓN.

Como ya hemos podido observar en el artículo 57 de la Ley de Expropiación forzosa de 1954 respecto de los intereses, la fecha desde la que se empieza a computar el plazo es de la fecha del acuerdo del Jurado de Expropiación, más concretamente desde la fecha en la que se produce la notificación. (López, 2000)

No podemos olvidar que como dispone el artículo 35.3⁴⁴ la fecha del acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de la Ley. (López, 2000)

Una vez fijado el justo precio el expropiado se puede encontrar en distintas situaciones. En primer lugar, el justiprecio ha podido acordarse por mutuo acuerdo entre las partes, es decir, entre el expropiado y la Administración. Empezará a contar el cómputo desde que se produce dicho acuerdo. (Montserrat, 2019)

Por otra parte, si el Jurado de Expropiación ha sido el que ha fijado el justiprecio, y el expropiado no ha interpuesto el recurso correspondiente, la operación empezará a contar desde la fecha en la que se adoptó el acuerdo. En cambio, si el expropiado si ha interpuesto dicho recurso, la operación se iniciará al día siguiente de la notificación de la resolución del recurso. (Montserrat, 2019)

En tercer lugar, la caducidad del justiprecio no se ve afectada por la interposición de un recurso contencioso en vía administrativa. Por lo que, que exista un recurso contencioso sobre el justiprecio no interrumpe el transcurso del plazo de caducidad para que se produzca el derecho de retasación, el cual sólo se interrumpe por el pago total del justiprecio. (Montserrat, 2019)

⁴⁴ Artículo 35.3 CE: 3. La fecha del acuerdo constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley.

Una de las cuestiones que se plantea sobre este tema, es si los valores que fijan los Tribunales en las sentencias, después de haber revisado los acuerdos de los Jurados provinciales, son retasables si no se abonan en plazo. El plazo para abonarlos está establecido en el artículo 58 de la LEF. A la jurisdicción le corresponde revisar dichos acuerdos, a través de la resolución de los recursos contencioso-administrativos. (López, 2000)

La jurisprudencia en diversas sentencias dispone que respecto al artículo 35 de la Ley de Expropiación no sólo hace alusión a los acuerdos de los Jurados provinciales de Expropiación forzosa, sino que también hay que tener en cuenta que el transcurso del plazo de tiempo produce la caducidad de la valoración, que sólo se aplica a los acuerdos administrativos y no a las sentencias, ya que no está concebida en esa Ley. Por tanto. No puede incluir la valoración de una sentencia. (López, 2000)

6. PROCEDIMIENTO PARA LA RETASACIÓN.

La Ley de Expropiación forzosa de 1954 en su artículo 58 determina que la nueva valoración de los bienes objeto de retasación se realizará: *“con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título”*. (LEF, 1954)

A los presupuestos y prevenciones legales contenidas en dicho Capítulo se les puede aplicar la retasación, ya que se trata de un nuevo justiprecio. De ahí deriva que incluso el mutuo acuerdo del que habla el artículo 24⁴⁵ de la Ley se acepte en el expediente retasatorio. También por otra parte, se acepta la solicitud instada por el expropiado, acompañado de nueva hoja de aprecio en la forma en la que se establece el artículo 29⁴⁶ de la Ley, por parte de la

⁴⁵ Artículo 24 LEF: La Administración y el particular a quien se refiera la expropiación podrán convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado. En caso de que en el plazo de quince días no se llegara a tal acuerdo se seguirá el procedimiento que se establece en los artículos siguientes, sin perjuicio de que en cualquier estado posterior de su tramitación puedan ambas parte llegar a dicho mutuo acuerdo.

⁴⁶ Artículo 29 LEF: 1. En cada uno de los expediente así formados la Administración requerirá a los propietarios para que en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente al de la notificación, presenten hoja de aprecio, en la que se concrete el valor en que estimen el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estimen pertinentes. 2. La valoración habrá de ser forzosamente motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito, cuyos honorarios habrán de acomodarse a las tarifas que apruebe la Administración, siendo siempre estos gastos de cuenta de los propietarios.

Administración. En este caso se entiende determinado de forma definitiva el justiprecio y por tanto dándose por finalizado el expediente y procediendo por parte de la Administración al pago de esta. (Hernando, 1992)⁴⁷

No podemos olvidar que la petición por parte del interesado inicia el procedimiento. Como así establece el artículo 24 del Reglamento de Expropiación forzosa: *“La nueva evaluación se hará a instancia del expropiado”* (Ley N°169,1957)

Aun así, la Administración o la beneficiaria pueden sin ningún tipo de prohibición instar de oficio la retasación de los bienes objeto de expropiación, siempre conforme al artículo 58 de la Ley, el cual establece que el justiprecio ha caducado *“si al transcurrir cuatro años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación”*. (Hernando, 1992)

7. VALORACIÓN DEL DERECHO DE RETASACIÓN.

El derecho de retasación supone una nueva valoración de los bienes objeto de expropiación. La hoja de aprecio que formulará el expropiado puede seguir un sistema distinto y obtener un valor completamente diferente, ya que se vuelve a fijar de nuevo el justiprecio. (López, 2000)

Como ya se ha dicho anteriormente, la retasación tiene como finalidad la nueva valoración de los bienes y derechos expropiados y que tiene su base en la caducidad de esta, por haber transcurrido cuatro años desde que fue señalada por la vía administrativa sin haberse realizado el pago al expropiado. Por tanto, es totalmente una valoración nueva y distinta, la cual no guarda relación alguna respecto a la cantidad auténtica. (Hernando, 1992)

Sólo guarda relación con la antigua valoración en que esta se produce sobre los mismos objetos y derechos expropiados, porque la condición física de dichos objetos y derechos es la

⁴⁷ Hernando, F. (1992), “Valoración en la Retasación”, Consejo del Poder Judicial. Disponible on line: <http://www.cita.es/metaperitar>

misma. Lo único que cambia es que a la nueva valoración hay que adecuarle los precios actuales. (Hernando, 1992)

Como así señala la jurisprudencia en diversas sentencias, la retasación tiene como objetivo fijar un nuevo justiprecio, porque el anterior ha caducado. Esta nueva evaluación de los bienes debe de tener en consideración los rasgos jurídicos cuando es solicitada dicha retasación. Puede darse la situación en la cual las características físicas de dichos bienes hayan sufrido modificaciones. (Montserrat, 2019)

Dichas modificaciones no podrán tenerse en cuenta y es que como así establece la Ley de expropiación en su artículo 36⁴⁸:

“las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro”. (LEF, 1954)

Es decir, la retasación tiene que examinar el valor de los bienes o derechos expropiados en el momento en el que se solicita, claro está que las características de los bienes objeto de expropiación deben de ser las mismas en el momento en el que se inicia el expediente expropiatorio. (Montserrat, 2019)

La Ley de Expropiación forzosa se pronuncia sobre la valoración de la retasación y dispone en su artículo 43⁴⁹ que:

⁴⁸ Artículo 36 LEF: 1. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro. 2. Las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación no serán objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes. Las anteriores son indemnizables, salvo cuando se hubieran realizado de mala fe.

⁴⁹ Artículo 43 LEF: 1. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado provincial de expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados. 2. El régimen estimativo a que se refiere el párrafo anterior:

a) No será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la ley que regule la valoración del suelo.

“Tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan, no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de expropiación, por ser éste superior o inferior a ella. El Jurado provincial de Expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados”. (LEF, 1954)

8. MODIFICACIÓN OPERADA SOBRE EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA.

Nos encontramos con dos cambios producidos en el artículo 58 de la Ley de Expropiación forzosa después de la modificación realizada por la Ley 17/2012 de 27 de Diciembre de Presupuestos generales del Estado para 2013. (Montserrat, 2019)

Por una parte, una de las modificaciones que se produce es que cambia el plazo de tiempo para que la Administración haya efectuado o consignado el pago al expropiado. El plazo se amplía y pasa de ser de 2 años a 4 años. Por otra parte, como así establece ahora el artículo 58: *“Una vez efectuado el pago o realizada la consignación, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años, no procederá el derecho a la retasación”*. (LEF, 1954). Es decir, hasta el momento el justo precio cumplido ya no simboliza la indemnización exigida por la Ley y como consecuencia el pago del mismo no produce la extinción. (Montserrat, 2019)

9. CONCLUSIONES

Para concluir después de poder apreciar en base a toda la información tratada y consultada en anteriores puntos, voy a resaltar uno de los problemas que se plantea actualmente sobre el derecho de Retasación.

b) Solo será de aplicación a las expropiaciones de bienes muebles cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por leyes especiales. 3. En los supuestos previstos en el párrafo primero de este artículo comenzarán, desde luego, por evaluar los bienes o derechos expropiados con arreglo a las normas de valoración que se señalan en esta Ley, pero al mismo tiempo podrá proponer el propietario o la Administración, y decidir en definitiva el Jurado, las rectificaciones que, a su juicio, deban ser introducidas, en alza o en baja, en el justiprecio, fundamentado, con el mayor rigor y detalle, las modificaciones propuestas.

¿Por qué no se encuentra la Retasación en nuestro Derecho normativo?

El término normativo designa a la agrupación de normas o reglas que son plausibles de ser aplicadas a instancias de una determinada actividad o asunto, una organización o sociedad con la misión de organizar su funcionamiento.

El derecho de Retasación viene a ser una garantía de los bienes y derechos para el expropiado. La Reversión actúa como una garantía patrimonial frente a la demora de la Administración. Existen normas que regulan el derecho de Retasación, como son la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y el Decreto de 26 de Abril de 1957, que aprueba el Reglamento de Expropiación forzosa. Si bien debería de estar regulado normativamente dado que la Administración debe de estar sometida a la Ley y al derecho, así lo dispone el artículo 103 de nuestra Constitución española.

¿Qué consecuencias tendría la no regulación?

La no regulación de esta garantía llevaría a una arbitrariedad de la Administración al querer aplicarla o no aplicarla. Al estar regulada pasa a ser una obligación y se tendría que actuar de oficio y no a instancia del interesado a voluntad de la Administración. Pasaría de ser una facultad a una obligación o derecho.

Ante la facultad de supremacía que existe en la expropiación de la Administración sobre el expropiado o Administrado vendría a ser un derecho o garantía de esta parte, que su bien del cual se le ha privado mediante la expropiación bien por utilidad pública o interés general, que el mismo sea valorado adecuadamente y sin menoscabo respecto de situaciones de depreciación monetaria, desvalorización de la moneda, alteraciones jurídicas del bien expropiado...etc

10. BIBLIOGRAFÍA.

- Fuertes López, M (1999), Comentarios a la ley de Expropiación forzosa, Madrid, Aranzadi, pp.391
- Montañes Castillo, L (2007), Todo sobre Expropiaciones Urbanísticas con Pago en Especie, Aranzadi.

- López-Muñiz Goñi, M (2000), Expropiación forzosa el justiprecio, Colex, 2ª Edición.
- Serrano Conde de Saro, M (2017), “La Retasación en el Derecho Español”, Revista Dialnetplus.
- García de Enterría, E (2006), Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa; Madrid, Civitas, pp. 157-159.
- Cunillera Busquets, M (2013), “El Derecho a la Retasación en la doctrina del Tribunal Supremo, efecto de la modificación operada por la Ley 17/2012 de 27 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 2013, a esta figura”, Revista Dialnetplus.
- Pérez Moreno, A (1971), “La Retasación de bienes expropiados”, Revista de Administración Pública, Núm.66, pp.63.
- Gallardo, M, “Principios de metaperitación judicial para peritajes en juzgados y tribunales”.
- Hernando Santiago, F (1992), “Retasaciones periciales y doctrina administrativa”, Consejo del Poder Judicial.
- (2017), “El derecho de Reversión en el procedimiento de Expropiación forzosa”, Iberley.
- Puente Escobar, A (2011), “La expropiación forzosa”. Las instituciones del derecho administrativo en la Jurisprudencia, Bosch Tomo 3, pp.2455.
- López, F, Carrillo, J.A, Guichot, E (2006), La expropiación forzosa, Valladolid, Lex nova.
- Mallol, F (1986), La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa, Madrid, Hispano Europea.
- Benítez, A (2019), “La Retasación en materia de justiprecio”.