

MADRID

Castellana, 216
28046 Madrid
Tel.: (34) 91 582 91 00

BARCELONA

Diagonal, 640 bis
08017 Barcelona
Tel.: (34) 93 415 74 00

BILBAO

Alameda Recalde, 36
48009 Bilbao
Tel.: (34) 94 415 70 15

MÁLAGA

Marqués de Larios, 3
29015 Málaga
Tel.: (34) 952 12 00 51

VALENCIA

Gran Vía Marqués
del Turia, 49
46005 Valencia
Tel.: (34) 96 351 38 35

VIGO

Colón, 36
36201 Vigo
Tel.: (34) 986 44 33 80

BRUSELAS

Avenue Louise, 267
1050 Bruselas
Tel.: (32) 231 12 20

LONDRES

Five Kings House
1 Queen Street Place
EC 4R 1QS Londres
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

LISBOA

Avenida da Liberdade, 131
1250-140 Lisboa
Tel.: (351) 213 408 600

¿PUEDEN CADUCAR LOS EXPEDIENTES EXPROPIATORIOS?**Blanca Lozano Cutanda**

*Catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad del País Vasco
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

Josep Ortiz Ballester

Abogado de Gómez-Acebo & Pombo

Para el supuesto de retrasos en la tramitación del procedimiento expropiatorio, la Ley de Expropiación sólo prevé el pago de intereses de demora cuando se supere el plazo de seis meses. Hoy esta omisión debería suplirse con la previsión contenida en el artículo art. 44 LRJAP, según la redacción dada por la Ley 4/1999, que establece la caducidad de los procedimientos iniciados de oficio y susceptibles de producir efectos de gravamen sobre el interesado, y en este sentido se ha pronunciado ya el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 octubre 2010. La declaración de caducidad así conseguida puede tener varios efectos que se analizan en esta nota.

La Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa (LEF) dispone que la demora en la resolución del expediente expropiatorio superior a seis meses conlleva la aplicación de intereses de demora "hasta el momento en que se haya determinado" (art. 56).

Igual solución prevé la Ley para la demora en el pago del justiprecio, que devengarán intereses transcurridos seis meses desde su fijación definitiva hasta su pago (art. 57).

Para este supuesto, la Ley establece, además, un plazo de duración máxima para proceder al pago, que fija en dos años, transcurrido el cual se produce la "caducidad de la valoración" (artículo 35.2), con la consecuencia prevista en el artículo 58 ("habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derecho objeto de expropiación"). La jurisprudencia ha declarado que esta retasación tiene por finalidad compeler al beneficiario al cumplimiento de los plazos ha de entenderse como una garantía para el expropiado (STS de 13 de octubre de 1993, RJ 1993, 7203).

La LEF no contiene una previsión semejante para la paralización, por causa imputable a

la Administración, del procedimiento expropiatorio. Esta situación resulta especialmente grave en los supuestos de expropiación urgente, en los que ya se ha procedido a la ocupación del bien.

La jurisprudencia ha admitido una suerte de caducidad de la declaración de urgencia, pero sin establecer un plazo para ello, de tal forma que se estima que queda sin efecto la declaración de urgencia cuando ha transcurrido un excesivo período desde la misma, sin que de forma efectiva se haya procedido a la ocupación prevista. En este sentido la STS de 10 de diciembre de 1997 (RJ 1997/8897) declara que "aunque no existe un plazo de caducidad para las declaraciones de urgencia, no es posible admitir una eficacia indeterminada en el tiempo de esas declaraciones, admitiéndose que el transcurso de un dilatado período de tiempo, sin que desde la fecha de la ocupación se proceda a la fijación y pago definitivo del justiprecio, desnaturalice esa declaración excepcional".

No se viene admitiendo, en cambio, la caducidad del propio procedimiento expropiatorio, por entender la jurisprudencia que la omisión

de disposición referente a la caducidad del expediente expropiatorio no debe entenderse como un vacío legal que debe completarse acudiendo a la legislación general, sino como una opción del legislador. El único derecho que la jurisprudencia viene reconociendo al expropiado ante la paralización del procedimiento es el de instar la continuación del expediente y, ante la negativa expresa o por silencio de la Administración, acudir a los tribunales (Sentencia del TSJ de Cantabria, de 27 de mayo de 2002, recurso n.º 168/2001).

Esta interpretación supone ignorar el carácter de Ley básica de la LRJAP. La relación entre la LEF y la Ley de Procedimiento de 1958 se articulaba desde la dialéctica de la ley especial y la ley general, pero la relación entre la LEF y la Ley 30/92 debe encajarse en el esquema "bases más desarrollo" del artículo 149.1.18 CE, que exige respetar el carácter básico de su regulación.

Así se ha aceptado en otras materias y tras la Ley 4/1999 se ha asumido la terminación del procedimiento por falta de notificación en el plazo establecido. Pensemos, por ejemplo, en los procedimientos de deslinde de la Ley de Costas, que para adaptarse a la nueva situación vieron ampliado su plazo a 24 meses por la Ley 53/2002, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Esta situación debería asumirse, de igual modo, en materia de expropiación forzosa, y al no hacerse así se está causando una situación que contradice las más elementales garantías del administrado. Permitir hoy dejar un procedimiento de gravamen abierto *sine die*, en especial cuando se ha procedido a

desposeer de un bien a su propietario, resulta contrario al principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución y, desde la perspectiva del derecho de propiedad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que se vulnera el artículo 1 del Protocolo Adicional del CEDH cuando no media un plazo razonable entre expropiación y pago (Sentencia del TEDH, entre otras, de 17 de enero de 2002, recurso n.º 46355/1999).

La omisión de la LEF a la caducidad del procedimiento debe hoy suplirse, por tanto, con la previsión contenida en el artículo art. 44 de la Ley 30/1992, según la redacción dada por la Ley 4/1999, que establece la caducidad por la falta de resolución expresa en los procedimientos administrativos iniciados de oficio por la Administración. La jurisprudencia ya ha aplicado con carácter supletorio la Ley 30/1992 para determinar la caducidad del expediente en relación a otras leyes que omitían, igualmente, esta previsión¹.

Existe ya un pronunciamiento del Tribunal Supremo que avala la aplicación supletoria de las reglas de caducidad de la LRJAP al procedimiento expropiatorio. Se trata de la Sentencia TS de 19 octubre 2010 (RJ 2010\7399), en la que, en relación a la petición del recurrente de que se condenase a la Administración a continuar el expediente expropiatorio iniciado en su día y luego paralizado por causa imputable a la propia Administración, expresamente se dice:

"Y en cuanto al otro apartado, en que se pide la condena a la Administración a continuar un expediente expropiatorio paralizado por causa no imputable al

¹ Así ocurrió en materia de contratación administrativa con el procedimiento de resolución del contrato por incumplimiento del contratista. En este caso, al no existir previsión de plazo en la legislación de contratación administrativa, el TS aplicó de modo supletorio el de tres meses que prevé el artículo 42.2 de esta Ley, y declaró aplicable la caducidad del procedimiento una vez transcurrido este plazo sin resolver (SSTS de 10 de octubre de 2007, n.º de recurso 7736/2004 y de 9 de septiembre de 2009, n.º de recurso 327/2008).

interesado, hay que recordar lo dispuesto por el art. 44 LRJ-PAC para la falta de resolución expresa en los procedimientos administrativos iniciados de oficio por la Administración: una vez expirado el plazo máximo establecido, si se trata de un procedimiento administrativo susceptible de producir efectos de gravamen sobre el interesado -como sucede, sin duda alguna, con la expropiación forzosa-, se producirá la caducidad del procedimiento administrativo, debiéndose acordar el archivo con arreglo a lo ordenado por el art. 92 LRJ-PAC. Por tanto, tampoco aquí cabe condenar a la Administración a llevar a cabo tramitación alguna, debiendo esta pretensión ser rechazada”.

Dos sentencias del TSJ del País Vasco referidas a la caducidad de un expediente de expropiación por tasación conjunta reiteran esta interpretación: Sentencias 440/2005, de 1 de junio y 332/2006, de 28 de abril de 2006.

El problema que suscita esta línea jurisprudencial es que, tomando el plazo de seis meses que establece la LEF para la resolución del procedimiento expropiatorio y anudándole el efecto de la caducidad que impone la Ley 30/1992, la generalidad de los expedientes expropiatorios incurrirían en caducidad, pues raramente se tramitan en este lapso temporal. Ello sin duda explica que, aun después del pronunciamiento del Tribunal Supremo, haya sentencias renuentes a reconocer que el instituto de la caducidad opere en materia expropiatoria (*vid.* la Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 2999/2011).

Se trata éste, sin embargo, de un problema que corresponde resolver al legislador, en su caso, y, entre tanto, a la Administración siempre le cabe la posibilidad de suspender el transcurso del plazo máximo para resolver por las razones previstas en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992. Pero de lo que ninguna duda cabe es de que la expropiación entra en el supuesto aplicativo del artículo 44 de la Ley

30/1992, en cuanto es un procedimiento iniciado de oficio susceptible de producir efectos desfavorable o de gravamen en los administrados, dado que la expropiación supone privación coactiva de bienes y derechos.

De consolidarse esta línea jurisprudencial, si la Administración paraliza por cualquier causa ajena al expropiado el procedimiento expropiatorio (lo que puede darse con frecuencia en la actualidad por la insuficiencia de fondos del beneficiario para el pago del justiprecio), los pasos a seguir serían, en primer lugar solicitar a la Administración el archivo del expediente por caducidad del procedimiento. Si la Administración deniega expresamente la declaración de caducidad, habría que recurrir esta resolución en vía contencioso-administrativa. Si no contestase, la solicitud habría de entenderse estimada por acto presunto.

Una vez declarada la caducidad procedería, por un lado instar la devolución de los bienes y, por otro, pedir la responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados. Sobre el derecho de los propietarios de obtener un resarcimiento de los daños y perjuicios que les ocasione el sometimiento de sus bienes a un procedimiento expropiatorio que luego queda sin efecto -aun cuando no se haya producido la ocupación del bien que se pretendía expropiar-, véase la Sentencia del TS de 28 de marzo de 1995 (recurso n.º 743/1992).

Interesa señalar, por otro lado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92.3 LRJAP, la caducidad del procedimiento expropiatorio conlleva el archivo de las actuaciones pero no impediría una eventual reapertura del procedimiento.

La declaración de caducidad así conseguida puede tener varios efectos según la fase del procedimiento y si se ha producido o no la ocupación. Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe destacar los siguientes:

- Si todavía no se ha ocupado el bien o si cabe su restitución, la ventaja para el propietario es dudosa si se vuelve a iniciar el procedimiento expropiatorio, pues conlleva un nuevo procedimiento y con ello una nueva valoración (dado que la valoración debe realizarse a fecha del expediente de justiprecio) que en un escenario como el actual le puede perjudicar.

El propietario podría reclamar, en todo caso, la indemnización por los daños y perjuicios que le hayan ocasionado y en este concepto seguramente se deberían incluir los intereses de demora que se hubieran devengado (si la expropiación fuera de urgencia) o que se estarían devengando (si se hubiera seguido el procedimiento ordinario) para que la Administración no se beneficie de su inactividad en detrimento del expropiado (habría que articular una justificación similar al incremento del justiprecio en un 25% por ocupación ilegal).

Del mismo modo, respecto a la realización de una nueva valoración *in peius* podría argumentarse que esta no cabe, con base en el mismo argumento, y trayendo a colación tanto la jurisprudencia que impide que la retasación implique una disminución del justiprecio originario como la jurisprudencia que permite tomar como momento de valoración de justiprecio un momento posterior al del inicio del expediente de justiprecio si ha transcurrido una demora excesiva y siempre que no perjudique al expropiado.

- Si no se puede proceder a la restitución y se ha resuelto el justiprecio, el transcurso del plazo conlleva la nulidad del procedimiento expropiatorio y la correspondiente aplicación de la jurisprudencia sobre expropiaciones ilegales que aumenta el justiprecio en un 25% para compensar la privación ilegal (STS de 15 octubre 2008, RJ 2008\5736 y STSJ de la Comunidad de Madrid núm. 415/2010 de 26 octubre. JUR 2011\51526).