

LA GARANTÍA EN EL PAGO DEL JUSTIPRECIO EN UN PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

(Comentario a la STS de 17 de diciembre de 2013)¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

En los supuestos de falta de pago por parte de la beneficiaria de la expropiación del justiprecio al expropiado, dicho pago se constituye en una garantía constitucional, reconocida al máximo nivel normativo y no condicionada ni a los «avatares» del procedimiento elegido ni por la intervención de un tercero, en este caso la concesionaria de la carretera y, a los efectos del procedimiento expropiatorio, como beneficiaria de la expropiación. En consecuencia, no es la institución de la responsabilidad patrimonial la que habilita la obligación del pago del justiprecio por la Administración expropiante, sino que lo hace directamente la propia institución de la expropiación, con independencia de que intervenga un tercero como beneficiario, la declaración formal de concurso y la incertidumbre que genera sobre la integridad y tiempo del pago del justiprecio.

Palabras claves: expropiación forzosa, pago del justiprecio, responsabilidad patrimonial y expropiación forzosa.

Fecha de entrada: 31-01-2014 / Fecha de aceptación: 03-02-2014

GUARANTEE OF PAYMENT ON A FAIR PRICE EXPROPRIATION PROCEDURE

(Commentary on the Supreme Court Judgment of 17 December 2013)

ABSTRACT

In the event of non-payment by the beneficiary of the expropriation of fair compensation to expropriated, such payment constitutes a constitutional guarantee, recognized the highest policy level and not conditioned or the "avatars" of the chosen procedure or by the intervention a third party, in this case the concessionaire of the highway, and the effects of the expropriation procedure, as beneficiary of the expropriation. Consequently, it is not the institution of the liability which enables the obligation to pay the fair price for the expropriating authority, but it does direct the institution of expropriation, whether involving a third party beneficiary, the formal declaration of competition and the uncertainty created by the integrity and time of payment of just compensation.

Keywords: expropriation, payment of just compensation, financial liability and expropriation.

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com/>.

En el presente comentario vamos a adentrarnos en una temática enormemente sugestiva pues la jurisprudencia parece que se aventura en dar un paso trascendental en materia de expropiación forzosa con la finalidad de asegurar el pago del justiprecio al expropiado en los supuestos en que la beneficiaria de la expropiación no pueda responder del mismo. Ni qué decir tiene que el supuesto del que partimos es desgraciadamente frecuente en nuestros días, pues de manera cotidiana tenemos conocimiento de que grandes constructoras, concesionarias de obras públicas que revisten una entidad importante, no pueden hacer frente al pago, en su condición de beneficiaria de la expropiación, de la obligación de efectuar el pago del justiprecio fijado para privar al sujeto expropiado de un bien de su propiedad.

Pues bien, una vez que de manera sucinta hemos adelantado el presupuesto fáctico al que vamos a referirnos, hemos de situarnos en la expropiación de un terreno sito en un municipio de Toledo con la finalidad de construir una autopista de peaje, fijándose en el año 2005 por parte del Jurado Provincial de Toledo un justiprecio de aproximadamente unos 52.000 euros a favor del particular expropiado, a pagar, claro está, por la empresa concesionaria de la autopista, por su carácter de beneficiaria. El problema surge a posteriori cuando, debido a la falta de beneficios de la autopista y su dudosa viabilidad, la empresa concesionaria presenta solicitud de concurso voluntario, el cual es acordado por un juzgado de Toledo. Es decir, a la vista de lo acontecido nos encontramos con una situación ciertamente peculiar ya que a unos particulares se les ha expropiado unos bienes, lo que se ha efectuado, claro está, en contra de su voluntad por la Administración por razón de interés público, expropiación que, además, se ha llevado a cabo por un procedimiento de urgencia (primero ocupo y luego pago), y ejecutada la obra a través de un tercero, la empresa concesionaria de la autopista, a la que la ley obliga directamente al pago de los justiprecios definitivos, los que no son satisfechos por su situación concursal, sin que los terrenos expropiados puedan revertir nuevamente a los propietarios por ingresar los bienes afectados en el dominio público.

Ante esta tesitura al particular afectado que se ha quedado sin bien y sin justiprecio no le queda más remedio que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, en este caso la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, TSJCM), para solicitar de la Administración expropiante –Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha– el abono de la cantidad adeudada, por la vía especial del artículo 29 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LRJCA), de la inactividad de la Administración en la ejecución de sus propios actos firmes. Como prevé el citado artículo 29, se deberá dirigir una solicitud previa en vía administrativa al órgano ejecutante y si este no atendiera tal requerimiento en el plazo de tres meses –como aconteció en nuestro caso–, al interesado le queda expedita la vía contencioso-administrativa.

Si analizamos la sentencia que con relación a esta pretensión dictó el TSJCM, apreciamos las enormes «gananas» que tenía la Sala de poner coto a los abusos de la Administración en rela-

ción con las expropiaciones, pues, antes de razonar su respuesta, adelanta la misma al proclamar sin duda alguna, al afirmar, de manera literal, «... que la Administración debe atender, y lo debe hacer ya, el pago del justiprecio como responsable subsidiario; que la situación de concurso de la Concesionaria no puede perjudicar al expropiado, y que el modo de actuar de la Administración en la realización de la infraestructura a través de la figura de un tercero, Concesionaria, no supone en realidad una modificación sustancial de obligaciones y derechos ni para la Administración ni para el expropiado, sin perjuicio de las consecuencias y efectos entre la Administración y la Concesionaria. Y que al no haber pagado, pese a ser requerida tanto una como otra, su conducta, de inactividad, se enmarca el artículo 29.1 y 2 de la Ley Jurisdiccional, vulnerándose el artículo 33.3 de la Constitución Española».

Para llegar a tal conclusión, la Sala hace uso de las previsiones contenidas en los artículos 16, 17 y 19 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión, y 198 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, precisando que cuando las leyes regulan la indemnización por daños no se está refiriendo al daño por el pago del justiprecio (más bien por su no pago), aunque en realidad, y desde la óptica del expropiado, pues en estos casos la expropiación se transforma en un perjuicio cuando no se le paga, por causas ajenas a su voluntad, no pudiendo la Administración desconocer sus más que evidentes responsabilidades en estos casos, pues, en definitiva, se ha proyectado una infraestructura, se ha llevado a cabo una expropiación urgente, al aprobar un proyecto determinado, al elegir una contratista-concesionaria para la ejecución que no puede pagar, al no resolver el contrato, al no ejecutar la fianza, al dejar firmes los acuerdos del jurado de expropiación sin declarar su lesividad.

Ahonda en sus razonamientos la Sala otorgando una mayor protección jurídica al expropiado al razonar que la indemnización a abonar, en sustitución del bien expropiado, se configura en una garantía constitucional, en un derecho sin el cual no se puede justificar la intromisión de los poderes públicos, derecho constitucional que se ve lesionado desde el momento en que, por avatares ajenos al expropiado, no se percibe la indemnización fijada, apuntando como dato «sangrante» que la finca fue ocupada con carácter urgente tal que un día 10 de enero de 2005 y que, estando en el año 2012, todavía no se ha pagado el justiprecio.

No se queda ahí la cuestión, ya que la Sala otorga una posición privilegiada al expropiado con respecto a otros acreedores de la concesionaria concursada, pues el primero ostenta un derecho constitucional, resultando irrelevante que se les califique dentro de concurso como acreedores ordinarios o privilegiados, pues ostenta, insistimos, un derecho constitucional al cobro, no pudiendo serle aplicadas las limitaciones que con respecto a los acreedores se prevén en la Ley Concursal.

Por último, se coloca a la Administración expropiante en la situación de garante de la expropiación, teniendo todo el control del procedimiento expropiatorio, lo que no implica per se que los expropiados puedan dirigirse directamente a la Administración para el pago del justiprecio cuando medie la figura de un concesionario, en este caso de autopistas, ya que su responsabilidad en los supuestos en que se declara la insolvencia del beneficiario es subsidiaria, sin perjuicio de los derechos que adquiera al pagar por otro.

El problema que se le plantea a la Administración del Estado es que la sentencia es firme y le obliga irremediabilmente al pago, en condición de responsable subsidiario, del justiprecio al expropiado, ya que la cuantía del recurso se fija precisamente en el importe del justiprecio, que es de 52.000 euros, cantidad que no supera los 600.000 euros para habilitar la interposición de recurso de casación. Por ello acude a otra figura casacional, mucho más restrictiva, pero que posibilitaría un pronunciamiento del Tribunal Supremo acerca de la conformidad a derecho de la doctrina sentada por el TSJCM. Nos estamos refiriendo al recurso de casación en interés de la ley, contemplado en el artículo 100 de la LRJCA, instrumento impugnatorio para el que únicamente está legitimada la Administración pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y cuyo objeto es el enjuiciamiento de la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido.

Pues bien, en el escrito de interposición el Abogado del Estado pretende del Alto Tribunal la estimación del recurso y que proceda a fijar la siguiente doctrina legal: «La declaración de concurso de un beneficiario de la expropiación forzosa no genera por sí sola la responsabilidad patrimonial de la Administración expropiante para el pago del justiprecio. La determinación de la existencia, en su caso, de dicha responsabilidad patrimonial no es ejercitable directamente en los tribunales, sin que previamente se haya instado y tramitado el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial».

Basta una somera lectura de la sentencia del Tribunal Supremo para darnos cuenta de que las «cosas» comienzan mal para la Administración, pues el Alto Tribunal critica el enfoque del abogado del Estado, pues mientras este fija el objeto de la sentencia en un tema de responsabilidad patrimonial, el Tribunal Supremo se encarga de recordarle que es la propia institución de la expropiación la que ofrece elementos más que suficientes para, dado el planteamiento procesal, acceder a la pretensión accionada por el recurrente. Y es que, como ya hemos expuesto, lo que se proclama en la sentencia impugnada, a partir del artículo 33 de la Constitución, es que el pago del justiprecio se constituye «en una garantía constitucional, en un derecho sin el cual no se justifica la intromisión de los poderes públicos, y en cuanto que garantía reconocida al máximo nivel normativo no está condicionada ni a las incidencias del procedimiento elegido ni por la intervención de un tercero, en este caso la concesionaria de la carretera y, a los efectos del procedimiento expropiatorio, como beneficiaria de la expropiación.

Es por ello que el Tribunal Supremo considere correcta la doctrina contenida en la sentencia del TSJCM, pues, en definitiva, no es de la institución de la responsabilidad patrimonial de la que hace derivar la sentencia la obligación del pago del justiprecio por la Administración expropiante, sino que lo hace directamente de la expropiación. En este sentido profundiza, a la vista del esfuerzo argumentatorio del abogado del Estado, en distinguir las figuras de la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial, pues, mientras la primera se justifica en la atribución de una potestad encaminada a la privación coactiva de los bienes y derechos de los ciudadanos en aras del interés general, plasmada en la necesaria existencia de una utilidad pública o un interés social, la responsabilidad patrimonial tiene por objeto resarcir a los ciudadanos los daños y perjuicios que se le ocasionen en su patrimonio con la actividad administrativa de prestaciones

de servicios públicos, porque teniendo esta como finalidad el interés general, si se ocasiona un daño concreto y determinado ajeno a la misma prestación del servicio público, se vería sacrificado de manera especial el perjudicado, que soporta una mayor carga en esa prestación de servicios y que ha de restablecerse por imperativo de la igualdad en la imposición de las cargas generales

También los procedimientos de ambas son radicalmente diferentes, pues, al margen de la diferente normativa que los regula, es lo cierto que la expropiación está contemplada con mayor garantía en el Capítulo II de la Constitución Española, en el artículo 33.3, como un derecho de los ciudadanos, estando también reconocida, como limitación al derecho de la propiedad, con respecto a la responsabilidad patrimonial que se enmarca en el Título IV al regular el Gobierno y la Administración y como una garantía de los ciudadanos frente a la Administración.

Recalca el Tribunal Supremo que precisamente ese derecho constitucional al cobro del justiprecio se hace aún más acuciante, si cabe, en supuestos como el que hemos aquí contemplado, toda vez que, si se ha situado al expropiado en la lamentable situación de haber perdido la propiedad de su finca sin haber percibido aún indemnización alguna y sin saber cuándo y cuánto podrá percibir a resultas del concurso declarado de la beneficiaria, lo ha sido por imponer la Administración expropiante un procedimiento que ha permitido que pueda ocuparse el bien sin haber percibido el justiprecio, pretendiendo ahora trasladar a un tercero, y sus circunstancias, la obligación insita en la expropiación declarada por la Administración del pago del justiprecio.

La conclusión a la que llega el Tribunal Supremo y que no deja lugar a la duda resulta molesta para la Administración y tiene que trazar un antes y un después en las expropiaciones en las que intervenga un tercero beneficiario y que precisamente la concurrencia de este tercero no hace que resulten ajenas a la Administración las vicisitudes del procedimiento expropiatorio, pues sigue siendo la titular de la potestad expropiatoria, conserva el control del procedimiento y de las decisiones más relevantes que en el mismo han de producirse y en modo alguno puede desentenderse del cumplimiento del presupuesto esencial de la expropiación como es el pago del justiprecio, resultando por ello conforme a derecho que se declare la responsabilidad subsidiaria de la Administración en el pago del mismo, cuando el tercero beneficiario-concesionario caiga en situación de insolvencia o concurso.

Por último, no podemos dejar de hacer mención a las medidas adoptadas desde el Gobierno a fin de mitigar en el menor plazo posible esta sentencia del Tribunal Supremo, que recordemos atendida su singularidad no crea jurisprudencia. Y es que como hemos dicho no se ha tardado en mover ficha, toda vez que por el Real Decreto-Ley 1/2014, de 24 de enero (publicado en el BOE de 25 de enero), se ha llevado a cabo una modificación de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en Régimen de Concesión, con el fin de evitar que el Estado acabe asumiendo dos veces el coste de las expropiaciones en caso de impago, por parte de la sociedad concesionaria, del justiprecio de los terrenos expropiados, cuando dicha sociedad es declarada en concurso de acreedores. Para ello se reconoce al Estado el derecho a subrogarse en el crédito del expropiado frente al concesionario, procediéndose a minorar el importe de la responsabilidad patrimonial con la parte del crédito no reembolsada por la so-

ciudad concesionaria. En consonancia con esta medida, y en relación con el resto de concesiones administrativas, se modifica el artículo 271 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, para establecer la subrogación de la Administración concedente en el crédito del expropiado y el correlativo descuento del importe no reembolsado a las cantidades resultantes de aplicar lo previsto en el apartado primero del artículo 271.

De esta manera, con esta modificación legal, cuando la Administración asuma el pago del justiprecio al que estaba obligado el beneficiario insolvente, se produce una subrogación en el derecho de cobro del expropiado, para así poder asegurarse la recuperación del dinero abonado si la concesionaria recobrara su solvencia.

Precisar que, aunque esta modificación legislativa tiene efectos desde la fecha de entrada en vigor del real decreto-ley, sus previsiones son aplicables a los contratos de concesión cualquiera que sea su fecha de adjudicación.