

# LA RETASACION DE BIENES EXPROPIADOS

P O R

ALFONSO PÉREZ MORENO

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. PRECEDENTES: LA RETASACIÓN COMO GARANTÍA DE ORIGEN JURISPRUDENCIAL: A) *Un principio abandonado: el impago del precio como determinante de la recuperación de los bienes expropiados.* B) *Los términos de eficacia de los actos de valoración y de tramitación de los expedientes de expropiación.* C) *La aplicación de la teoría de la imprevisión (acogida de la cláusula "rebus sic stantibus").* D) *La aplicación analógica de la Ley CAMBO sobre valoración de bienes objeto de reversión.* E) *Regulación de la retasación.*—III. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE RETASACIÓN: A) *¿Retasar es valorar otra vez o actualizar el primitivo justiprecio?* B) *Retasación, revisión y actualización de justiprecios.* C) *Fundamentación de la retasación: a) Los principios constitucionales y de justicia material. b) La retasación como consecuencia del incumplimiento de la carga de pago del justiprecio. La obligada transformación del artículo 1.124 del Código Civil. c) Caducidad de justiprecio y pretensión de retasación.*—IV. ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DEL DERECHO A LA RETASACIÓN: A) *El impago del justiprecio como presupuesto.* B) *El transcurso de los dos años. Cómputo del término inicial.* C) *La petición del expropiado. Retasación de oficio.* D) *El convenio sobre retasación, la retasación convenida y la renuncia del derecho.*—V. EJERCICIO DEL DERECHO: A) *El interesado.* B) *La Administración y el beneficiario.* C) *El procedimiento de retasación.*—VI. LA RETASACIÓN EN LAS EXPROPIACIONES ESPECIALES: A) *Consideración general.* B) *El artículo 70 de la Ley de Expropiación Forzosa: un precepto sobre "revisión".* C) *La retasación en las expropiaciones urbanísticas.*—VII. JUICIO CRÍTICO SOBRE LA RETASACIÓN.

## I

### INTRODUCCIÓN

Cualquier institución administrativa no excepcional une a la lógica dificultad de ofrecer una regulación adecuada para las relaciones que contempla la de conjugar, en un equilibrio de garantías, la suficiente dosis de prerrogativa de la Administración, con la adecuada protección de los derechos e intereses de los administrados. Las disposiciones legales y reglamentarias, aunque traduzcan con perfección lógica los dictados de ese principio de justicia material, no puede decirse que cumplan su

verdadera función si, en definitiva, los márgenes que quedan al poder exento de la Administración son, en la práctica cotidiana, un grave atentado contra aquellos derechos de los particulares.

El principio de efectividad de las normas no es un exponente de pensamiento utilitarista, sino la inexorable exigencia que el papel de las Administraciones Públicas en la conformación de las sociedades modernas ha impuesto al legislador y al jurista. La invigencia social de los preceptos legales, la huida a los mismos por las funestas consecuencias prácticas que su observancia puede originar, es el gran fracaso de un ordenamiento jurídico.

Esa tensión entre la prerrogativa y la garantía, que a veces precisa del concurso de una fina sensibilidad jurídica para su recepción, se ha manifestado tradicionalmente en la expropiación forzosa. La necesidad pública (luego, incluso, la utilidad pública y el interés social) y el derecho de propiedad son dos valores claramente abiertos y apreciados en las épocas precedentes. A lo largo de nuestra evolución jurídica relativa a la institución expropiatoria—desde el atisbo de la Ley 2, título I de la Partida II, hasta las Leyes generales de 1836, 1879 y la vigente de 1954—, se ha manifestado un proceso sustantivo de enriquecimiento en la normativa mediante la traducción de los principios de justicia material (la metafísica) en técnicas jurídicas concretas (1). La Administración está atenta a los distintos cambios y las nuevas exigencias que han de satisfacer las instituciones jurídicas, procurando—vía interpretación, vía regulación reglamentaria o, en su caso, vía de proposición legislativa—fortalecer su posición en aquéllas. Cada conquista para la garantía del derecho de los administrados determina un movimiento administrativo de apropiación de técnicas o imposición de prácticas para quedar en la postura más cómoda en la aplicación de la normativa institucional. De esta manera puede decirse que, en la regulación de la expropiación, se ha consumado el proceso de afirmación y protección de la prerrogativa, pero no ofrece similar grado de respaldo la garantía de los particulares. Mientras que en breve período de tiempo la Administración ha podido conseguir importantes excepciones a la normativa general, especialmente en la regulación de las expropiaciones de urgencia y en las adaptaciones

(1) La traducción de la metafísica en técnica, como quehacer del jurista, es una idea ampliamente proclamada y desarrollada por el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Vid.*, entre otros trabajos, *La lucha contra las inmunidades del poder en Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, núm. 38 de esta REVISTA, págs. 159 y ss., y *El principio de la interpretación más favorable al derecho de los administrados al enjuiciamiento judicial de los actos administrativos*, número 42 de esta REVISTA, págs. 267 y ss.

de las normas de valoración para las expropiaciones urbanísticas; los administrados no tienen aún suficientemente garantizado el derecho elemental de recibir el pago del justiprecio con la prontitud necesaria y justa. Con la expresión “suficientemente garantizado” no se niega que exista una regulación completa de la cuestión, lo que se pone en entredicho, a la vista de la realidad social concreta, es que esas técnicas jurídicas de garantía frente a la demora reúnan los requisitos precisos para ser eficaces. Sabido es que nuestra vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 impone a la Administración la necesidad de pagar el interés legal del justiprecio durante el tiempo que medie entre el transcurso de seis meses desde la iniciación del expediente y la determinación definitiva del justo precio (art. 56) y durante el tiempo que medie entre el transcurso de otros seis meses desde la determinación del justo precio hasta el momento del pago (art. 57); previéndose que si transcurren dos años sin que el pago se efectúe habrá de procederse a evaluar de nuevo los bienes expropiados (art. 58).

Pese a todo ello, es una realidad frecuente la situación de expropiados que, después de varios años de tener fijados definitivamente los justiprecios, no han podido obtener el pago de la Administración; situación que es extremadamente grave en los supuestos, excesivamente frecuentes, de ocupaciones de urgencia. La praxis administrativa demuestra la inoperancia generalizada del sistema de garantías descrito. Resumiendo la cuestión, ha razonado GONZÁLEZ PÉREZ el fracaso de la Ley en el siguiente texto: “La coacción que supone el abono del interés legal no es efectivo, entre otras razones porque la diferencia de valor, consecuencia de la devaluación de la moneda, reporta un beneficio superior a la carga que supone el abono del interés legal.

Y lo mismo —continúa— puede afirmarse respecto de la otra medida, esto es, la práctica de un nuevo justiprecio. Ante su sola posibilidad, se aterran los expropiados. Decir al interesado, después del calvario de un expediente de justiprecio, con sus trámites y gastos consiguientes, que tiene que empezar de nuevo, resulta un sarcasmo. La inmensa mayoría prefiere aceptar lo que se ha fijado a tener que repetir el trámite. Porque, se dice —y no sin razón—, si después de fijado el nuevo justo precio la Administración persiste en su actitud, ¿qué hacer? ¿Incoar un tercer expediente una vez transcurridos otros dos años?” (2).

---

(2) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad por demora en la Ley de Expropiación Forzosa*, en “Problemática de la Ciencia del Derecho”, Estudios en homenaje al Profesor PI SUÑER, Barcelona, 1967, pág. 379.

No vamos a negar la potencial inseguridad que del sistema de garantías, y especialmente de la retasación, puede derivarse. Quizá no quepa aquí otra prueba más abrumadora que el poco frecuente uso de tal medida por los expropiados; el abandono de la retasación como posibilidad es indiscutible. Pero, por ello mismo, puede pensarse que no se habrán extraído de esta técnica todos los beneficios que su uso más generalizado puede reportar.

La Administración no tiene una consciencia de temor o prevención ante la retasación, porque su infrecuente uso y su novedad como norma escrita en nuestro Derecho no han creado aún esa consciencia. Habilitada la posibilidad de retasar a finales del pasado siglo, por angostos caminos de interpretación jurídica y mantenida por el cauce cauteloso de la teoría de la imprevisión, sólo ha conseguido una consagración legal generalizada en la vigente Ley de 1954. La jurisprudencia al respecto ha sido escasa y, en ocasiones, enormemente limitadora del alcance de la retasación; tampoco en la doctrina ha merecido el tema amplia y especial atención.

Todo ello nos invita a intentar estudiar esta técnica de garantía, que en este momento de nuestra normativa sobre expropiación —fragmentada en varios frentes, que está precipitando una crisis nuclear de su ordenamiento general— ofrece, junto a su interés, un importante reto al jurista, especialmente en la interpretación de los preceptos sobre expropiaciones por razón de urbanismo.

## II

### PRECEDENTES: LA RETASACIÓN COMO GARANTÍA DE ORIGEN JURISPRUDENCIAL

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es consciente de que la retasación, que figura en la Ley de Expropiación vigente por vez primera con alcance general, es una culminación de las sentencias del Alto Tribunal que la admitieron en momentos en que no existía una sanción legal de la misma. Así la sentencia de 25 de febrero de 1957, luego de inducir la procedencia de la retasación de diversos principios y por el juego de otros preceptos, afirma que es una “conclusión robustecida por la jurisprudencia de esta Sala, desde el Decreto sentencia de 30 de marzo de 1880 hasta las sentencias más recientes de 3 de enero y 9 de noviembre de 1953..., plasmada ya su doctrina definitivamente, y para lo

porvenir, en la nueva Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954...". Junto a este dato originario, hay que señalar también el dictamen número 3.095, emitido por el Consejo de Estado en 6 de diciembre de 1947, que admite para habilitar la retasación el juego de la cláusula *rebus sic stantibus* (3). En el plano normativo es de gran importancia el artículo 43 del Reglamento de Expropiación Forzosa de 1879, la Ley de 23 de marzo de 1900 —sobre expropiación para guerra y marina— y los artículos 120 a 122 del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924. A la vista de estos y otros antecedentes, los argumentos esgrimidos para admitir la procedencia de la retasación han sido los siguientes:

A) *Un principio abandonado: el impago del precio como determinante de la recuperación de los bienes expropiados.*

En la Ley de Expropiación de 1879 y en el Reglamento no se estableció por vía general la necesidad de retasar los bienes si no era pagado el justiprecio. Únicamente se imponía al Gobernador el uso de todos los medios a su alcance "para que el pago de las expropiaciones tenga lugar en el plazo más breve posible" (art. 69 del Reglamento). Sin embargo, para el supuesto de que, bien por aceptación directa, bien por silencio, el expropiado se conformara con el precio ofrecido por la Administración, el artículo 43 de dicho Reglamento establecía: "En uno y otro caso no podrá exceder de seis meses el plazo para la entrega del precio a que se alude, *pudiendo disponer el propietario de su finca si pasado ese tiempo no se le entrega el importe del aprecio.*"

Esta singular norma inexistente en la Ley, que conlleva nada menos que a admitir la resolución del negocio expropiatorio, derivando los efectos del impago en una limitación a la potestad expropiatoria; esta norma, decimos, no ha tenido continuidad en nuestro ordenamiento, ni siquiera para cuando la indemnización se determine en virtud del convenio previo entre las partes. Ciertamente que dicho artículo 43 no permitía la pretensión de retasación, como tuvieron ocasión de declarar las sentencias del Tribunal Supremo de 1 y 6 de febrero de 1961: "... es visto que tal artículo 43 y sus concordantes no conceden al expropiado que acepta el precio fijado por la Administración el derecho de retasación que se pretende, y lo único que otorga al pasar el plazo fijado en su último párrafo es la posibilidad de disponer el propietario de sus fincas."

(3) Consejo de Estado, *Recopilación de doctrina legal*, 1947-1948, Madrid, 1950, página 45.

B) *Los términos de eficacia de los actos de valoración y de tramitación de los expedientes de expropiación.*

El primer argumento utilizado para deducir la posibilidad de retasar es considerar prescritas las valoraciones primitivas, ya por ostensible retraso en la tramitación del expediente, ya por generalización de ciertas normas específicas que habían adoptado el sistema de limitar la vigencia temporal de las valoraciones.

En este sentido el Real Decreto sentencia de 30 de marzo de 1880 resolvió :

“Aunque no hay señalado plazo para la prescripción de ese derecho, no puede ser tan absoluto que quepa ejercitarlo indefinidamente; por lo que debe reputarse abandonado cuando transcurre largo tiempo sin realizarlo, y si han pasado diez años desde que se verificó la tasación aceptada, hay necesidad de practicar otra nueva para incautarse del inmueble, pues el valor de éste ha podido cambiar y modificarse por causas ajenas al dueño o por las mejoras que éste haya introducido en su propiedad.”

El Consejo de Estado, en el dictamen antes referenciado, entiende que esta resolución judicial sienta “un criterio respecto a la subsistencia o no subsistencia de una valoración, efectuado cuando a consecuencia del tiempo deja de tener una realidad como precio justo y efectivo de la finca expropiada”.

En otras sentencias posteriores el Tribunal Supremo mantuvo la procedencia de la retasación en base a que había transcurrido con exceso el total plazo que, según la Ley de Expropiación de 1879, debía durar la tramitación del expediente; e incluso, por exceder dicho plazo del establecido, por vía general, para la tramitación de los expedientes administrativos por la Ley de 19 de octubre de 1889. En este sentido, la sentencia de 17 de febrero de 1958 (sobre retasación, por haber transcurrido veinticuatro años, de la finca Morquihuelo, en Baños de la Encina (Jaén), con destino a Obras de Presa y Embalses del pantano de Rumbler) y la sentencia de 3 de enero de 1953 (sobre retasación de una bodega expropiada para la construcción del ferrocarril de Cuenca a Utiel, habiendo transcurrido quince años) considera que en la Ley de 1879 el plazo de tramitación dura noventa y un días, “para seguirle desde la iniciación del período de justiprecio al de ocupación, plazo de noventa y un días en que el expropiado creyó lógicamente había de recibir el

precio y que pudo ser causa eficiente de la aceptación voluntaria del mismo, por la posibilidad en aquel momento (abril de 1929) de poder adquirir por el precio ofrecido otra bodega de condiciones análogas a la que se le expropiaba, sin grave quebranto en la marcha del negocio que ella implicaba" (4).

En disposiciones especiales sobre expropiación se incorporó, a principios de siglo, el sistema de limitar el tiempo de vigencia de las valoraciones, e incluso sancionando el impago con caducidad del expediente. La regulación más detallada es la del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924, en sus artículos 120, 121 y 122. Se establecía un plazo de seis años para la subsistencia de las valoraciones hechas según el Reglamento, o de diez, si el expropiante había hecho la ocupación del inmueble y constituido el depósito previo correspondiente dentro de los seis primeros años de dicho plazo. Si transcurrían los plazos antes de la ocupación de la finca, podía seguir el expediente de expropiación, "pero los justiprecios y, en su caso, los depósitos previos, deberán acomodarse a las bases de valoración que, con arreglo al Estatuto y este Reglamento, y en relación con cada finca, resulten en el momento de la ocupación temporal o de la tasación". Un caso de aplicación de estas normas fue el de la sentencia del T. S. de 4 de enero de 1934 (sobre justipreciación de una finca expropiada por el Ayuntamiento de Madrid para reforma de calle). La sentencia de 3 de enero de 1953 comprueba la permanencia de ese sistema de determinación temporal de la validez de las valoraciones (diez años) en el artículo 153 de la Ley de Régimen Local.

C) *La aplicación de la teoría de la imprevisión (acogida de la cláusula "rebus sic stantibus")*.

El Consejo de Estado en el dictamen número 3.095, de 6 de diciembre de 1947, antes citado, llega a la tesis favorable a la retasación de finca expropiada para Junta de Obras de Puerto, en base a la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, que contaba ya con las famosas aplicaciones del Consejo de Estado francés y con la aceptación del Tribunal Supremo, sobre todo en el campo civil, si bien con el alcance de que siendo una cláusula de equidad debía aplicarse con gran cautela. VILLAR

---

(4) Análoga doctrina sienta, entre otras, la sentencia de 9 de noviembre de 1953 sobre retasación de fincas expropiadas por la desviación de la ría de Bilbao en la vega de Deusto, aunque al argumento temporal se une la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*.

PALASÍ (5) explicó la decisión de nuestro Consejo de Estado por la carencia en nuestra Ley de Expropiación de 1879 de un remedio al problema de la duradera demora en el pago de justiprecio, lo que obligaba a acudir a la doctrina de la imprevisión, quedando excluida la cautela jurisprudencial “desde el momento en que el aleas queda eliminada en la perfección del contrato, a través de la determinación del justo precio” (objetivo) (5).

Varias sentencias del Tribunal Supremo sobre retasación hicieron aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, aun reconociendo su carácter de principio excepcional normativo, y fundada tanto en la desvalorización de la moneda como en el incremento del valor experimentado por los bienes expropiados por el transcurso del tiempo. Así, las sentencias de 3 de enero de 1953, 9 de noviembre de 1953, 17 de febrero de 1958.

Junto a esta aplicación directa de la doctrina de la imprevisión para habilitar la retasación, se observa también en dicha jurisprudencia de la última época de vigencia de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 la aplicación analógica de las normas relativas a la revisión de precios en la contratación administrativa. La interdicción del enriquecimiento sin causa, los principios civiles sobre cumplimiento de los contratos (1258 C. C.), la buena fe negocial o de tráfico son otros tantos argumentos concurrentes con los que nuestro Alto Tribunal suplió el silencio de la Ley antigua, frente a los intentos de exoneración desarrollados por las Administraciones expropiantes a impulsos de unas circunstancias legislativas favorables para su indemnidad en los casos de largas demoras en el pago de los justiprecios.

D) *La aplicación analógica de la Ley CAMBÓ sobre valoración de bienes objeto de reversión.*

Este argumento aparece en el referido dictamen del Consejo de Estado y es repetido por varias sentencias del Tribunal Supremo (entre ellas, la de 25 de febrero de 1957).

Al regular la Ley de Expropiación de 1879 el derecho de reversión, en su artículo 43, no exigía el pago del valor de los bienes en el tiempo de la reversión, sino el del mismo precio recibido antes por el expropiado. Pero la Ley de 24 de julio de 1918 (Ley CAMBÓ) modificó el precepto, exigiendo una nueva tasación actualizada de los bienes y refe-

(5) VILLAR PALASÍ, J. L.: *Un dictamen del Consejo de Estado sobre aplicación de la cláusula “rebus sic stantibus” en un supuesto de expropiación forzosa*, “Anuario de Derecho civil”, tomo I de 1948, pág. 541 a 554.



rida al tiempo de la readquisición. Se brindaba así este argumento, interpretado *a sensu contrario*, como una base para afirmar la procedencia de la retasación cuando era la Administración la que pretendía hacer suyo el mayor valor adquirido por los bienes durante el tiempo de demora en el pago del primitivo justiprecio (6).

#### E) Regulación de la retasación.

Entre los perfeccionamientos y previsiones técnicas incorporados a nuestro Derecho por la Ley de Expropiación Forzosa vigente, de 16 de diciembre de 1954 (7), está la regulación de la retasación de los bienes expropiados. Como hemos podido comprobar, ha sido un proceso de desarrollo jurisprudencial, enérgicamente coadyuvado por el Consejo de Estado, el que ha determinado la existencia de una norma legal general sobre la cuestión.

El artículo 58 de dicha Ley, dentro del capítulo relativo a las "Responsabilidades por demora (Título II, capítulo V), dispone: "Si transcurrieran dos 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 de este título."

En la misma Ley hay que tener en cuenta el artículo 35, 3, a cuyo tenor: "La fecha del acuerdo (del Jurado de Expropiación) constituirá el término inicial para la caducidad de la valoración establecida en el artículo 58 de esta Ley."

Esta regulación legal, somera quizá en exceso, se completa con el importante artículo 74 del Reglamento de la Ley (Decreto de 26 de abril de 1957), que establece:

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.

(6) Sobre la reforma del artículo 43 de la Ley Exp. F. 1879, vid. mi libro *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1967, págs. 28 y 317.

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956; y *Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, "Anuario de Derecho civil", 1955, tomo VIII, pág. 1023.

Presentada esta instancia, se seguirán los trámites previstos en el capítulo III del título II.”

Con estas pocas reglas se establece una base legal muy necesitada de interpretación e integración, sobre todo si se repara en las normas especiales que han establecido, a sus efectos, el sistema de determinación de plazo de vigencia de las valoraciones, con la posibilidad de *revisión* en virtud de nuevas circunstancias económicas; destacan en este sentido el artículo 70 de la misma Ley de Expropiación Forzosa (sobre expropiación por zonas o grupos de bienes) y el artículo 99 de la Ley del Suelo y disposiciones posteriores sobre valoración en expropiaciones urbanísticas. El estudio de estos supuestos se hará al final, una vez hayamos analizado el régimen general sobre retasación.

### III

#### CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE RETASACIÓN

##### A) *¿Retasar es valorar otra vez o actualizar el primitivo justiprecio?*

Ni por su significado gramatical y lógico ni por su función institucional podría dudarse que retasar es valorar otra vez o, si se quiere, valorar los bienes en contemplación a fecha distinta a aquella respecto de la cual fueron primeramente valorados. Sin embargo, el argumento concurrente de corregir, para evitar perjuicio al expropiado, el perjuicio ocasionado en el inicial justiprecio por la devaluación de la moneda, unido a una interpretación plana —carente de tercera dimensión— de los artículos 58 y 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el artículo 28 de su Reglamento, ha dado lugar a que se haya mantenido alguna vez que la retasación consiste en *actualizar* el valor del justiprecio anterior en función de la minoración del poder adquisitivo de la peseta.

Las dos tesis contradictorias las encontramos en el análisis de la jurisprudencia, ya que en la doctrina el tema no se ha debatido (8). Con-

---

(8) PERA VERDACUER, F.: en *Expropiación Forzosa*, Barcelona, 1963, pág. 302; RODRÍGUEZ MORO, N., en *La expropiación forzosa*, Madrid, 1962, pág. 405, y GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Ob. cit.*, parten de considerar la retasación, sin cuestionar otra alternativas, como nueva valoración. En cambio, GÓMEZ DE ENTERRÍA, N., en *La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados*, núm. 43 de esta REVISTA, pág. 76, considera que no se tratará “de la fijación del valor actual de los bienes, sino más bien de la actualización de la indemnización anteriormente fijada”. (Se refiere a expropiación urbanística.)

viene puntualizar que en la jurisprudencia primera sobre retasación (así como en el dictamen del Consejo de Estado antes considerado) no existía la menor sombra de duda sobre su alcance de valorar de nuevo (9). La cuestión ha surgido precisamente en una época de mayor estabilidad monetaria y cuando el plazo para pretender la retasación está legalmente acortado.

Antes de exponer los argumentos de ambas tesis, conviene recordar el contenido de los artículos antes citados. El artículo 58 de la Ley —que no hay que olvidar que dice “evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación”— se remite, para efectuar la retasación, a los mismos preceptos que regulan la determinación del justiprecio (artículos 24 a 47 de la Ley). Entre estos preceptos está el artículo 36, disponiendo que las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tener 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. Pero se da la circunstancia de que en el artículo 28 del Reglamento la fecha “legal” de iniciación del expediente de justiprecio no es preciso que coincida con la fecha real; en efecto, se entiende iniciada la pieza de justiprecio el día siguiente a aquel en que haya adquirido firmeza el acuerdo declaratorio de la necesidad de la ocupación, “con independencia de la fecha en que la Administración expropiante extienda la correspondiente diligencia de apertura”. Aquella fecha es la “fecha legal de iniciación del expediente”. Con ello se sientan las bases para inducir el criterio de que en todas las actuaciones de valoración (incluida la retasación) que se practiquen en un expediente de expropiación hay que tener presente la *fecha legal* a que dichas valoraciones han de referirse, fecha que es independiente del momento en que se inicie en realidad la pieza de justiprecio, y que queda formalmente a salvo de cualquier mutación impuesta por voluntad de los interesados o por la naturaleza. Como el artículo 58 de la Ley se remite al artículo 36 y éste es así desarrollado por el artículo 28 del Reglamento, la conclusión no puede ser otra —se nos dirá— que retasar no es valorar de nuevo, sino tomar el mismo valor de la

---

(9) La sentencia de 26 de diciembre de 1930 ya afirmaba que al estimar un Ayuntamiento la petición de los dueños de una casa expropiada en orden a que, “en virtud del tiempo transcurrido desde la anterior tasación se practicase una nueva, lo que quiso y mandó fue que se tuviese en cuenta al hacerla el aumento del valor que hubiera tenido la finca durante el lapso, *pues así únicamente tendría finalidad la petición formulada y el acuerdo que a ella accedió*” (el subrayado es nuestro).

“fecha legal” de iniciación de la pieza de justiprecio y actualizarlo según el índice de depreciación monetaria.

Comprobaremos el uso de estos razonamientos y de los contrarios a ellos, por dos sentencias, ambas de la Sala 5.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo (10). La sentencia de 22 de enero de 1966 (sobre retasación de la finca “Los Lindones”, sita en Vallecas, expropiada por el Ayuntamiento de Madrid, para la construcción del poblado de San José), acepta el siguiente considerando de la sentencia apelada :

“... es tan concluyente el mandato del artículo 36, de referir las valoraciones al tiempo de iniciación del expediente, que aun en el caso de segunda valoración, prevista en el artículo 58, ha de ser fielmente observado aquel precepto, con lo que el alcance de la segunda valoración se ve limitado a actualizar un justiprecio anterior a consecuencia de la posible variación del poder adquisitivo del dinero después del transcurso de dos años, pues si la primera valoración era justa, para que la segunda lo sea también ha de ceñirse a corregir, en su caso, los efectos producidos en aquélla por el nuevo transcurso del tiempo y a imponer la indemnización complementaria por la situación de mora, y como, por sí solo, el transcurso del tiempo no hace cambiar la naturaleza de un bien determinado, la segunda valoración tampoco puede acoger ese cambio de naturaleza, producido ya onerosamente para la Administración, cuya pasividad no viene sancionada, ni será justo, con el pago por segunda vez de una parte importante del valor de los bienes que expropió”.

Creemos que para evitar esa injusta apropiación de plusvalías es suficiente con aplicar correctamente el artículo 36 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin que deba acudir para resolver el caso concreto planteado (el suelo se había transformado de rústico en urbano cuando se pidió la retasación) a limitar el alcance tradicional y legal de la institución.

Frente a esta sentencia, la de 18 de noviembre de 1966 (11) se

(10) Y, según los datos que publica *Aranzadi*, ambas sentencias tuvieron el mismo ponente. Sentencias de 22 de enero de 1966 (*Aranzadi* núm. 238) y de 18 de noviembre de 1966 (*Aranzadi* 213).

(11) Los párrafos de considerandos más sustantivos son los siguientes:

“... en todos (los casos) de retasación en aplicación del artículo 58...” habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas objeto de expropiación”, con lo que se impone la fijación de otro justiprecio..., lo que no se lograría si volviera a tasarse la finca en relación a la misma fecha en que se hizo la primera evaluación, y sin que deje

muestra rotundamente favorable a que la nueva valoración se refiera a la fecha en que los interesados solicitarán la retasación, por entender —correctamente, a nuestro juicio— que es eso lo que dispone el artículo 58, en relación con el artículo 36, ambos de la Ley, llegando a declarar que el artículo 28 del Reglamento no tiene eficacia por ser contrario al artículo 36 de la Ley, por lo que el precepto reglamentario es nulo, conforme a los artículos 28 y 26 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (26 de julio de 1957) (12).

En resumen, debemos afirmar que la retasación consiste en evaluar de nuevo los bienes expropiados con referencia a la fecha en que la pretensión se formule; mutación de fecha de valoración, que es un presupuesto de la retasación, sin que a ello obste el artículo 36 de la Ley —que debe interpretarse en el sentido lógico e institucional que exige su aplicación a la retasación— ni el artículo 28 del Reglamento de Expropiación.

---

de tener un sentido lógico la remisión que hace dicho precepto, a los “contenidos en el capítulo III” del título 2.º de la Ley, y por lo tanto implícitamente y, entre otros, el precitado artículo 36, ya que al iniciarse nuevo expediente de justiprecio esta fecha deberá ser la que sirva como reguladora del mismo, teniéndose en cuenta para señalar el nuevo valor de la finca, no solamente la devaluación que hubiere sufrido la moneda desde la primitiva tasación, sino también las alteraciones debidas al tráfico comercial de las propiedades, y la mayor proximidad a los núcleos urbanos debidos al desarrollo de éstos, así como cualquier otro factor que pueda influir en aquél”.

“...discrepancia de preceptos que es de resolver en perjuicio del artículo 28 indicado, en cuanto no se ajuste al mencionado artículo 36, pues entre ambos tiene plena eficacia y preferencia el último, por ser parte integrante de una Ley, mientras que el primero lo es de un Reglamento por lo que es de aplicación plena el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, en relación con el artículo 26 de la misma”.

“...según lo preceptuado en el artículo 36..., habrá de estarse” al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio”, que en el caso presente ha sido ... (la) fecha del escrito por el que los propietarios solicitaron la práctica de la retasación, acompañando la hoja de aprecio de su perito, pues así como normalmente la pieza o expediente de justiprecio, cuando se verifica éste en un expediente de expropiación, comienza con la providencia o acuerdo administrativo de apertura de aquél, en cambio tratándose de una revisión de tasación que ha perdido virtualidad, la pieza o expediente de nuevo justiprecio no se inicia mediante acto administrativo alguno, sino, como previene el artículo 74 del Reglamento... por iniciativa de los propios interesados, ya que igualmente la pérdida de eficacia del primer justiprecio se produce automáticamente por el transcurso del plazo a que se refiere el artículo 58 de la Ley y sin necesidad de declaración administrativa”.

(12) Creemos que se trata de un supuesto de aplicación de la vía de excepción contra el precepto reglamentario ilegal; y no de la declaración de nulidad directa y definitiva del artículo 28 del Reglamento de Exp. Forzosa, pues esta alternativa sólo por angostos caminos puede encontrarse apuntada en nuestra jurisprudencia, vid, sobre tan interesante tema, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Legislación delegada y control judicial*, discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1970, páginas 24 y ss.

### B) *Retasación, revisión y actualización de justiprecios.*

De lo que venimos de exponer y de los artículos 70 de la Ley de Expropiación Forzosa (y 84 de su Reglamento) y 99 de la Ley del Suelo —cuyo estudio realizaremos más adelante— se plantea la duda de si son técnicas diferentes la *retasación*, la *revisión* y la *actualización*. De entrada se aprecia que mientras la retasación se refiere a los bienes expropiados, la revisión y actualización afectan a valores o precios ya existentes. Cualquiera que sea el sistema de determinación del justiprecio que se haya utilizado, la retasación no supone operar sobre dicha valoración inicial, sino valorar otra vez con referencia a otra fecha. En cambio, la revisión y actualización implican, en el contexto de las normas que las permiten, operar sobre *valores* establecidos. La distinción entre revisión y actualización ofrece mayor dificultad, si bien puede pensarse que la primera consiste en alterar un cuadro de valores fijado —como sistema para determinar justiprecios—, mientras que la actualización se refiere al concreto valor atribuido a un bien expropiado. De esta forma la confusión entre retasación y revisión no es posible, ya que aquélla contempla los bienes directamente, mientras que ésta actúa sobre los cuadros generales de precios a utilizar como instrumento para hacer valoraciones individualizadas. Sin embargo, la actualización parece ser una técnica sustitutoria de la retasación, pues en lugar de contemplar el valor real de los bienes, lo que hace es observar y destacar las nuevas características que éstos reúnen para hacerlos merecedores de una elevación de su anterior justipreciación, pero dentro de unos módulos o criterios preestablecidos (los mismos originariamente establecidos). Así, revisión y actualización son dos operaciones concatenadas: la primera altera el cuadro de valoración; la segunda modifica, en función de ese nuevo cuadro, el concreto valor atribuido a unos bienes específicos.

Estas distinciones nos serán muy útiles para estudiar el alcance de la retasación en las expropiaciones urbanísticas y en las expropiaciones por zonas o grupos de bienes.

### C) *Fundamentación de la retasación.*

#### a) *Los principios constitucionales y de justicia material.*

El tratamiento de la expropiación en la historia de nuestro constitucionalismo ha destacado en todo caso la exigencia del previo pago

de una justa indemnización (13). De este principio cardinal deriva ya la obligatoriedad de la retasación, pues debe entenderse que el precepto no sólo se burlaría cuando la Administración ocupara los bienes expropiados sin pagar el justo precio, sino también cuando difiera el pago del en su momento procedimental fijado, de tal forma que por el transcurso del tiempo deviniera injusto. En el fondo de la cuestión se descubre —al igual que sucedió con la modificación del precio al tiempo de la reversión— la constante experiencia histórica de la devaluación monetaria. Si no se interpusiera la circunstancia de mora injusta de la Administración en el pago del primitivo justiprecio, había que concluir en que la obligación de retasar sería inexorable tanto si se produjo un aumento de valor o devaluación monetaria como si no se produjo (como ocurre en la reversión). Para evitar esa inconsecuencia jurídica, por la cual la Administración incumplidora podría resultar beneficiada, se configura la retasación como una garantía potestativa del expropiado, en aplicación de elementales principios de justicia material. No debe marginarse, por otra parte, la penetrante repercusión del protagonismo administrativo en la vida económica y los poderes asumidos por la Administración monetaria en nuestra época (14).

b) *La retasación como consecuencia del incumplimiento de la carga de pago del justiprecio. La obligada transformación del artículo 1.124 del Código civil.*

Si la expropiación forzosa estuviera inmersa en la categoría de un convenio en el que —al menos, en el vínculo— imperase la autonomía de la voluntad y, en consecuencia, generase obligaciones recíprocas —entrega de la cosa y pago del precio—, el incumplimiento de la Administración podía dar origen a la aplicación de la condición resolutoria tácita de ese tipo de obligaciones, acogida en el artículo 1.124 del Código civil. Pero ni este precepto, ni los que en su cuerpo legal regulan la mora, ni por el principio *ubi periculum, ibi commodum*, en relación por la regla *res perit emptoris*, se puede llegar a la fundamentación de

(13) SERRA PIÑAR, A.: *La Expropiación Forzosa en los modernos textos constitucionales*, estudios dedicados al Prof. GARCÍA OVIEDO, vol. I, Sevilla, 1954, págs. 115 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA: *Los principios...*, ob. cit., pág. 24.

(14) MARTÍN MATEO, R.: *Administración monetaria*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1968.

la retasación, pese a que en algunas sentencias haya hecho uso de ellos el Tribunal Supremo (15).

El justiprecio es una *carga* que la Administración ha de cumplir (16) y no guarda reciprocidad con la entrega de los bienes expropiados, que, en términos generales, no exige un *dare* o *facere* del expropiado, sino un *soportar*. Dados los términos coactivos de la adquisición, el ordenamiento no faculta al expropiado con la posibilidad de resolver el negocio, y transforma el artículo 1.124, concediéndole la facultad de instar una retasación de los bienes para que el precio no devenga injusto cuando la Administración decida pagarlo.

La retasación, más que contra la entidad expropiante, actúa frente a la beneficiaria (sea o no la misma expropiante). No limita, condiciona, ni suspende la potestad expropiatoria. En cierta manera podrá afirmarse que en el objeto de la expropiación, junto a los bienes, se entienden implícitos los derechos de garantía que el Derecho común ofrece a los particulares en el tráfico jurídico sobre sus bienes, derechos que quedan transformados en otros, moldeados según las reglas del Derecho público; la mora de la Administración no puede derivar en una pérdida singular de la potestad expropiatoria (porque el interés público padecería), pero sí en una garantía del justo precio actual para el expropiado que no ha recibido en tiempo la indemnización primitivamente fijada.

c) *Caducidad del justiprecio y pretensión de retasación.*

El artículo 35, 3, de la Ley de Expropiación vigente dispone que la fecha del acuerdo del Jurado constituirá el término inicial para la *caducidad* de la valoración establecida en el artículo 58 de la Ley. A la vista de esa calificación podría entenderse que el acto justipreciador está sometido a un plazo de caducidad, cuyo cumplimiento determina la pérdida de su eficacia y la apertura de un nuevo expediente de justiprecio para retasar los bienes expropiados. En concreto, la eficacia del justiprecio estaría sometida a un término resolutorio de dos años.

---

(15) La Sentencia de 15 de febrero de 1957 aplicó al artículo 1.124 para deducir la retasación, aunque indicando que el precepto "si no puede ser de aplicación por lo que respecto a la enajenación en sí, por venir impuesta forzosamente por la ley, sí ha de tener reflejo a efectos de invalidación del justiprecio y práctica de nuevas tasaciones de las fincas expropiadas". La S. de 3 de enero de 1953 aplicó también los artículos 1.258, 1.256 y 1.100, denunciando la morosidad de la Administración en el cumplimiento de la obligación *legal* de pago del justiprecio, mora que no requiere la previa intimidación.

(16) GARCÍA-TREVIJANO, J. A.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1964, páginas 504 y ss.



Así lo hace pensar la redacción imperativa del propio artículo 58 de la Ley de Expropiación. Sin embargo, el artículo 74 del Reglamento incorpora un cambio en el sistema, ya que la nueva evaluación se hará a instancia del expropiado.

En este sentido ya afirmábamos antes que la retasación es una garantía *potestativa* del expropiado. La eficacia del justiprecio no está sujeta, pues, a un término resolutorio, sino a una condición resolutoria, siendo el evento que el expropiado, una vez pasados dos años, solicite la retasación de los bienes. Al ser potestativa la garantía, el expropiado queda a salvo del peligro que supondría una infravaloración ulterior de los bienes si la Administración pudiera, pasados los dos años, imponerle la retasación; ésta sería la consecuencia obligada de la *caducidad* automática del justiprecio.

La existencia de ese plazo de dos años no debe interpretarse como si ese término fuera el legalmente impuesto a la Administración para el cumplimiento de la carga de pago del justiprecio. El pago debe ser inmediato.

#### IV

##### ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DEL DERECHO A LA RETASACIÓN

La utilización de las expresiones “adquisición” y “pérdida” del derecho se hace conscientemente, ponderándolas en todo su valor jurídico y eludiendo “nacimiento” y “extinción” del derecho. Con ello se destaca el decisivo papel de la voluntad del expropiado.

Dándose los requisitos legales para la retasación, la decisión contraria del expropiado puede determinar que el derecho no sea adquirido, e igualmente no existen situaciones de extinción *ope legis*, sino consciente y voluntaria decisión de pérdida. Analizaremos seguidamente los presupuestos necesarios para la adquisición del derecho y las distintas situaciones que pueden crearse.

##### A) *El impago del justiprecio como presupuesto.*

Es presupuesto ineludible que la Administración no haya pagado o no haya consignado el justiprecio.

El requisito de la integridad del pago parece esencial, pues de otra forma —que, por cierto, no estaría facilitada en las normas que regulan el pago— estaría en poder de la Administración impedir que na-

ciera el derecho a retasar. La cuestión de cuál es la valoración que debe abonarse (si la fijada por el Jurado o la que éste determine al resolver el recurso de reposición, o la que señale la sentencia), en caso de que interpusiera un recurso contencioso-administrativo, está íntimamente ligada con el tema del término inicial para el conjunto de los dos años y la estudiaremos más adelante.

En caso de convenio sobre el precio debe pagarse la cantidad convenida, ya que, si transcurren dos años, también procederá la retasación, porque el acuerdo amistoso no es más que una forma de determinar el justiprecio.

La cuestión más importante es si, en todo caso, el pago impide la retasación o, en otros términos, si es posible que un expropiado que ha cobrado el justiprecio pretenda retasar. Naturalmente, debe entenderse que dicho pago o cobro se efectuaría pasados ya los dos años. Las situaciones pueden ser muy diversas:

a) Si el expropiado hace, previa o concomitantemente, expresa reserva del derecho a la retasación y cobra el justiprecio sin intereses, entonces creemos que podrá ejercitar el derecho para obtener el valor actual, y nos induce a ello pensar que la Administración ha pagado voluntariamente, a sabiendas de la anunciada petición de retasación.

Sería aplicable el artículo 50, 2, de la Ley de Expropiación (17). La reserva del derecho al tiempo del cobro encontraría el obstáculo de la prohibición del artículo 50 del Reglamento de que los interesados hagan protesta u observación.

b) Si el expropiado recibe el justiprecio más los intereses, reservándose el derecho a retasar, creemos que se produciría una contradicción, ya que los intereses son ya una sanción por la demora; sin embargo, como la Administración ha podido negarse a pagar en tal caso y, no obstante, no lo ha hecho, debe evitarse la solución dada para el supuesto anterior.

(17) Es lástima que el artículo 50.2 de la Ley no esté completado con efectiva garantía, ya que si la Administración se niega a su cumplimiento, no queda al expropiado otro camino que el litigio, con lo cual serán dos los recursos contencioso-administrativos que tendría interpuestos: uno contra el acuerdo de justiprecio y otro contra la desestimación de su pretensión a recibir la parte en la que exista conformidad. Podría plantearse esta pretensión como cuestión incidental en el recurso sobre el justiprecio, pero en todo caso la resistencia administrativa (contra el Auto que resolviera cabría apelación) originaría una demora similar a si se hubiera interpuesto recurso independiente más el peligro de que no pudiera considerarse como un incidente. El artículo 50, 2, dice: "El expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquél y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio."

c) Si el expropiado recibe el justiprecio, con o sin intereses de demora, y sin hacer reserva alguna del derecho a la retasación, creemos que debe considerarse renunciado dicho derecho, pues lo contrario supondría admitir la infracción del principio *venire contra factum proprium*.

La pérdida de eficacia del primitivo justiprecio en virtud de la petición correcta de la retasación determina que la Administración no esté obligada al pago de intereses, pero sí puede hacer el pago del principal, en aplicación del citado artículo 50, 2, de la Ley de Expropiación.

B) *El transcurso de los dos años. Cómputo del término inicial.*

El artículo 35, 3, de la Ley de Expropiación Forzosa señala la fecha del acuerdo del Jurado como el término inicial para el cómputo de los dos años necesarios para la caducidad de la valoración. El artículo 74 del Reglamento aclara que se entenderá por justo precio el fijado administrativamente. La cuestión se plantea en torno a en qué fecha se iniciará el cómputo cuando contra el acuerdo del Jurado se haya interpuesto recurso de reposición e incluso cuando se haya entablado el recurso contencioso-administrativo.

De la expresión clara y terminante del artículo 35, 3, de la Ley se desprende que es el día en que el Jurado resuelva cuándo se inicia el cómputo. Pero aunque el recurso de reposición sea un trámite preprocesal, es lo cierto que no deja de ser un recurso administrativo, y administrativo es también el acto expreso o presunto que lo resuelve. De aquí, en aplicación del artículo 74 del Reglamento, pueda pensarse que si hay recurso de reposición contra el acto del Jurado, sea la resolución de éste el momento inicial del cómputo.

La sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1966 (sobre retasación de fincas expropiadas en la avenida del Puente de Nuestra Señora del Pilar, de Zaragoza) se enfrentó con el problema, resolviéndolo en el sentido de que "cuando los acuerdos sobre justiprecio de los Jurados de Expropiación fuesen recurridos en reposición por los interesados, debe entenderse que será su resolución y no aquel primer acto la que lo fije de forma definitiva, ya que hasta ese momento aquellos órganos pueden modificar su primera decisión, que, ante tal coyuntura, aparece administrativamente variable". El argumento más convincente en que se basa la sentencia es que, a pesar del artículo 35, 3, de la

Ley de Expropiación Forzosa, hay que estar a la resolución del recurso de reposición, porque la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (posterior a aquélla) exige la interposición del recurso de reposición, que la jurisprudencia ha extendido a los acuerdos de los Jurados Provinciales de Expropiación.

Estimamos que dicha solución es correcta.

En el caso de que se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la definitiva resolución del Jurado no suspenderá esta circunstancia el cómputo de los dos años. Sin embargo, si la Administración es la recurrente (caso de Ayuntamientos y Provincias o de la Administración del Estado, previa declaración de lesividad del acuerdo del Jurado) y la diferencia entre las valoraciones es notable, puede crearse una difícil situación, en la que la Administración, para no verse frente a una retasación, tendrá que pagar o consignar, en su caso, el justiprecio, que, si es reducido por la sentencia, deberá ser parcialmente reintegrado por el expropiado. Esta dificultad no es, empero, mayor que la que ofrece para los administradores el precepto de que los efectos del acto no los suspende un recurso, y puede ser obviada mediante la consignación.

### C) *La petición del expropiado. Retasación de oficio.*

Producido el impago durante los dos años, la retasación queda a merced de la voluntad del expropiado; es él quien debe instarla (artículo 74 del Reglamento). Ya hemos destacado las ventajas que de este sistema se derivan, por cuanto el expropiado (que es el perjudicado, a cuyo favor se consagra el derecho) no se verá sorprendido por una decisión administrativa de retasar, que puede coincidir con un momento de pérdida de valor de los bienes expropiados, cuyo avalúo quedaría por debajo del justiprecio inicial. El supuesto no será frecuente, pero sí posible. Con la exigencia de esa iniciativa del expropiado, el Reglamento no va en contra de la Ley. Es cierto que en el artículo 58 de ésta (y en el 35, 3) parece construirse la retasación como efecto de una caducidad automática del justiprecio por el mero transcurso del tiempo. Sin embargo, el plazo de dos años hay que estimarlo como requisito habilitante, a partir de cuyo cumplimiento el expropiado puede o no ejercitar el derecho.

La inmediata es plantearse si son posibles las retasaciones de oficio. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1963 aceptando

los considerandos de la apelada declaró válida y vinculante una nueva valoración, que efectuó la Administración por su propia iniciativa, con lo que “vino a reconocer la responsabilidad del retraso y a dejar indemne al expropiado de los perjuicios ocasionados por la demora en época de rápida devaluación de la moneda”.

A nuestro juicio, la retasación de oficio es procedente siempre que consienta en ella el expropiado, a quien deberá darse en todo caso el trámite de audiencia y requerirle para que presente su hoja de aprecio, según los trámites legales y reglamentarios para la determinación del justiprecio.

D) *El convenio sobre retasación, la retasación convenida y la renuncia del derecho.*

La amplia acogida dada en la Ley de Expropiación Forzosa a los convenios entre Administración y expropiados en cuanto a la determinación de la indemnización, permite la admisión de los convenios previsores de una futura eventual retasación (en los que pueden incorporarse criterios o baremos de valoración) y además la retasación convenida, es decir, el fijar el nuevo valor en virtud de convenio no sólo es posible, sino de obligado intento, porque al retasar deben seguirse las mismas normas que para determinar el justiprecio, y el artículo 24 de la Ley manda iniciar el expediente con el intento de acuerdo amistoso (18).

Finalmente, nada se opone a la renuncia del derecho por el expropiado, supuesto que su voluntad juega un papel decisivo en la suerte de aquél.

## V

### EJERCICIO DEL DERECHO

A) *El interesado.*

Interesados en la retasación será el expropiado o sus causahabientes. La transmisión *inter vivos* de dicho derecho (o la expectativa) es posible, dado que lo es la del “dominio o de cualesquiera otros derechos o

---

(18) La sentencia de 22 de junio de 1964 niega valor a un convenio verbal de formalizar la adquisición expropiatoria en escritura pública por el precio fijado, y accede a la pretensión de retasar formulada en tiempo y forma por los expropiados.

intereses", y el nuevo titular se considerará subrogado en las obligaciones y derechos del anterior (art. 7.º de la Ley de Expropiación Forzosa y 7.º del Reglamento).

El Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de octubre de 1959 (19) confirmó una Orden del Ministerio de Obras Públicas, que, al acceder a la retasación de fincas expropiadas con motivo de las obras de desviación de la ría de Bilbao por la vega de Deusto, excluyó a una de aquéllas porque la Compañía peticionaria sólo era cesionaria de un crédito (en la cuantía del justiprecio), y aunque en la escritura de cesión se pactaba a su favor el ejercicio, en su caso, del derecho de reversión, no se hacía alusión a la retasación.

#### B) *La Administración y el beneficiario.*

En el caso de que exista un beneficiario distinto de la Administración expropiante, la pretensión de retasación deberá soportarla aquél, que será el causante de la demora. El artículo 5.º, 2, 6.º del Reglamento impone a los beneficiarios abonar las indemnizaciones de demora que legalmente proceden por retrasos que les sean imputables. No obstante ello, la petición deberá formularse ante la Administración expropiante.

Una apreciación sociológica de las relaciones entre las Administraciones Públicas (Estado con Municipios y con Organismos autónomos) a propósito de las expropiaciones forzosas nos demuestra que muchas veces, más que a la entidad beneficiaria, la demora en el pago de justiprecios es imputable a la Administración expropiante, que no ha proporcionado las ayudas económicas prometidas.

#### C) *El procedimiento de retasación.*

La forma normal de iniciación del expediente es la presentación de una instancia del interesado. El Reglamento de Expropiación Forzosa (art. 74, 2) manda al expropiado presentar nueva hoja de aprecio, sin necesidad de requerimiento de la Administración. Aunque en este deseo de acelerar los trámites se omita la posibilidad de convenio, no puede dudarse su procedencia, dada la remisión del artículo 58 de la Ley a todo el capítulo III del título II, donde se inserta el artículo 24.

No creemos que exista ninguna especialidad en este procedimiento. En su progen podrá plantearse la admisibilidad de la retasación en el

---

(19) Fue ponente el excelentísimo señor don Sabino AVAREZ-GENDÍN BLANCO.

caso concreto (impago, cómputo de plazos, etc.) y, como en cualquier otro expediente, especialmente las previas para demostrar el aumento de valor de los bienes, excluidas las plusvalías derivadas del fin de la expropiación y el grado de devaluación de la moneda. La discordia la dirimirá el Jurado, y contra su resolución podrá interponerse recurso contencioso-administrativo. Salvo que se trate de impugnar actos que decidan sobre la admisibilidad de la retasación, los recursos tendentes a discutir el avalúo sólo podrán ser interpuestos si se da el requisito de la lesión en sexta parte.

## VI

### LA RETASACIÓN EN LAS EXPROPIACIONES ESPECIALES

#### A) *Consideración general.*

Con carácter general puede decirse que la retasación regulada por el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa es aplicable a todos los supuestos de expropiaciones especiales.

La dificultad estará en adaptar el conjunto de plazos y los módulos valorativos a las concretas previsiones existentes para ciertas expropiaciones. La fuerza expansiva del precepto se manifiesta en su aplicación analógica, por razones de equidad, a materias en principio marginadas de su alcance por el silencio de la Ley especial que las regula; así, en expropiaciones de fincas rústicas de interés social, efectuadas por el Instituto Nacional de Colonización, según la Ley de 21 de abril de 1949, las sentencias de la Sala 6.<sup>a</sup> —recuérdese la atribución de competencia en esta materia— de 28 de junio y 30 de diciembre de 1969 estimaron los recursos de revisión contra resoluciones del Ministerio de Agricultura que confirmaron acuerdos del Consejo de Colonización de 1954 sobre justiprecio de finca.

En la misma Ley de Expropiación Forzosa se contiene un específico precepto que afecta a la retasación en las expropiaciones por zonas o grupos de bienes. Y fuera de la Ley, la regulación más importante por su extraordinaria trascendencia es la referente a expropiaciones urbanísticas. Vamos a estudiar la retasación en ambas modalidades expropiatorias.

B) *El artículo 70 de la Ley de Expropiación Forzosa, un precepto sobre "revisión"*.

Conviene recordar la distinción antes apuntada entre retasación, revisión y actualización. En la búsqueda de criterios objetivos y de acción automática para determinar los justiprecios —*crux iuris* de las expropiaciones—, uno de los sistemas introducidos en el artículo 70 de la Ley de Expropiación Forzosa es establecer con carácter previo un cuadro de valores genéricamente formulado, que se convierte en módulo regulador de todas las valoraciones singulares, a manera de reglamentación económica de preceptiva observancia. Las cautelas que en su detenida gestación han debido observarse permite —y es la única forma de extraer utilidad del sistema— que se mantenga el cuadro valorativo durante un período de vigencia, si bien, previendo que las justipreciaciones individuales pueden extenderse durante más largo período, se permite la revisión del cuadro. Esta puede ser de dos clases:

1. *Extraordinaria* si se produce en cualquier tiempo ulterior a su aprobación por consecuencia de una extraordinaria alteración del valor de la moneda, y que precisa acuerdo del Consejo de Ministros, con audiencia del Consejo de Estado.

2. *Ordinaria*, que se hace, pasados los cinco años de vigencia legalmente atribuida al cuadro de precios, a instancia de los interesados.

El problema que el precepto suscita es si excluye o limita, para este tipo de expropiación por zonas o grupos de bienes, la aplicación de la retasación. Existe una primera solución indiscutible: partiendo del concepto dado de retasación, es evidente que, transcurridos dos años desde la determinación del justiprecio sin obtener el pago, el expropiado puede pedir que se valoren de nuevos los bienes, porque el plazo de cinco años se refiere al cuadro de valores —como norma económica—, pero no a la eficacia de una valoración singular. Pero ¿vinculará en la retasación el mismo cuadro de valores? PERA VERDAGUER, F., considera que sí, y que la retasación tendrá como límite el precio máximo que en el cuadro de valores figure (20). Pero aun estimando lógica esta solución, hay que considerar que no será la procedente en todos los casos. Así, si la valoración de una finca se hizo en el último año de vigencia de los precios máximos y mínimos, al cumplirse los dos años ya podrán valorarse los bienes sin sujeción a dichos precios no vigentes, bien li-

(20) PERA VERDAGUER: *Ob. cit.* pág. 326.



brememente, bien dentro de los nuevos precios que, como consecuencia de una posible revisión ya producida en los anteriores, se hayan aprobado.

C) *La retasación en las expropiaciones urbanísticas.*

La institución de la retasación se pone a prueba en las expropiaciones urbanísticas, dadas las rígidas normas de valoración promulgadas y el largo plazo de vigencia que se concede a las valoraciones. De otra parte, es especialmente difícil garantizar un justo equilibrio entre el reconocimiento de las plusvalías auténticas del suelo por las circunstancias normales y la negación de las que resulten por las obras realizadas por la Administración e incluso por las determinaciones y previsiones de ésta sobre las áreas de crecimiento de los núcleos urbanos.

Sabido es que los módulos y sistemas de valoración en las expropiaciones urbanísticas pueden ser varios: los índices municipales de valoración, los precios máximo y mínimo por polígonos delimitados y estimación individual.

El tema viene polarizado también por la distinción entre retasación y revisión de los módulos valorativos. El precepto más discutido es el artículo 99 de la Ley del Suelo (21), que señala para las valoraciones una vigencia de diez años, permitiendo la revisión de las mismas, según el índice general ponderado de precios al por mayor publicado por el Instituto Nacional de Estadística, cuando circunstancias reales y ajenas a la especulación originasen notorias variaciones en el mercado de terrenos o en la situación económica general.

Creemos acertada la interpretación de GONZÁLEZ PÉREZ, que considera que las valoraciones a que se refiere el artículo 99 son las realizadas por vía general. La retasación es distinta de las revisiones o actualización de esas valoraciones aprobadas con el carácter de reglas económicas, y procede, si bien, en principio, sin más alcance que el límite máximo de las valoraciones vigentes. Sin embargo, puede producirse, a propósito de una pretensión de retasación, una petición simultánea de revisión, de tal manera que se valore de nuevo según los valores revisados o actualizados. El afán de dar eficacia inmediata y general a la Ley de 21 de julio de 1962 se manifestó en el artículo 28 del Decreto

(21) Sobre el tema, *vid* GÓMEZ DE ENTERRÍA, *ob. cit.*; PERA VERDAGUER, F.: *Expropiación Forzosa en la Ley del Suelo*, Barcelona, 1966, especialmente págs. 242 a 245; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, págs. 590 y siguientes; MANZANEDO MATEOS, J. A.: *Las expropiaciones urbanísticas*, en "Crónica del V Congreso Hispano-luso-americano-philipino de Municipios", tomo I, pág. 330.

de 21 de febrero de 1963, que dispuso: "Cuando los interesados soliciten la práctica de la nueva valoración, conforme a lo prevenido en el artículo 58 de la Ley de Expropiación Forzosa, se aplicarán en todo caso a las nuevas actuaciones los preceptos de la Ley de 21 de julio de 1962, aunque en el primitivo expediente se hubieran seguido otros criterios valorativos."

La sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1969 (sobre retasación de finca del sector plaza de Castilla, de Madrid) distingue entre *revisión* y *retasación* de justiprecio y accede a la pretensión de retasar formulada por la parte recurrente, rectificando el alcance meramente revisor con que la había acogido la Administración.

La sentencia de 18 de junio de 1969 (expropiación de polígono en barrio de San Juan, de Pamplona) estima de aplicación preferente el artículo 99 de la Ley del Suelo, aunque no se detiene en delimitar su ámbito.

En resumen: en las expropiaciones urbanísticas podrá pretender el interesado en cualquier tiempo la revisión del cuadro de módulos valorativos (índices o precios máximos y mínimos), siempre que se den las circunstancias, y sólo pasados dos años sin recibir el pago, a contar desde el momento de su determinación por acto que agote la vía administrativa, podrá pretender la retasación, dentro de los límites máximos de las reglas económicas antes determinadas o solicitando la revisión de las mismas para ajustar a la realidad económica el nuevo valor.

## VII

### JUICIO CRÍTICO SOBRE LA RETASACIÓN

Difícil es controlar la vida con la Ley, y más aún cuando de la vida de Administración se trata. La retasación es un remedio, una garantía, pero actúa cuando existe ya una situación de incumplimiento. La garantía del pronto pago de los justiprecios, para que sea más efectiva, debe estar situada en fases anteriores; por supuesto, en la aplicación rígida de la regla de oro (de cuño constitucional): sin pago no puede haber ocupación; regla tantas veces marginada con el galopante uso de las expropiaciones de urgencia.

En todo caso, el problema invita a pensar en un cambio en las formas de realizar los pagos de las expropiaciones. Las instituciones

oficiales de crédito y los títulos-valores, debidamente adaptados y con las cautelas que deben rodear a todo lo que suponga comprometer el crédito de la nación, pudieran brindar nuevos horizontes para evitar que el expropiado no sea oportunamente indemnizado y que el interés público no se vea perjudicado por mora de la Administración.

Un uso más frecuente del derecho de retasación coadyuvaría, al menos, a crear un clima de vigilancia y prevención administrativa contra la demora en el pago de los justiprecios.



# JURISPRUDENCIA

