

"LOS INTERESES EXPROPIATORIOS: ¿BURLA O RETRIBUCIÓN?"

Mercedes Fuertes

Catedrática E.U. de Derecho Administrativo

Universidad de León.

SUMARIO: 1. Los intereses expropiatorios: A) El retraso en la fijación del justiprecio. B) La demora en el pago. C) Las expropiaciones urgentes. 2. Presupuestos exigidos: A. El retraso de seis meses y su cómputo. B) La responsabilidad de la Administración o del beneficiario en el retraso. C) Tipo de interés aplicable. D) Capital sobre el que se aplican los intereses. E) Competencia y procedimiento para su determinación. 3. ¿Otras fórmulas para compensar al expropiado de los perversos retrasos?: A) Los intereses procesales: a) El régimen de la Ley de enjuiciamiento civil; b) Los intereses en la Ley de lo contencioso-administrativo. B) El anatocismo. C) Los intereses en la retasación. D) La ejecución provisional de la sentencia. 4. Epílogo.

La correcta aplicación de la institución expropiatoria exige que se indemnice de manera completa y efectiva al expropiado por el detrimento patrimonial que sufre. Que el justiprecio le resarza de la alteración patrimonial que padece, al representar una cantidad que sustituya realmente el valor del bien expropiado en su patrimonio. Sin embargo, esta prístina idea no desconoce que la tasación de los bienes expropiados se ha de referir a un momento determinado. Ha de tomarse como punto de referencia una fecha, en principio, inamovible para facilitar la fijación del justo precio. Elegir otra opción incrementaría las dificultades de conclusión del procedimiento, que se vería continuamente influido por presiones de carácter especulativo, por la inflación o por otras circunstancias económicas. Pero, además, es evidente que toda valoración requiere la realización de unos mínimos trámites para garantizar su acierto, lo que puede conducir, en la lenta y pausada marcha con que avanza la actuación administrativa, a alejar de manera considerable el momento de referencia de la valoración del bien expropiado al del efectivo desembolso de la cantidad. La excesiva prolongación del procedimiento para la determinación del justiprecio y el transcurso del tiempo para el correspondiente pago origina que, en la práctica, ese valor de sustitución no satisfaga en absoluto la pérdida de los bienes en el patrimonio del expropiado; que el justiprecio sólo represente de manera nominal, no real, un "justo precio".

Consciente de esta posibilidad, la Ley de expropiación reguló dos instrumentos dirigidos a evitar que el retraso en la fijación del justiprecio implique un injusto desfase entre el justo precio y el valor que compense al expropiado, esto es, que el justiprecio fijado se perpetúe de manera indefinida como una ridícula cantidad. Bajo la rúbrica "responsabilidad por demora" establece la Ley dos mecanismos de compensar al expropiado. Uno, el deber de satisfacer intereses y, otro, el deber de

realizar otra tasación de los bienes expropiados si transcurre un periodo de tiempo sin realizar el pago del justiprecio.

El hecho de que el legislador haya concretado en estas figuras jurídicas la determinación de la responsabilidad por las demoras ha conducido a la jurisprudencia a negar la utilización de otras fórmulas para indemnizar por los perversos retrasos que existen en los procedimientos expropiatorios. Es cierto que el abono de intereses ha constituido de manera tradicional la indemnización en las deudas pecuniarias¹, pero, en la práctica el devengo de los intereses legales no satisface plenamente al expropiado por el gran retraso sufrido en el proceso expropiatorio. Por ello, y a pesar de los razonamientos ofrecidos por la mejor doctrina², los Tribunales desestiman de manera sistemática otras posibles fórmulas; por ejemplo, la realización de una actualización periódica del justiprecio (STS de 28 de junio de 1985, RJA 3534), la práctica de retasaciones "internas", fuera de los requisitos y casos establecidos en la Ley (STS de 5 de mayo de 1992, RJA 3485) e, incluso, se deniegan indemnizaciones por los daños en el retraso al fijar el justiprecio, al amparo de la figura de la responsabilidad por funcionamiento "anormal" (STS de 15 de junio de 1991, RJA 8153). Queda alojada, según los Tribunales, la compensación que merece el expropiado en la aplicación de estas dos únicas técnicas legales: el devengo de intereses y la posible retasación.

De ahí la necesidad de comprobar si a través de estas técnicas se resarce de forma conveniente al expropiado por los graves retrasos o, por el contrario, estas figuras disfrazan en su aplicación un engaño o burla para el expropiado. El objeto de este trabajo se centra, por ello, en analizar cómo se desenvuelve en la práctica el abono de intereses expropiatorios y las posibles reinterpretaciones de la normativa existente para que el expropiado no se sienta engañado.

1. Los intereses expropiatorios.

Dos situaciones generales pueden dar derecho al devengo de intereses a favor del expropiado: la primera, el retraso en la fijación del justiprecio (arts. 56 LEF y 71 y

¹ El deber de satisfacer intereses tiene, con carácter general, la función de indemnizar los perjuicios por la demora en el cumplimiento de una obligación pecuniaria. Así se deduce sin dificultad de la doctrina general sobre las obligaciones y, en concreto, del artículo 1108 del Código civil que establece como mecanismo para indemnizar la demora en el pago de una obligación dineraria el abono del interés pactado o, en su defecto, del interés legal. Esta naturaleza indemnizatoria ha sido reiterada por la jurisprudencia y también el Tribunal Constitucional ha afirmado que "*no se trata, por ello, de conservar el valor nominal consignado en la resolución judicial*" [STC 114/1992], sino de indemnizar al acreedor impagado el lucro cesante, dándole lo que hubiera podido obtener en circunstancias normales de la cantidad líquida que se le adeuda" (STC 206/1993, de 22 de junio). Sin embargo, en el derecho a percibir el interés legal por la demora en la fijación del justiprecio, la justificación de la indemnización se ampara también en la depreciación que padece la compensación económica por el retraso, así como en los perjuicios que sufre el expropiado al ver mermadas sus facultades de disposición (ss. del TS 1 de marzo y 15 de junio de 1993, RJA 1609 y 4394).

² De manera especial, pueden verse los trabajos del prof. E. García de Enterría: *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, 1º ed. 1956; 2ª ed. 1984; "Expropiación forzosa y devaluación monetaria", *RAP*, núm. 80, págs. 9 y ss; "De nuevo sobre la depreciación de los justiprecios expropiatorios: la posibilidad de la retasación interna" en el seno de un proceso abierto, sin retorno a la vía administrativa", *REDA*, núm. 15, págs. 645 y ss; "La actualización de las indemnizaciones reparatorias en materia de responsabilidad civil de la Administración y de expropiación forzosa: últimos desarrollos jurisprudenciales", *REDA*, núm. 21, págs. 255.

72 REF); la segunda, la demora en el pago (arts. 57 LEF y 73 REF), sin perjuicio del régimen especial establecido para las expropiaciones urgentes.

A) La demora en la fijación del justiprecio.

Sencillas consideraciones avalan la justificación de esta normativa. Por un lado, el hecho de que todo retraso implica una depreciación de la compensación económica, puesto que la tasación se refiere siempre al momento del inicio del expediente expropiatorio y no se incrementa esta valoración con la inflación u otras circunstancias monetarias. Por otro lado, también es admitida con carácter general la idea de que todo procedimiento expropiatorio desde que se inicia origina una serie de perjuicios al expropiado, al disminuir o incidir en sus facultades dominicales. La expropiación repercute de manera negativa en la facultad de libre disposición del bien expropiado. No es que se impida la venta del bien objeto de expropiación, pero sin duda las posibilidades de disposición quedan mermadas al perder atractivo el bien con la amenaza de una privación forzosa que originará la expropiación³.

El reconocimiento de estos intereses por el retraso en la fijación del justiprecio se reconoce, en principio, cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio seguido⁴. Aunque no han faltado discrepancias al aplicar estos intereses en algunos supuestos. De manera especial, se ha disentido de su admisión en los convenios expropiatorios y se discrepa de su cálculo en los casos de retasación, problema al que aludiré más adelante.

Con relación a los supuestos en que ha existido un convenio expropiatorio, se ha rechazado de manera generalizada el derecho a percibir estos intereses por la demora en la fijación del justiprecio. Este derecho tiende a compensar la minoración de valor, que padece el bien expropiado, durante el periodo en el que la Administración tramita el expediente para decidir el justiprecio. De ahí que, cuando el justo precio se acuerda de manera conjunta, mediante convenio, con la voluntad de los expropiados no se haya admitido este derecho al amparo, entre otras, de dos razones. La primera, porque también se imputa a los expropiados alguna participación en el retraso de la negociación. La segunda, porque al suscribir el convenio el expropiado manifiesta su conformidad con el justiprecio en ese momento, con lo que mentalmente está actualizando el valor del bien desde que se iniciaron los trámites de la expropiación, incluyendo también la demora en su determinación. De ahí que establezca el

³ En este sentido puede recordarse que el Tribunal Supremo ha entendido que la iniciación de un expediente expropiatorio comporta, desde su primer periodo, una limitación al derecho de libre disposición del propietario (STS de 1 de marzo de 1993, RJA 1609). Pero también incide en las facultades posesorias, que se ejercen de manera más precaria ante la futura ocupación por parte de la Administración o del beneficiario (STS de 15 de junio de 1993, RJA 4394).

⁴ Así, se ha admitido con relación al procedimiento de expropiación por zonas o grupos de bienes (STS de 24 de noviembre de 1980, RJA 4248) o en los procedimientos regulados en la normativa agraria (STS de 15 de junio de 1993, RJA 4394). Sin embargo, se han denegado estos intereses en la demora de la fijación del justiprecio cuando el procedimiento expropiatorio seguido implica el traslado de población, al amparo de que los trámites de este procedimiento son más dilatados, sin especificarse en muchas ocasiones breves plazos para los concretos trámites establecidos (STS de 8 de marzo de 1983, RJA 1245). Argumentos éstos no del todo convincentes porque la valoración de los bienes quedará congelada al momento de iniciarse el procedimiento, lo que originará una importante depreciación de los mismos durante un procedimiento, cuya tramitación se admite que es larga.

Reglamento de Expropiación, el justiprecio convenido constituye una "*partida alzada por todos los conceptos*" (art. 26).

En este sentido se ha manifestado la jurisprudencia⁵. Aunque es interesante conocer que se ha reconocido, como situaciones excepcionales, el derecho a los intereses de demora cuando con posterioridad a la firma del convenio por el expropiado han transcurrido más de seis meses para su aprobación por la autoridad competente (STS de 26 de octubre de 1979, RJA 4201) o cuando de las cláusulas del convenio se deduce con claridad la admisión del devengo de los intereses (STS de 10 de marzo de 1997, RJA 2293). Por ello, constituirá una más que cauta previsión del expropiado incorporar durante la negociación del justiprecio la posible reserva de su derecho a percibir los correspondientes intereses.

B) La demora en el pago.

Si transcurren seis meses desde que quedó definitivamente fijado el justiprecio en vía administrativa, se reconocerá el devengo del interés legal. No resulta complejo justificar el derecho a los intereses por la demora en el pago del justiprecio, pues, a parte de las consecuencias de toda mora en el cumplimiento de las obligaciones, en el ámbito expropiatorio es fácil percibir cómo el expropiado, que se ve privado de la posesión de los bienes expropiados, no tiene, sin embargo, ninguna compensación ni disponibilidad sobre la indemnización. De ahí que los perjuicios que padece por la falta de utilización y consiguiente rendimiento del justiprecio (ss. del TS de 19 de enero y 22 de febrero de 1993, RJA 29 y 845).

Existirá el derecho a estos intereses por la demora en el pago aunque el justiprecio se haya fijado de mutuo acuerdo. A diferencia de lo que ocurre con los intereses por la demora en la fijación del justiprecio, donde en principio se excluyen las situaciones en que se ha conseguido un convenio, en el devengo de estos intereses es indiferente el modo en que se ha determinado el justiprecio. El retraso en el pago siempre genera el derecho a la correspondiente indemnización. Además, al regular el plazo máximo de pago, el artículo 48 de la Ley no distingue si el justiprecio es convenido o no. De ahí que los intereses por el incumplimiento de esta obligación de pago surjan con independencia de que el justiprecio se haya fijado mediante mutuo acuerdo o por el Jurado de expropiación, como ha reconocido la jurisprudencia, entre otras, la STS de 28 de febrero de 1986 (RJA 441).

C) Las expropiaciones urgentes.

En las expropiaciones urgentes tiene el expropiado el derecho a percibir el interés legal a partir del día en que se hubiera producido la ocupación del bien expropiado (art. 52.8ª LEF). Desde la ocupación tendrá derecho el expropiado al abono de los intereses legales sobre el justiprecio que en su día se fije.

Esta específica regulación no excluye la aplicación de las reglas generales de demora. Cuando se retrasa la ocupación de los bienes expropiados, a pesar de

⁵ Entre otras muchas, mantiene la negativa a reconocer el derecho de los intereses sobre el precio convenido la STS de 21 de septiembre de 1990 (RJA 9151) que recuerda, además, numerosos pronunciamientos anteriores.

haberse declarado la urgencia de la expropiación, supuesto por desgracia frecuente, se admite el derecho a percibir el interés legal del justiprecio desde los seis meses de iniciado el expediente de expropiación. Con ello se consigue no perjudicar a estos expropiados, al no privarles de las garantías establecidas en el procedimiento ordinario. Así, en el supuesto de que no se hubiera ocupado la finca y hubieran transcurrido más de seis meses desde la declaración de necesidad de ocupación o desde la concreta descripción de los bienes y derechos expropiados, se reconoce a partir de ese momento el derecho a los intereses legales por la demora, en virtud del artículo 56 de la Ley (STS de 3 de abril de 1993, RJ 1993\2713).

Sin embargo, una vez ocupada la finca no existe una duplicidad de compensación, un doble devengo de intereses. La jurisprudencia ha sido unánime al advertir que los intereses de demora en la tramitación se sustituyen por los intereses derivados de la ocupación. Los intereses se devenga de forma sucesiva, no simultánea. A pesar de que cierta doctrina ha defendido la compatibilidad de estos intereses, su conjunto devengo⁶, la jurisprudencia ha declarado que no existen dos perjuicios diferentes para ser compensados mediante dos indemnizaciones (STS de 5 de noviembre de 1991, RJA 8161). Del mismo modo, el retraso en el pago no se indemniza con una nueva consideración del interés legal. El expropiado que padece un procedimiento de urgencia tiene sólo el derecho a percibir el interés legal desde la ocupación de la finca o desde que transcurren seis meses desde el inicio de la expropiación hasta el efectivo pago o consignación⁷. Esta compensación incorpora, según la jurisprudencia, los intereses por demora en el pago, cuya acumulación no han admitido en ningún caso los Tribunales (STS de 28 de mayo de 1991, RJA 4347).

2. Presupuestos exigidos.

A) El retraso de seis meses y su cómputo.

Se reconoce en la Ley de expropiación el derecho del expropiado a percibir el interés legal sobre el justiprecio expropiatorio desde que transcurren más de seis meses desde que se inició la expropiación, sin que quede fijado el justo precio, o desde que precisado éste hayan transcurrido seis meses sin el correspondiente abono (arts. 56 y 57 LEF). Existe un plazo de tiempo que se considera prudencial para que se determine el justiprecio y para que la Administración o el beneficiario satisfagan el pago.

Esta consideración no suscita mayores problemas, pues es fácil de entender la necesidad de otorgar un periodo de tiempo moderado a las Administraciones para el cumplimiento de los deberes. Por el contrario, sí ha originado alguna discusión el concreto cómputo del plazo de seis meses

⁶ En este sentido, J. González Pérez, "Responsabilidad por demora en la Ley de Expropiación Forzosa", *RAP*, núm. 33, págs. 11 y ss; o T. Pou Viver, "Compatibilidad de intereses concurrentes en el proceso expropiatorio", *RAP*, núm. 41, págs. 151 y ss.

⁷ Es decir, se aplican sin solución de continuidad los intereses por demora en la fijación del justiprecio y los intereses por demora en el pago (ss. de 17 de junio de 1993, RJA 5514 y 17 de julio de 1995, RJA 5871).

En el caso de devengarse intereses por la demora en la fijación del justiprecio, es unánime, en principio, el criterio de que el plazo de seis meses se contará desde la iniciación legal del expediente expropiatorio, esto es, "*desde la fecha en que sea firme el acuerdo de necesidad de ocupación*" como establece el artículo 71 del Reglamento. Sin embargo, la complicación aparece con relación a las expropiaciones urbanísticas o en aquellas que se dirigen a facilitar la ejecución de grandes obras o el establecimiento de servicios públicos. En estos casos es absolutamente frecuente que la aprobación de los planes y proyectos lleve implícita la declaración de necesidad de ocupación, pero sin que exista una detallada descripción de los bienes afectados por el proceso expropiatorio. De ahí que, en virtud de un criterio de equidad, deba posponerse la determinación del día de inicio del cómputo al momento en que efectivamente quedan ya determinados los bienes objeto de la expropiación. Con anterioridad a esa fecha el propietario o titular de los derechos expropiados no es consciente de la posible expropiación y, por ello, no puede exigir que en un plazo inferior a seis meses se concrete el justiprecio. Sólo cuando los bienes se han especificado tiene el deber la Administración de fijar el justiprecio. En estos casos la fecha se fija no con la publicación del plan de obras o el instrumento general de planeamiento, sino con la publicación de los bienes afectados, el explícito acuerdo de ocupar los mismos (STS de 20 de diciembre de 1990, RJA 10049) o con la delimitación del polígono (STS de 13 de junio de 1988, RJA 4616). En conclusión, es a este momento al que hay que atender para calcular el plazo de seis meses a partir del cual se tendrá derecho a percibir el interés legal⁸.

Con relación al derecho a los intereses por demora en el pago del justiprecio, se inicia el cómputo del plazo de los seis meses el mismo día en que queda fijado el justiprecio, bien por la firma de un convenio expropiatorio, bien por celebrarse la correspondiente sesión del Jurado de expropiación. En este sentido, ha tenido que recordar la jurisprudencia que el inicio del plazo comienza con el acuerdo del Jurado y no con la notificación del justiprecio porque las reglas del cómputo de la Ley de expropiación prevalecen sobre las generales de la normativa de procedimiento (STS de 9 de febrero de 1989, RJA 996).

Además, como es fácil advertir, estas reglas específicas de determinación del día inicial del cómputo excluyen la atención de otros preceptos generales. Por ejemplo, de las normas presupuestarias que determinan con carácter general la exigencia de una interpelación explícita reclamando la deuda para que se inicie el plazo de cómputo de los correspondientes intereses. El requisito general de la interpelación queda desplazado por la normativa específica expropiatoria (STS de 21 de abril de 1986, RJA 2013).

En fin, el cálculo del transcurso de los seis meses se realiza de fecha a fecha; se cuentan los meses de manera natural, sin excluir los días inhábiles y en el caso de que no existiera el mismo número de día al término del cómputo, se entiende concluido éste el último día del mes.

⁸ Situación singular será aquella en que la propia Administración reconozca otra fecha anterior para fijar los intereses que, al ser más beneficiosa para el expropiado, ha de prevalecer en virtud del principio de vinculación a los actos propios, como reconoció la STS de 20 de diciembre de 1990 (RJA 10049).

B) La responsabilidad de la Administración o del beneficiario en el retraso.

Requisito imprescindible para que pueda reconocerse el derecho al cobro de intereses es que el retraso en la tramitación, fijación o pago del justiprecio derive de una actitud "culpable" de la Administración o de la entidad beneficiaria de la expropiación. En sentido contrario, que no surja de una actitud culposa del expropiado o que no derive de una situación de fuerza mayor (STS de 1 de marzo de 1973). De ahí que se haya entendido que una actitud obstaculizadora o entorpecedora del procedimiento expropiatorio por parte del expropiado, que origina consecuentes retrasos, provoca nuevas incidencias, entorpece la eficacia de las notificaciones y requerimientos, etc., no debe derivar en un reconocimiento del interés legal (STS 8 de noviembre de 1984, RJA 5412). Debe distinguirse en la conducta del expropiado, el ejercicio legítimo de sus derechos, como la utilización de los plazos o la impugnación de las decisiones que le perjudiquen, de una actitud realmente obstaculizadora que dificulte la tramitación del procedimiento expropiatorio. En este sentido, la jurisprudencia ha recordado que no puede exigirse al expropiado un riguroso deber de colaboración con la Administración en el sentido de atender de manera inmediata sus requerimientos (STS de 19 de julio de 1985, RJ 1985\3586).

Será también necesario precisar la causa o causas del retraso, al poder intervenir en la tramitación del expediente distintas Administraciones públicas. Hay que recordar que, aunque el justiprecio se fije por el Jurado de Expropiación, que depende en la mayoría de las ocasiones de la Administración estatal, el expediente se puede haber iniciado por una Administración autonómica o local e, incluso, en el retraso puede incidir la actuación del beneficiario de la expropiación. El Reglamento de Expropiación recuerda que debe imputarse la responsabilidad por el retraso al causante de la misma (art. 72 REF) y será necesario delimitar en cada expediente qué órgano ha sido el verdadero causante del retraso.

No se exige ningún grado especial de culpa, que aparezca con una constancia evidente de la causa del retraso, sino que basta advertir una mera negligencia en la actuación, que ha sido el origen de la demora o de la paralización del procedimiento expropiatorio.

Las situaciones que plantean menos problemas prácticos son las expropiaciones realizadas por la Administración estatal. Al insertarse el Jurado de Expropiación en su organización es indiferente que las demoras en la tramitación y el retraso en la decisión del justiprecio haya derivado de una actitud pausada o negligente de la unidad que tramita la expropiación o del lento actuar del Jurado. Esta misma consideración sirve para aquellas expropiaciones realizadas por las Comunidades autónomas, que han creado Jurados de Expropiación⁹. Transcurridos más de seis meses desde el acuerdo de declaración de necesidad de ocupación, la Administración

⁹ Se han constituido Jurados autonómicos de expropiación en las Comunidades de Madrid, Cataluña y el País Vasco. En concreto, mediante la Ley 8/1987, de 20 de noviembre, del Parlamento Vasco, sobre creación de los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa del País Vasco; la Ley de la Asamblea de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (cuyo art. 102 regula la composición del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa) y la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1995, de 28 de junio, de creación del Jurado de Expropiación Forzosa.

estatal o las citadas Administraciones autonómicas deberá abonar los intereses por la demora en la fijación del justiprecio.

Cuando es otra Administración la que promueve la expropiación, caso frecuente el de los Ayuntamientos, será necesario conocer la fecha en que el expediente salió de la correspondiente unidad y se registró en el Jurado, así como el plazo que invirtió el Jurado para decidir el justiprecio. La jurisprudencia ha decidido el reparto de culpa con criterios proporcionales, responsabilizando al mayor causante de la demora. Así, ha imputado la responsabilidad del retraso sólo a la Administración municipal cuando la tramitación del expediente se ha demorado durante más de seis meses en sus dependencias, siempre que, con posterioridad el Jurado de Expropiación decidiera en un plazo "prudencial". En este sentido, hay que tener en cuenta que es criterio asumido la imposibilidad de que el Jurado decida en el plazo establecido en la Ley (ocho días) y, así, se ha considerado, por ejemplo, prudencial el plazo de dos meses cuando han existido inspecciones sobre el terreno e informes en los que el Jurado fundó su decisión (STS de 26 de marzo de 1994, RJA 1892).

Cuando el retraso en la tramitación del expediente se ha originado tanto por parte de la Administración actuante como del Jurado de Expropiación, la jurisprudencia ha intentado realizar una distribución en cierto sentido equitativa de la responsabilidad, esto es, cada Administración responde de los días que ha permanecido el expediente en sus oficinas, descontando los seis meses iniciales que determinan la situación de demora¹⁰.

En aquellos casos en que los bienes expropiados se asignan a una entidad beneficiaria, puede ser la actuación de esta entidad en el procedimiento el origen del retraso y, en consecuencia, corresponderá también a la misma, no sólo el pago del justiprecio, sino también de los intereses legales por la demora en su fijación. Para reconocer la responsabilidad del beneficiario se exige que existan auténticos "motivos, causas o razones" que le sean imputables de manera directa, como declaró el ATS de 8 de noviembre de 1995 (RJA 8760). Porque, en principio, la responsabilidad de la tramitación del procedimiento, de su correspondiente impulso y, por ello, del retraso corresponde a la Administración actuante. En este sentido se pronunció, por ejemplo, la STS de 20 de marzo de 1997 (RJA 2537), que declaró la responsabilidad de la Administración y no de la entidad beneficiaria en el abono de los intereses porque aquella había demorado en exceso el requerimiento a los interesados para que iniciaran las negociaciones para conseguir el mutuo acuerdo y, después, para que formularan sus hojas de aprecio, mientras que la beneficiaria había cumplido todos los trámites en un plazo prudencial.

¹⁰ Por ejemplo, la STS de 18 de mayo de 1993 (RJA 3782) ha declarado que "el Ayuntamiento expropiante viene obligado al pago de intereses de demora en la fijación del justiprecio desde el día siguiente en que se cumplieron los seis meses desde que adquirió firmeza el acuerdo de necesidad de ocupación y la fecha de registro de entrada del expediente en el Jurado, siendo imputable a éste la responsabilidad por demora en la determinación del justiprecio, a ejercitar por la vía del art. 121.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, a contar desde los ocho días hábiles siguientes al ser registrado de entrada en el Jurado el expediente y hasta la determinación del justiprecio en vía administrativa". Aunque en esta sentencia se percibe como disminuyen en ocho días el devengo de intereses, pues se descuentan del periodo que tardó el Jurado en resolver el expediente el plazo que le otorga la Ley. Una solución más ajustada debería haber incrementado los días de devengo del Ayuntamiento en ocho para mantener inalterados los derechos del expropiado.

C) Tipo de interés aplicable.

El tipo de interés aplicable constituye el elemento de mayor importancia para advertir si realmente la indemnización que recibirá el expropiado será una cantidad que le compensará por el retraso. De ahí que haya sido éste el parámetro sobre el que han incidido las modificaciones legislativas con el intento de adecuarlo a las concretas circunstancias económicas. Pero, de manera especial, sobre la aplicación del concreto tipo de interés se ha extendido un oscuro manto de confusión al distinguirse varias modalidades de intereses legales y diferenciarse un régimen jurídico según la concreta Administración deudora. Por ello, sin duda, la determinación del tipo de interés aplicable en las demoras expropiatorias haya sido un asunto muy conflictivo y conviene precisar los conceptos.

La responsabilidad por demora se traduce en el derecho al abono del interés "legal", calificativo que utiliza la Ley de expropiación, en los dos preceptos relativos a esta materia (arts. 56 y 57), siguiendo el criterio general establecido en el Código civil. Este interés "legal" es el que se determina por el Ordenamiento jurídico para su común aplicación, a todos los ciudadanos por igual y como referencia en las situaciones generales de demora. La redacción originaria del Código civil lo fijó en el seis por ciento anual, que fue rebajado al cinco en virtud de la Ley de 2 de agosto de 1899 y, con posterioridad, al cuatro por la Ley de 7 de octubre de 1939.

Esta Ley ha estado en vigor durante un largo periodo de tiempo, en concreto, hasta la promulgación de la Ley 24/1984, de 29 de junio que, al amparo de la elevación de tipos de interés existentes en el mercado, derogó la de 1939 y estableció en su redacción originaria que: "*el interés legal se determinará aplicando el tipo básico del Banco de España vigente al día en que comience el devengo de aquél, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca uno diferente*". La práctica generalizó la fijación del interés legal mediante las leyes de presupuestos. De ahí que convivieran dos modalidades de intereses legales, uno, el "básico" fijado por el Banco de España; otro, el establecido con carácter anual en la Ley de presupuestos. Esta situación ha originado algunas confusiones, a pesar de la preferencia para la aplicación del interés legal previsto en las leyes de presupuestos.

Y es que el interés básico del Banco de España tiene una finalidad concreta al ser un instrumento de política financiera, pues se aplica a las clásicas operaciones de descuento, redescuento, colocación de capitales, etc. Su inicial regulación se encontraba en una Orden de 21 de julio de 1969, que lo fijó en el 5,50%, y que se fue de manera progresiva incrementando mediante sucesivas órdenes ministeriales (entre otras, pueden recordarse las de 21 de marzo de 1970, que lo elevó al 6,5%; 9 de agosto de 1974, al 7% o 23 de julio de 1977, al 8%).

Hoy en día, ha desaparecido esa doble posibilidad de fijar el interés legal porque sólo existe un interés de referencia, el que se determine en la Ley de presupuestos: "*el interés legal del dinero se determinará en la Ley de Presupuestos Generales del Estado*" (Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España). Pero es que, además, tras la Ley 66/1997, de 30 de diciembre se ha realizado una importante unificación al establecerse que "*las referencias efectuadas en la legislación vigente*

al tipo de interés básico del Banco de España se entenderán realizadas al tipo de interés legal del dinero determinado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado" (art. 68). Es decir, si bien el interés legal durante algunos años perdió su carácter estable y, sobre todo, su fijación legal, al depender del concreto del interés básico que fijaba el Banco de España, hoy en día se han unificado estos parámetros y este interés básico es el interés legal, que se fija anualmente en la Ley de presupuestos.

Ha sido trascendental esta unificación pues durante algunos años era distinto el interés aplicable, dependiendo de la Administración pública deudora (para unas el interés básico y para otras el interés legal, como veremos) y, además, la Ley de Enjuiciamiento Civil, reconoció también el devengo a unos intereses procesales, a los que aludiré más adelante, para que no se depreciara la deuda sobre la que se discutía durante los años que durara el proceso. En principio también la normativa civil tomó como referencia el interés básico del Banco de España (Ley 77/1980, de 26 de diciembre) pero, en la actualidad, la referencia se realiza al interés legal (Ley de 6 de agosto de 1984). De ahí que sea conveniente conocer qué tipo de interés era en cada momento aplicable a las demoras expropiatorias de cada Administración pública.

La unidad establecida en la Ley de 1939, que fijó el interés legal en el cuatro por ciento, se quebró con relación a la Administración del Estado, al establecer la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, que con relación a los deberes de la Hacienda pública estatal sería aplicable el interés básico del Banco de España, que entonces estaba fijado en el 8%. Por ello, a partir del día 27 de enero de 1977, fecha en que entró en vigor la citada Ley, la Administración estatal debía satisfacer por la demora de sus obligaciones pecuniarias, entre las que se encuentran también los justiprecios expropiatorios, el interés del 8% (STS de 29 de abril de 1991, RJA 3086).

Este tipo de interés estuvo vigente, con relación a la Administración estatal, hasta que la Ley de 29 de junio de 1984 modificó con carácter general el interés legal del dinero y estableció su determinación a través de la Ley general de presupuestos que, anualmente, ha previsto ya el interés que se aplica de manera general y uniforme a todas las Administraciones públicas. Y es que, no se sujetaba al resto de las Administraciones, en particular a los Ayuntamientos, que realizan una amplia actividad expropiatoria, a la Ley general presupuestaria. Por ello, hasta 1984, el interés exigible por la responsabilidad de demora en los procedimientos expropiatorios a los Ayuntamientos, y lo mismo podría decirse de las Comunidades Autónomas, seguía siendo el 4%, en virtud de la Ley de 1939, como de manera reiterada ha recordado la jurisprudencia (entre otras muchas STS de 8 de junio de 1989, RJ 1989\4366).

A partir de la Ley de 29 de junio de 1984 los tipos de interés legal se han determinado en las sucesivas leyes de presupuestos y aunque resulte algo tedioso, es conveniente conocer exactamente su cifra porque, como hemos visto, regirá en cada momento para el cálculo de los intereses¹¹. La naturaleza de frutos civiles que tienen

¹¹ En concreto, han sido los siguientes: para 1985, el 11 por ciento (Ley 50/1984, de 30 de diciembre); para el año 86, el 10,50 por ciento (Ley 46/1985, de 27 de diciembre); el 9,50 por ciento rigió durante el año 1987 (Ley 21/1986, de 23 de diciembre); el 9 por ciento, los años 88, 89 y hasta el 30 de junio de

los intereses implica que se producen por días (arts. 451 y 474 CC) y que, en consecuencia, deberá aplicarse en cada momento el específico tipo de interés que esté vigente.

D) Capital sobre el que se aplican los intereses.

Por último, como presupuesto para precisar la concreta indemnización que percibe el expropiado por este concepto de la demora, el tipo de interés se aplica sobre el justiprecio definitivamente fijado. El justo precio es la obligación pecuniaria cuyo cumplimiento se retrasa y los intereses se devengan sobre esta cantidad para evitar su depreciación.

Esta finalidad permite justificar que, en este caso, el término "justiprecio" integra todos los conceptos indemnizatorios que fija el Jurado. No sólo el valor del bien o derecho expropiado, sino también las indemnizaciones otorgadas y el premio de afección (STS de 5 de diciembre de 1979, RJ 1979\4281). El retraso deprecia todas las cantidades pecuniarias, de ahí que los intereses deban aplicarse sobre el justiprecio en conjunto.

Fijado el justiprecio, ésta será la cantidad que se tome como base para su cálculo y, si se impugna la decisión del Jurado, y los Tribunales determinan otro justo precio, será éste sobre el que hayan de realizarse las correspondientes operaciones matemáticas, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 del REF, al aludir a que se liquidarán "con efectos retroactivos".

Será la sentencia firme la que concrete el justiprecio definitivo. Firmeza que se adquiere no sólo por las sentencias no recurridas o por las que no son susceptibles de recurso, sino que también hay que advertir la posible incidencia en la cuantificación del justiprecio de la sentencia que resuelve un recurso de revisión (STS de 30 de mayo de 1995, RJA 4041).

Esta lógica eficacia retroactiva de la nueva cuantía del justiprecio ha sido recordada de manera reiterada por la jurisprudencia. Entre otras, la STS de 19 de abril de 1991 (RJA 3086) declara que "*si se modifica el justiprecio en vía judicial se devengan por el mismo período sobre la cantidad determinada en la sentencia firme liquidándose con efectos retroactivos*". Retroactividad que se refiere a la consideración de la cantidad final fijada como justiprecio desde el momento en que transcurren los seis meses necesarios para que surja esta obligación legal. No puede interpretarse esa retroactividad con relación a otro aspecto como, por ejemplo, a un cómputo retroactivo. El periodo de tiempo que determina la responsabilidad por demora es fijo, seis meses, y durante este plazo no existe ningún derecho al cobro de intereses. La retroactividad que menciona el Reglamento no incide en estos meses.

1990 (leyes 33/1987, de 23 de diciembre; 37/1988, de 28 de diciembre y Real Decreto Ley 7/1989, de 29 de diciembre, que prorrogó los presupuestos); a partir del 30 de junio de 1990 y durante los años 91, 92, 93, el tipo legal aplicable ascendió al 10 por ciento (leyes 4/1990, de 29 de junio; 31/1990, de 27 de diciembre; 31/1991, de 30 de diciembre y 39/1992, de 29 de diciembre); se redujo nuevamente el tipo de interés legal al 9 por ciento en 1994, lo que se mantuvo también en los años 1995 y 1996 (leyes 21/1993, de 29 de diciembre; 41/1994, de 30 de diciembre y Real Decreto-Ley 12/1993, de 28 de diciembre); en 1997, quedó establecido el interés legal en el 7,5 por ciento (Ley 12/1996, de 20 de diciembre) y para el año 1998, se ha situado en el 5,5 por ciento (Ley 65/1997, de 30 de diciembre).

Por ello, han de calcularse los intereses una vez que la decisión sobre el justiprecio sea definitiva y firme. Si la Administración o el beneficiario habían ya satisfecho alguna cantidad en concepto de intereses sobre el justiprecio, deberá calcularse la diferencia entre los percibidos y los realmente debidos para que se reintegre el resto no satisfecho.

E) Competencia y procedimiento para su determinación.

Pocas precisiones ofrece la Ley de expropiación relativas al procedimiento que debe seguirse para que el expropiado reclame su derecho a los intereses de demora. Cuando éstos se imputan a la entidad beneficiaria de la expropiación corresponde necesariamente al Jurado, al tramitar el expediente individual de justiprecio, decidir de manera simultánea al acuerdo sobre el justo precio el correspondiente devengo y cuantía de los intereses (art. 72.1 REF). Incluso, en ocasiones el Jurado ha decidido también la cuantía de los intereses cuando el retraso era responsabilidad de la Administración actuante, aspecto no previsto en la legislación. La falta de una prohibición explícita de esta competencia del Jurado condujo a los Tribunales, al conocer de los recursos contra sus acuerdos, a admitir esta capacidad de decisión, aunque precisando que las mismas no gozaban de la presunción de validez y acierto que amparan las decisiones sobre el justiprecio (entre otras, STS de 21 de junio de 1993, RJ 1993\4403).

Sin embargo, recientemente el Tribunal Supremo ha modificado de manera radical su criterio al negar la competencia del Jurado para pronunciarse sobre el devengo y cuantía de los intereses de demora, salvo el único caso previsto por el Reglamento de ser imputable del retraso la entidad beneficiaria de la expropiación (STS de 28 de junio de 1997, RJA 6276). Este sorprendente cambio de doctrina ha derivado, entre otras razones, de la intención de no perjudicar a la Administración expropiante. Cuando existe un beneficiario de la expropiación, la Administración no recurre el justiprecio porque le resulta indiferente su cuantía, al no recaer sobre ella la obligación de pago. Pero si en estos casos el Jurado decidía sobre los intereses por demora, distribuyendo la responsabilidad entre el beneficiario y la Administración actuante, esta no impugnabilidad del acuerdo del Jurado (que exige, además, el previo recurso de lesividad) conducía a que dicha decisión devenía consentida para la Administración (en este sentido, puede verse la STS de 20 de marzo de 1997, RJ 1997\2537).

No parece procedente que para no perjudicar a la Administración actuante, no se proteja al indefenso expropiado. Es cierto que éste puede dirigirse a la Administración y reclamar los intereses, pero parece más oportuno que el Jurado decida sobre la responsabilidad por la demora en la tramitación para que se encauce en un único proceso contencioso la impugnación del justiprecio y de los intereses, lo que ahorrará trámites y tiempo, además de impedir soluciones contradictorias.

En el resto de las situaciones, cuando de la demora es responsable la Administración actuante o el Jurado de Expropiación e, incluso, cuando aun siendo responsable la entidad beneficiaria no se ha pronunciado de manera expresa el Jurado sobre los intereses, el artículo 72.2 del Reglamento de Expropiación se remite al

procedimiento para exigir la responsabilidad patrimonial a la Administración, lo que significa que el expropiado debería iniciar otro procedimiento, presentando la correspondiente solicitud a la Administración competente.

No puede negarse la competencia de la Administración actuante para decidir sobre la petición de intereses cuando a ella se le atribuya la causa del retraso y a la Administración estatal cuando el responsable de la demora sea el Jurado de Expropiación. De manera explícita se especifica esta competencia en el artículo 121 de la Ley y en los antiguos artículos 133 y 134 del Reglamento. Pero también hay que reconocer la competencia a la Administración actuante para decidir sobre los intereses que ha de satisfacer el beneficiario de la expropiación, cuando no se haya pronunciado el Jurado sobre esta cuestión, porque la entidad beneficiaria tiene una posición similar a la del concesionario de un servicio público. Por un lado, los bienes expropiados quedarán a él afectados y, por otro, tiene importantes facultades durante la tramitación del procedimiento expropiatorio. De ahí que pueda traerse a colación la aplicación analógica de la solución dada por el Ordenamiento jurídico sobre la responsabilidad del concesionario de servicios públicos, esto es, el reconocimiento de la competencia de la Administración para decidir el alcance de su responsabilidad (art. 98 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas). Cuenta también la Administración con todos los datos necesarios en el expediente para pronunciarse sobre este asunto, además de poder llamar a participar en el mismo a todos los interesados (STS de 8 de marzo de 1997, RJ 1997\3225).

Con relación a la utilización del procedimiento para reclamar la responsabilidad patrimonial, esta solución normativa no debe impedir otra opción, más práctica y sencilla para los expropiados que impugnan el justiprecio acordado. En ese mismo proceso puede solicitarse el derecho a los intereses. Opción ésta más lógica y económica, que evita la existencia de dos procedimientos administrativos y contenciosos paralelos, el relativo al justiprecio y el referente a los intereses, cuestiones relacionadas entre sí. Además de las reglas de acumulación de autos que podrían utilizarse, lo más frecuente es que, aunque el expropiado sólo impugne ante los Tribunales contenciosos el justiprecio, la jurisprudencia le reconoce, en los casos de concurrir los requisitos necesarios, los intereses que le correspondan.

Y es que el percibo de los intereses por demora se ha configurado en la Ley como una auténtica obligación de la Administración o del beneficiario. Los expropiados tienen el derecho del cobro de intereses *ope legis* y, en consecuencia, de manera inmediata y automática una vez que concurren los requisitos establecidos para su reconocimiento.

En los inicios de la aplicación de la Ley de expropiación, la jurisprudencia se inclinó por la necesidad de que el expropiado solicitara de manera explícita el abono de los intereses correspondientes (entre otras, ss. de 9 de abril de 1962, 8 de noviembre de 1965 o 14 de marzo de 1967). Sin embargo, en la actualidad es constante y unánime el criterio de que al surgir el derecho a los intereses *ope legis*, devienen éstos de manera automática y su concesión es imperativa, exista o no explícita petición por parte del expropiado (entre otras muchas, STS de 19 de noviembre de 1984, RJA 5782 o la de 1 de febrero de 1997, RJA 741, que cita numerosa jurisprudencia anterior).

Por ello, aunque no haya existido ningún pronunciamiento previo por parte del Jurado de Expropiación, ni se haya discutido en un momento anterior en vía administrativa o judicial, la obligación de satisfacer los intereses por demora es exigible en posteriores recursos o en el trámite de ejecución de sentencia. Porque como se reitera una y otra vez por la jurisprudencia «*ni hace falta pedir lo que la Ley manda ni comete incongruencia un Juez que silencia un "petitum" de tal naturaleza*». No es del todo imprescindible que exista un pronunciamiento expreso sobre los mismos para que el interesado pueda solicitar su liquidación y correspondiente abono (STS de 8 de marzo de 1997, RJA 3225). Además, la jurisprudencia ha advertido que estos pronunciamientos y sentencias que reconocen el derecho al abono de los intereses por demora no incurren en ningún vicio de incongruencia ante la inexistencia de una previa petición del expropiado (STS de 26 de febrero de 1993, RJ 1993\1336).

Excepción a este carácter de devengo imperativo y automático es la renuncia voluntaria que puede realizar el expropiado. El principio de autonomía de la voluntad permite que los expropiados renuncien a estas cantidades accesorias al justiprecio. Pero para entender que se ha producido una auténtica renuncia, ésta ha de aparecer de manera "explícita, clara y determinante" y si la renuncia es tácita "que se infiera de una actitud o conducta o de un hecho concluyente de carácter inequívoco", como repite de manera constante la jurisprudencia. Por ello los Tribunales no han admitido la existencia de renuncia a los intereses cuando no se acredita mediante oportunas pruebas que se ha producido la misma (STS de 17 de septiembre de 1993, RJA 6497) o cuando, constan sólo manifestaciones en las actas de pago de que los expropiados "se dan íntegramente pagados y satisfechos", porque, estas expresiones generales, que se incorporan como cláusulas de estilo, se refieren de manera exclusiva al justiprecio y no a los intereses, que son un elemento distinto y que, por ello, requieren una alusión específica (STS de 18 de junio de 1991, RJA 4689).

Otra importante excepción a esta naturaleza imperativa del derecho a los intereses de demora es la que deriva del principio de ser irrecurribles los actos consentidos y firmes. Este principio puede conducir a la trascendental consecuencia de no poder discutir los intereses si se consiente una decisión administrativa sobre su cuantía. En concreto, cuando el Jurado de Expropiación se ha pronunciado de manera expresa sobre el devengo de los intereses y el expropiado se aquieta a esta decisión y no la recurre en tiempo oportuno, no podrá suscitarse en el futuro una reclamación sobre los intereses de demora, porque esta cuestión habrá devenido inadmisibles (STS de 21 de junio de 1993, RJA 4403).

En conclusión, es por todo lo que acaba de decirse infrecuente que el expropiado solicite de manera separada e independiente los intereses por la demora en la fijación del justiprecio, mediante el procedimiento de exigencia de la responsabilidad patrimonial. Pero si así lo hiciera, hay que recordar que el plazo del año en el que esta reclamación puede ejercitarse no se computará desde el acuerdo del justiprecio por el Jurado, sino desde que se fijó de manera definitiva la cantidad de justo precio por los Tribunales. Además, la jurisprudencia ha declarado que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no debe utilizarse cuando la Administración actuante es también la beneficiaria de la demora. Pues, en estos casos, si la cuestión no ha sido

planteada al impugnar el justiprecio, deberá el expropiado solicitar los intereses a la Administración y, si son denegados, acudir a los Tribunales (STS de 18 de diciembre de 1996, RJ 1996\8912).

3. ¿Otras fórmulas para compensar al expropiado de los perversos retrasos?

No es difícil advertir que la aséptica aplicación de este régimen jurídico a las expropiaciones que se tramitan en la actualidad no consigue el objetivo de compensar al expropiado por las demoras y retrasos que padece. La Ley de expropiación, tantas veces alabada por su corrección técnica, no podía imaginar la perversa inercia que se ha acentuado en los procedimientos expropiatorios, cuyos prolongados retrasos no sólo alcanzan los seis meses que tenía presente el legislador sino que parece que "se juegan los años" al superar fácilmente lustros y decenios. Es suficiente leer los antecedentes de cualquier sentencia que resuelve un conflicto expropiatorio para percibir el largo periodo que ha padecido el expropiado.

Y es que no debe admitirse que la simple compensación con el interés legal pueda equivaler a la correcta indemnización que debe recibir el expropiado por no disponer durante años del justiprecio. Aunque un elemento para revalorizar las cantidades sea el de su capitalización, esto es, su actualización mediante el interés legal, no es lo mismo la situación de la persona que voluntariamente deposita o invierte una cantidad para que le rente, privándose de su liquidez; de un expropiado que de manera forzosa queda incurso en un procedimiento expropiatorio, la mayoría de las veces perdiendo la posesión de sus bienes, y sin que, a cambio, se le facilite la libre disponibilidad sobre la cantidad que le corresponde como justiprecio. Máxime cuando la revalorización de los inmuebles es normalmente muy superior a la capitalización de una cantidad.

Con el intento de equilibrar estas situaciones existen algunas previsiones en el Ordenamiento jurídico que pueden utilizarse, además de poder reinterpretar otras soluciones para no perjudicar aún más al expropiado.

A) Los intereses procesales.

Con la intención de que no se utilizaran los procesos judiciales de manera abusiva para retrasar las obligaciones pecuniarias, se introdujo en la Ley de Enjuiciamiento Civil la obligación de que el deudor condenado satisficiera el interés legal incrementado en dos puntos sobre las cantidades debidas, desde que se había obtenido la sentencia en primera instancia. Se pretendía dar con ello una mayor intensidad a la fuerza de la sentencia condenatoria, a la vez que proteger al acreedor para que la larga duración de la tramitación de los recursos no minorara o depreciara el contenido económico de su crédito. Esta medida se incorporó primero mediante la reforma por la Ley 77/1980, de 26 de diciembre y, después, por la reforma por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, que ha dado una nueva redacción al artículo 921. En este precepto se establece el devengo del interés legal incrementado en dos puntos de la deuda pecuniaria desde el día de la sentencia en primera instancia hasta la efectiva ejecución de la obligación. Previsión que se aplica en las sentencias de cualquier orden jurisdiccional "*salvo las especialidades previstas para la*

Hacienda pública por la Ley general presupuestaria", a lo que aludiré con posterioridad.

Ante la falta de una atención específica en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, esta disposición se ha aplicado a los procesos contenciosos y, a los efectos que aquí interesa, como es lógico, también en los que se discute el justiprecio o los intereses expropiatorios. Sin embargo, no ha sido pacífica la aplicación de estos intereses procesales, suscitando problemas interpretativos a los que haré seguida referencia. Aunque no hay que desconocer que la reciente Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa ha atendido de manera explícita a la aplicación de unos intereses procesales cuando se condene a las Administraciones públicas al abono de cantidades pecuniarias. Régimen que, en consecuencia, ha desplazado al de la Ley rituaría. En todo caso, la trascendencia de la jurisprudencia sobre la incidencia en los conflictos expropiatorios de la Ley de enjuiciamiento civil, así como la aplicación de la misma todavía en algunos procesos contenciosos, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva me ha decidido a comentar en primer lugar las consecuencias de esta normativa para, en un segundo lugar, atender al régimen que establece la nueva Ley de contencioso-administrativo.

a) El régimen de la Ley de enjuiciamiento civil.

Dos problemas ha suscitado de manera preferente el artículo 921 de la LEC en los procesos sobre justiprecios. El primero ha derivado de las exactas consecuencias del precepto, que reconoce el derecho a percibir el interés legal incrementado en dos puntos, desde la fecha de la sentencia de primera instancia, si el recurrente veía confirmada su petición. Todo expropiado tiene ya derecho al interés legal sobre el justiprecio desde que se produce una demora de seis meses en la fijación o pago. Sin necesidad de acudir a los Tribunales la Ley de expropiación ya reconoce el devengo del interés legal por demora. Por ello cabe preguntarse ¿qué consecuencias tenía el artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para el expropiado? ¿Se acumulan estos intereses a los expropiatorios o, únicamente, incrementan el tipo legal aplicable en dos puntos desde la fecha de la sentencia en primera instancia? En otros términos ¿el interés procesal se aplica sólo sobre el justiprecio o incluye también la cantidad devengada como intereses expropiatorios?

La jurisprudencia ha negado la posible duplicidad de intereses, esto es, que a la hora de su calculo se incluyan como cantidad base de la operación, junto al justiprecio, los intereses expropiatorios. De ahí que el artículo 921 de la LEC en los procesos expropiatorios tuviera una eficacia muy limitada, porque los intereses procesales se concretaron únicamente en el incremento de dos puntos del interés legal a percibir desde la fecha de la sentencia en primera instancia. El expropiado tenía reconocido el derecho a recibir unos intereses que se calculan, desde que se produjo la demora en el procedimiento expropiatorio hasta la sentencia en primera instancia con el interés legal y desde esa sentencia hasta el efectivo pago con un incremento de dos puntos del interés legal (STS de 12 de noviembre de 1996, RJA 7943).

Este criterio jurisprudencial se ha amparado, de manera esencial, en dos argumentos. El primero, que ya atiende la propia Ley de expropiación a la indemnización por la

demora en el pago. El segundo, la consideración de que los intereses expropiatorios no constituyen una cantidad pecuniaria cierta y no devengan, a su vez, un interés legal. Sin embargo, a pesar de estas razones hay que reconocer que esta interpretación del artículo 921 de la LEC en los procesos expropiatorios originaba desigualdad entre unos y otros acreedores. No estaba protegido del mismo modo por el Ordenamiento cualquier acreedor de una obligación pecuniaria que un expropiado. La previsión de proteger a los acreedores que han de soportar un segundo proceso para ver reconocida su deuda, con la penalización al deudor moroso de un incremento de la cantidad debida se desvanece en el caso de los expropiados, lo que no encuentra un contundente fundamento.

Esta iniquidad debería haber conducido a defender otra posible interpretación del artículo 921 de la LEC sobre los procesos expropiatorios. En concreto, debería abogarse porque el expropiado, que veía confirmado en segunda instancia el justiprecio fijado por la sentencia recurrida, percibiera una adecuada compensación por el retraso que originó la interposición del recurso. De ahí que los intereses procesales debieran aplicarse sobre la cantidad que la sentencia en primera instancia le reconoció, esto es, el justiprecio y los intereses expropiatorios que hasta ese momento tenía derecho. A partir de la fecha de la sentencia en primera instancia se deberían aplicar sólo los intereses procesales, el interés legal incrementado en dos puntos, pero sobre la cantidad debida desde la sentencia de primera instancia, esto es, tanto el justiprecio como los intereses hasta ese momento devengados. No se aplicaría el interés expropiatorio, ¡eso sí supondría duplicidad!, sino sólo los intereses procesales. A favor de esta interpretación podía argüirse, además, que la Ley de expropiación quedaba desplazada al existir un instrumento específico de protección por el retraso procesal en la Ley riuaria. La previsión de la Ley de expropiación se debía haber subsumido en una previsión procesal, que era más beneficiosa para el expropiado.

No hay que dejarse confundir por un dato. Es cierto que el tipo de interés aplicable en las dos interpretaciones facilitadas a partir de la fecha de la sentencia de primera instancia era el mismo: el interés legal incrementado en dos puntos. Pero el resultado es diferente porque en el primer caso, la situación propiciada por la jurisprudencia, ese interés solo se aplica sobre el justiprecio; mientras que en la solución que aquí se defiende, ese interés se debería de haber aplicado tanto sobre el justiprecio como sobre la cantidad que representaba el interés legal de demora hasta esa fecha. El resultado final de ambas operaciones es significativo.

La opción aquí defendida puede abonarse con otras consideraciones. La primera, porque el mismo artículo 921 de la LEC establece en su párrafo segundo que tienen también la consideración de cantidad líquida los intereses cuando la sentencia de primera instancia fije el tanto por ciento y el tiempo en que debe abonarse. La segunda, porque no puede desconocerse que cuando el expropiado ha reclamado a los Tribunales el pago, no del justiprecio, sino de los intereses que no se le han satisfecho, al ser éste un *petitum* de una cantidad vencida, exigible y determinada, se aplicaba en todo caso, sin ninguna matización el artículo 921 de la LEC. La reclamación judicial de estos intereses ha generado también el derecho al interés legal, como se comprobará al leer el epígrafe relativo al anatocismo. Pero, además, han devengado el interés legal incrementado en dos puntos desde la sentencia en

primera instancia. Existe, en consecuencia, una notable diferencia y desigualdad en la solución dada por el Tribunal Supremo a la aplicación de estos intereses procesales en el caso de que se reclamen sólo los intereses expropiatorios o de que se reclame el justiprecio y los intereses. En este último caso, el criterio del Tribunal Supremo, del que personalmente disiento, ha conducido a disminuir la eficacia del artículo 921 de la LEC, al permitir sólo incrementar en dos puntos el interés legal sobre el justiprecio, sin que en la cantidad sobre la que se calculan se incluyan ya los intereses devengados.

El segundo problema del artículo 921 de la LEC derivaba del régimen peculiar que se reconocía a la Hacienda pública estatal. El inciso final excepciona a la Hacienda pública de este régimen y se remite a las concretas especialidades contenidas en la Ley general presupuestaria.

Esta singularidad opera de manera exclusiva con la Administración estatal. No cuando la expropiación se realice por la Administración autonómica (ss del TS de 18 de junio y 22 de septiembre de 1997, RJA 4708 y 6475), los Ayuntamientos (ss del TS, entre otras, de 2 de octubre de 1990, RJA 7483, 14 de noviembre de 1995, RJA 9167) o cuando la expropiación se promueva por una entidad beneficiaria (STS de 14 de junio de 1997, RJA 6270), incluso aunque se trate de empresas públicas estatales, como ENESA (STS de 27 de marzo de 1995, RJA 2069) o RENFE (STS de 28 de febrero de 1989, RJA 1160).

Este trato tan singular y especial no ha sido tachado de inconstitucionalidad, por el contrario, superó el juicio del alto Tribunal. Fue, en primer término, la STC 206/1993, de 22 de junio, la que analizó si este precepto conculcaba el principio de igualdad¹². El proceso tuvo su origen en una cuestión de inconstitucionalidad, surgida en un juicio de faltas con resultado de muerte, en el que se declaró responsable civil subsidiario a la Administración estatal. De manera genérica se confirmó la inaplicación de este controvertido precepto a las obligaciones de la Hacienda Pública con una argumentación, en verdad, no perfectamente hilvanada.

El Tribunal Constitucional entendió que era razonable no aplicar este precepto a la Hacienda pública porque carecía "*de sentido y de función*". Al profundizar sobre el espíritu y finalidad de la norma recordó que se dirigía a no facilitar el abuso del derecho, esto es, de acudir a los Tribunales en perjuicio del titular de la obligación pecuniaria, que ve retrasada, además de disminuida en valor, la satisfacción de sus derechos. Afirma la sentencia que el recargo del incremento de los dos puntos es un "*acicate para que el condenado cumpla el pronunciamiento judicial lo antes posible*". De ahí, la argumentación del Tribunal Constitucional pasó a recordar que las demoras en el pago de las obligaciones por la Hacienda pública se deben a la aplicación de los principios de legalidad presupuestaria, a la necesidad de salvaguardar los trámites procedimentales y las normas de contabilidad, conjunto de prudentes cautelas para proteger los intereses públicos y que el retraso en el cumplimiento de las obligaciones debe exigirse, no incrementando el interés aplicable, sino a través de las correspondientes responsabilidades civiles, penales,

¹² Un comentario de esta sentencia puede verse en J. López Martínez, "Análisis sobre la procedencia de distintos tipos de intereses procesales a favor y en contra de la Hacienda Pública" en *Crónica Tributaria*, núm. 68 págs. 113 y ss.

disciplinarias e, incluso políticas. Tras estos razonamientos concluía el Tribunal que *"en definitiva, no son iguales las situaciones de la Hacienda pública y de los demás, en lo que aquí concierne, por las razones más arriba expuestas. El trato distinto se funda, pues, en elementos diferenciales muy consistentes, con una justificación objetiva y razonable que en ningún momento puede considerarse artificiosa o arbitraria ni por tanto discriminatoria"*.

Es cierto, que el pago por la Hacienda pública de una obligación pecuniaria no es tan rápido o simple como el de que pueden realizar los ciudadanos. Que la Administración ha de cumplimentar rigurosos trámites procedimentales. Hasta ahí de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional. Pero dichos trámites se refieren a las actuaciones una vez que la obligación es líquida y exigible. Pero, ¿por qué diferenciar el trato de la Hacienda pública durante los meses e incluso años que duran los procesos judiciales? ¿Por qué negar un incremento del tipo de interés a una Administración que recurre las sentencias de manera automática, sin que de esta actitud se derive ninguna consecuencia gravosa, como ocurre con los particulares? ¿Por qué facilitar que la Administración retrase por más tiempo del previsto en el Ordenamiento el cumplimiento de sus obligaciones pecuniarias sin ninguna consecuencia añadida? No respondió la sentencia citada a ninguna de estas cuestiones, que sí parecen presentar una cierta discriminación en el trato. Además, resulta ingenuo y candoroso pensar que los retrasos en el cumplimiento de las obligaciones pueden resolverse de manera más eficaz con la exigencia de responsabilidades.

A dicha sentencia se formularon dos votos particulares firmados por cuatro magistrados que pusieron de manifiesto la falta de convincentes razones para mantener el desigual trato en los intereses procesales a la Hacienda estatal y la conveniencia de que la Hacienda estatal se sometiera a estas reglas generales. Porque, como con contundente claridad se expone en uno de los votos particulares¹³ los objetivos que persigue el artículo 921 de la LEC son *"compensar al acreedor triunfante en el proceso, disuadir de recursos infundados o con pocas expectativas de prosperar y estimular el pronto cumplimiento de las resoluciones judiciales que condenan a pagar cantidades líquidas, reduciendo el uso abusivo, o simplemente excesivo, de la justicia; todas estas finalidades alcanzan también al Estado y a las demás entidades que constituyen la Hacienda pública en sentido subjetivo (art. 2 LGP) cuando son partes en un proceso, en medida exactamente igual que cualesquiera otras personas físicas o jurídicas litigantes"*.

Sin embargo, la doctrina que justifica la desigualdad de trato se ha confirmado con nuevos pronunciamientos. Así, sin atender a ninguna argumentación en la STC 113/1996, de 25 de junio, ha afirmado que: *"el privilegio de que disfruta la Hacienda Pública cuando es condenada al pago de una cantidad líquida en relación con el tipo de interés, constituye una diferencia de trato que resulta razonable y no es contraria al art. 14 CE"*. También la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado, incomprensiblemente, que no se quiebra la necesaria igualdad por existir distintos regímenes jurídicos con relación a los intereses procesales entre las

¹³ Voto redactado por el magistrado A. Rodríguez Bereijo, al que se adhirió el magistrado F. García Mon.

Administraciones públicas¹⁴. La diferencia de trato de la Hacienda estatal frente a las Haciendas locales se realiza mediante términos excesivamente genéricos, utilizados como lugares comunes: "peculiaridad, singularidad y características". Se ofrecen estos criterios y calificativos, pero no se profundiza con argumento alguno ni se ofrece ninguna explicación sobre la diferencia. Así, por ejemplo, la STS de 2 de octubre de 1990 (RJA 7483) declara la inexistencia de discriminación, al no incrementar en dos puntos el interés legal a la Hacienda pública a diferencia de su aplicación al Ayuntamiento expropiante "*por la diferente cualidad de una y otra*", sin detenerse en explicar cuál es la diferente cualidad que justifica un trato tan desigual ¿No está sometida también la Hacienda local a los principios de legalidad y a normas presupuestarios? ¿Qué diferencias pueden, en consecuencia, justificar el beneficio de la Hacienda pública, frente al resto de los ciudadanos y de las Administraciones públicas?

Era necesario, por tanto, un detenido análisis de este régimen que condujera a una conveniente reforma legislativa en la que se suprimiera esta injustificada discriminación de trato de la Hacienda estatal. Porque han sido muchos los pronunciamientos del Tribunal Supremo que han aplicado de manera mecánica este criterio, sin considerar la posible discriminación existente y, por ello, no han reconocido el incremento de dos puntos del interés legal sobre las deudas de la Administración estatal, cuando es ésta la Administración expropiante, o han revocado el incremento acordado en instancias inferiores (entre otras, ss de 19 y 23 de noviembre de 1996, RJA 7951 y 8848; 22 de febrero y 4 de julio de 1997, RJA 1892 y 5633). Como se leerá a continuación, la reforma de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa ha suprimido esta desigualdad entre las Administraciones públicas. Todas tienen el mismo régimen de intereses procesales. Ahora bien, se ha acentuado la diferencia con relación al resto de los deudores sometidos a la Ley rituaría, al ser más difícil que el interés legal se incremente en dos puntos.

b) Los intereses en la Ley de lo contencioso-administrativo.

La nueva Ley ha previsto el derecho del recurrente vencedor a obtener el interés legal de la cantidad "líquida" a la cuyo pago se ha condenado a la Administración pública desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en primera o única instancia. Además, si transcurrieran más de tres meses desde la comunicación de la sentencia firme condenatoria, sin que la Administración procediera al oportuno pago, podrá el acreedor instar la ejecución forzosa, facultándose al órgano jurisdiccional a incrementar en dos puntos el interés legal (art 106 LJCA).

¹⁴ Por ejemplo, en la STS de 5 de febrero de 1990 (RJA 854) se confirma el diferente régimen que debe aplicarse a los intereses de demora del Ayuntamiento expropiante, que no puede pretender acudir a la Ley general presupuestaria y equipararse a la Hacienda pública con la consiguiente inaplicación del artículo 921 de la LEC: "*un trato singular a la Hacienda Pública, mas ello no significa una discriminación negativa o positiva respecto de los demás sujetos de las relaciones jurídicas, sino un trato diferenciador generador de un régimen jurídico específico en atención o por razón de la peculiaridad que la Hacienda Pública contiene, la cual no es parangonable con las Haciendas Locales no ya por diferente naturaleza subjetiva ontológica, sino de sus peculiaridades, singularidades y características diferenciadoras que las hacen difícilmente equiparables, de ahí que el legislador haya producido un tratamiento jurídico diferenciado que no supone infracción del principio de igualdad, al estar justificada la distinta regulación por la diferente cualidad de una y otras*".

Esta específica regulación ha desplazado la aplicación del artículo 921 de la LEC en los procesos contenciosos. Este precepto mantendrá su vigencia con relación a las Administraciones públicas en el ámbito de otras jurisdicciones, pero no en sede contencioso-administrativa.

Sin embargo, a mi juicio, no se ha aprovechado la reforma para establecer un régimen adecuado de los intereses procesales. Es cierto que se ha aclarado algún aspecto. En concreto, la determinación de la fecha a partir de la cual deben computarse los intereses procesales. Y es que se había suscitado con relación a la Hacienda pública las consecuencias de la remisión que realiza el artículo 921 de la LEC a la Ley general presupuestaria. La imprecisa redacción del artículo 45 de la LGP no aclara a qué resolución judicial, si la de primera instancia o la de la sentencia firme, habrá que atender para calcular los intereses legales. Porque si una vez condenada la Administración estatal, no paga en el plazo de tres meses que le otorga el Ordenamiento, los intereses legales se calcularán ¿desde el día de la sentencia de primera instancia o de la sentencia firme? Una lógica interpretación del artículo 921 de la LEC, así como la necesidad de no incrementar las diferencias de trato entre la Hacienda pública y el resto de los deudores exigía que este interrogante debiera resolverse a favor de la sentencia en primera instancia.

En este sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 69/1996, de 18 de abril. En la misma argumentó que la interpretación constitucional de ese precepto exigía entender que la resolución judicial que condenaba a la Hacienda pública debe ser la dictada en primera instancia porque *"no hay, pues, una razón constitucionalmente relevante para justificar un distinto trato en el devengo del interés de demora, según la posición que ocupe la Hacienda pública y sólo por ella"*. Afirmación, por cierto, ésta que podría utilizarse también para justificar el incremento de dos puntos del interés legal cuando es condenada la Administración. En la citada sentencia, tras recordar que no pueden utilizarse como vocablos sinónimos los de sentencia firme y sentencia ejecutiva, que no necesita la condición de firme, el Tribunal Constitucional precisó que el interés legal se debía devengar con referencia a la sentencia de primera instancia para no conculcar el principio de igualdad ni fomentar el ejercicio indiscriminado a recurrir por parte de la Hacienda pública. Con posterioridad, la STC 113/1996, de 25 de junio de 1996, ha admitido un recurso de amparo al reconocer que el momento para iniciar el cómputo del devengo del interés legal es a partir de la sentencia dictada en primera instancia; doctrina que también ha sido confirmada por el Tribunal Supremo¹⁵. La Ley de lo contencioso ha asumido este criterio y ha precisado que la fecha de inicio del cálculo será la de notificación de la sentencia en única o primera instancia.

Sin embargo, otros importantes interrogantes suscitará la aplicación del nuevo artículo 106 de la LJCA. No se ha resuelto, por ejemplo, el problema relativo a la cantidad sobre la que se aplicará el interés legal. La expresión utilizada en la Ley es

¹⁵ En este sentido se pronuncia la STS de 15 de febrero de 1997 (RJA 1196), recordando que *"si la Administración del Estado es condenada al pago de una cantidad en sentencia y no la abona dentro del plazo de tres meses siguientes al día de la notificación de la misma, habrá de pagar el interés legal del dinero desde la fecha de la propia sentencia dictada en la primera instancia hasta el completo pago sin necesidad de reclamación alguna por el acreedor"*.

"cantidad líquida", lo que permitirá mantener el criterio jurisprudencial que he criticado. Esto es, atender sólo al justiprecio y no a los intereses expropiatorios. Si persiste esta interpretación este precepto no tendrá ninguna incidencia en los conflictos expropiatorios porque el expropiado tiene ya el derecho al devengo del interés legal por las demoras sufridas. De ahí que insista en corregir esta perversa interpretación jurisprudencial y defienda que el interés procesal deba calcularse tanto sobre el justiprecio como sobre los intereses expropiatorios, porque los intereses expropiatorios en el momento de la sentencia de primera instancia pueden ser una cantidad perfectamente líquida, conocido el tipo de interés aplicable y el plazo de cómputo.

Mayores problemas originará la posibilidad de incrementar el interés en dos puntos, si la Administración no satisface en el plazo de tres meses el correspondiente pago. La Ley ha otorgado una amplia facultad al órgano judicial para decidir el incremento o no de los dos puntos. Sólo se establece como criterio de ponderación que la Administración haya incurrido en "falta de diligencia". Y aunque una interpretación literal y lógica de este precepto exigiera imponer el incremento de dos puntos siempre que el pago no se realizara con prontitud, después de los años de procesos, parece probable que la inercia de la burocracia administrativa sepa facilitar que siempre falta un informe, un documento u otro trámite para retrasar el debido pago.

Además, si se acordara el incremento de los dos puntos del interés legal ¿desde cuándo se aplicaría? La lectura del precepto parece indicar que debe ser el órgano judicial, el que, a la vista de las alegaciones y pruebas aportadas en el incidente de ejecución fije la fecha. Aunque es probable, a mi entender, que siempre se respetarán los tres meses que menciona la Ley como plazo razonable para que la Administración realice los trámites oportunos para cumplir la sentencia condenatoria.

En conclusión, si bien este artículo 106 ha equiparado el régimen para todas las Administraciones públicas, ha incrementado más la diferencia de trato entre los deudores y las Administraciones públicas, que son condenadas al pago de una deuda pecuniaria. La penalización del abono del interés legal de la deuda no se incrementará en la mayoría de los casos e, incluso, en los procesos expropiatorios cuya normativa ya establece una indemnización específica por la falta de pago, se discutirá la aplicación de este precepto. No constituye por ello, a mi juicio, una auténtica garantía para los expropiados este nuevo régimen de los intereses procesales.

B) El anatocismo.

Tradicionalmente no se ha admitido la aplicación de la figura del anatocismo sobre los intereses expropiatorios, esto es, que las cantidades debidas en concepto de intereses no devenguen, a su vez, nuevos intereses. Desde la clásica STS de 13 de febrero de 1960 (RJA 409) este criterio se ha reiterado en sucesivos pronunciamientos¹⁶. El principal argumento en el que se ha apoyado esta inaplicación ha radicado en el carácter de "deuda ilíquida" de los intereses expropiatorios. Mientras no se concretara el justiprecio y se realizaran las

¹⁶ Entre otras muchas pueden verse las ss. del TS de 3 de marzo de 1994 (RJA 1663) o la de 31 de mayo de 1996 (RJA 4535).

correspondientes operaciones matemáticas no existía una deuda líquida, vencible y exigible, cuya falta de pago pudiera implicar el derecho al cobro de intereses.

Sin embargo, este criterio general ha de ser objeto de algunas precisiones. Parece lógico no admitir el anatocismo si los intereses son una cantidad ilíquida. Pero si se exige el pago de los intereses no satisfechos, esta petición puede ser, en ese momento, una cantidad líquida y determinada, sobre la cual debe reconocerse el devengo de nuevos intereses.

Constituye, en cierto modo, una pequeña cuña a favor de esta interpretación la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1997 (RJA 1196)¹⁷ en la que, ante la singular reclamación del pago de los intereses, a los que tenía derecho el expropiado por la demora en la fijación y en el pago del justiprecio, ha reconocido que estas cantidades devengan el interés legal desde que son reclamadas. El principal argumento utilizado en otras sentencias, de declarar que los intereses expropiatorios son deudas ilíquidas, no es admitido por el Tribunal Supremo que declara que *"no se puede confundir la naturaleza de una deuda líquida con el hecho de que se haya promovido un pleito acerca de su procedencia y alcance"* y que los intereses expropiatorios tienen el carácter de deudas líquidas porque *"no sólo son deudas líquidas aquellas cuyas cuantía esté perfectamente determinada sino también aquellas cuyo montante puede quedar establecido mediante una simple operación aritmética, caso de los intereses de demora una vez fijado definitivamente el justiprecio"*. Por ello, si se abona el justiprecio y no los intereses correspondientes, éstos constituyen deudas líquidas, cuya falta de pago origina el derecho a la correspondiente indemnización, esto es, al devengo del interés legal (arts. 1101 y 1108 CC). Con la intención de no quebrar la tradicional doctrina que impide el anatocismo, en estas sentencias el Tribunal declara que no se encuentra en esta ocasión ante un verdadero anatocismo sino que se trata de reconocer la indemnización por la demora en el pago de los intereses expropiatorios, que constituyen un crédito accesorio del justiprecio.

Necesario paso han dado estos pronunciamientos que, al tener la oportunidad de estudiar de manera aislada los problemas del impago de los intereses expropiatorios, aprecian la injusta situación en la que se encuentran los expropiados. Si se ha producido el pago del justiprecio, pero no de los intereses de demora, resulta evidente que el expropiado es acreedor de una cantidad cierta y que la carga de acudir a los Tribunales y esperar durante largos años las correspondientes sentencias debe compensarse con el reconocimiento del devengo del interés legal, desde que reclamó a la Administración expropiante el pago de los intereses expropiatorios.

Sin desmerecer la trascendencia de estos pronunciamientos, hay que advertir, sin embargo, que este reconocimiento implica un trato discriminatorio frente a los expropiados que reclaman tanto los intereses por demora como también el justiprecio. ¿Por qué en un caso sí se admite el anatocismo y no en el otro? No puede mantenerse como sólido argumento que cuando el expropiado reclama el justiprecio los intereses son una cantidad ilíquida, porque puede transformarse en líquida mediante una simple operación matemática. Además, como con anterioridad he

¹⁷ Doctrina que se ha reiterado en las ss. del TS de 11 de mayo y 22 de septiembre de 1997 y 19 de enero de 1998 (RJA 1896, 6475 y 349).

recordado, el párrafo segundo del artículo 921 de la LEC reconoce el carácter de deuda líquida de los intereses si se conocen los presupuestos para su cálculo: el tipo de interés y el tiempo de devengo. No existe, por consiguiente, una convincente justificación que ampare la negativa del anatocismo sobre los intereses expropiatorios que son reclamados judicialmente. En todo caso, de persistir este criterio jurisprudencial y el diferente trato sobre el anatocismo habría que aconsejar a los expropiados que reclamaran de manera separada, mediante recursos distintos, o en el mismo recurso distinguiendo dos pretensiones acumuladas, por un lado el justiprecio y, por otro, los intereses para, así, facilitar un posible pronunciamiento sobre el devengo de intereses judiciales de todas las cantidades reclamadas, tanto del justiprecio como de los intereses expropiatorios.

C) Los intereses en la retasación.

En la tramitación de una nueva retasación de los bienes expropiados concurren los mismos fundamentos para admitir una compensación económica por la demora en la decisión del justiprecio y en su correspondiente pago. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de manera mayoritaria. Sin embargo, a la hora de proceder al cálculo de los intereses expropiatorios se ha suscitado un interrogante: ¿sobre qué cantidad han de aplicarse el tipo de interés? ¿sobre el primer justiprecio que no se pagó o sobre el segundo que surge de la retasación?.

Una posible solución dirigida a compensar al expropiado por el retraso podría entender que el justiprecio finalmente determinado, el acordado tras la solicitud de retasación, debe ser la cantidad sobre la que se aplique el interés legal por el retraso, tanto en la determinación del justiprecio, como en el pago. Del mismo modo que el justiprecio inicialmente determinado pierde eficacia con el transcurso de dos años, se entiende que caduca, pueden considerarse ineficaces los intereses hasta entonces devengados, que se han obtenido de acuerdo con un justiprecio caducado y, por ello, sustituidos por los intereses que se obtengan al atender al nuevo justiprecio.

Es cierto, que esta opción niega validez al justiprecio inicial, que quizá se determinó sin devengar intereses, en un plazo inferior a seis meses, y que incrementa de manera notable los intereses por la demora en el pago, al atender a la nueva valoración. Pero no hay que olvidar que ninguna de estas garantías ha amparado al indefenso expropiado, que, durante años, no ha percibido ninguna cantidad.

No es ésta, sin embargo, la solución que ofrece la jurisprudencia, que quizá, con ánimo de conseguir un cierto equilibrio ante estas situaciones de retraso en la determinación y pago de ambos justiprecios, el inicial y el producto de la retasación, mantiene la vigencia del primer justiprecio, sobre el que se calcularán los intereses de demora en su determinación y pago. El segundo justiprecio, el resultante de la petición de retasación, generará intereses si se ha tardado en fijar más de seis meses, desde la petición del expropiado, así como si existe un nuevo retraso en más de seis meses en el pago (entre otras, STS de 21 de enero de 1987, RJA 261). En consecuencia, sobre la cantidad que representa el primer justiprecio fijado se computará el interés legal desde los seis meses de la declaración de necesidad de ocupación y hasta que se presentara la solicitud de retasación. En ese momento, se interrumpe el devengo de intereses, pues se ha iniciado un nuevo procedimiento de

valoración, y sólo si este se demora durante más de seis meses, se iniciará de nuevo el derecho a los intereses que se calcularán ya sobre este nuevo justiprecio (entre otras, STS de 16 de junio de 1997, RJA 4688).

Es fácil advertir que esta solución es más favorable a los intereses de la Administración o de la entidad beneficiaria, en detrimento, nuevamente del indefenso y paciente expropiado que ve transcurrir un plazo muy considerable de tiempo, muchos años, sin recibir ninguna compensación económica por la privación de sus bienes. Además, se suprimen periodos de tiempo (los diversos plazos de seis meses para resolver y pagar a los que alude la Ley) para calcular los intereses devengados. Es cierto que la Administración puede ampararse en la necesidad de realizar unos mínimos trámites para determinar el justiprecio y para pagarlo; pero estos trámites no pueden hacer olvidar que, al final, la Administración o el beneficiario no han satisfecho el justiprecio durante años.

Por ello, parece conveniente atender a otras posibilidades, que no mantengan la iniquidad en perjuicio del expropiado. Y es que puede sin rubor defenderse la opción contraria, esto es, la de reconocer que deben aplicarse los intereses de demora sobre la nueva cantidad fijada. En primer lugar, porque hay que advertir que la Ley de expropiación no distingue la aplicación de los intereses sobre uno u otro justiprecio. En segundo lugar, porque esta solución es más coherente con la finalidad de considerar el justiprecio inicial caducado. Si el primer justiprecio ha perdido eficacia la ha perdido para todos los efectos, incluido el devengo de los intereses expropiatorios. Y, en tercer lugar, porque esta solución evita la quiebra del tradicional brocardo "*nemo auditur propiam turpitudinem allegans*". No puede desconocerse que la Administración o la entidad beneficiaria obtienen una notable utilidad y provecho de su torpeza de no pagar el justiprecio durante años. Debería, en consecuencia, promoverse una modificación del citado criterio judicial.

D) La ejecución provisional de la sentencia.

Un instrumento importante de garantía de los derechos de los expropiados será la posibilidad de solicitar la ejecución provisional de las sentencias que han obtenido a su favor, condenando a la Administración expropiante al pago del justiprecio y de los intereses, aunque se haya interpuesto el correspondiente recurso.

La tradicional suspensión de los efectos de las sentencias en el orden contencioso-administrativo ha iniciado un camino de cierta flexibilidad. Primero, el régimen específico al crear la Audiencia Nacional en 1977, después con la reforma de la Ley de enjuiciamiento civil en 1984, que generalizó la posibilidad de la ejecución provisional de las sentencias recurridas y, ahora, de manera más clara, con la concreta regulación en la reciente Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Los artículos 84 y 91 de la nueva LJCA permiten la solicitud de la ejecución provisional, aunque se recurra la sentencia. El órgano judicial deberá ponderar si dicha ejecución puede originar una situación irreversible o daños irreparables, en cuyo caso podrá denegar la solicitud o, en caso contrario, si decide la posible ejecución, la caución necesaria que garantice el cumplimiento del fallo de la sentencia firme.

No parece que en los conflictos expropiatorios puedan los Tribunales resolver en contra de la ejecución provisional. La condena de la Administración al pago de una cantidad no puede calificarse como situación irreversible o de difícil reparación, porque en caso de prosperar el recurso de la Administración siempre se podrá exigir al expropiado que devuelva la cantidad indebidamente cobrada. Esta medida garantizará los derechos del expropiado que puede disponer de la cantidad que le es debida, aunque continúe el conflicto con el recurso interpuesto. Además, la caución que haya de prestar el expropiado no puede ser muy gravosa ya que no deberá computarse toda la suma que alcance el justiprecio y los intereses, sino sólo la diferencia que exista entre la cantidad que como justiprecio ofrece la Administración, con los intereses por demora que correspondan, y la cantidad reconocida en la sentencia. A mi juicio, ésta sí será una eficaz medida para garantizar la posición jurídica del expropiado.

4. Epílogo.

En fin, una mera aproximación a los conflictos económicos que surgen en los procesos expropiatorios permite percibir la desventajosa posición que ocupa el expropiado. Durante años ve transcurrir el tiempo sin recibir la justa indemnización, que le corresponde, y cuando logra una sentencia favorable la cantidad que obtiene representa sólo una menguada cifra, muy adelgazada por el paso del tiempo y que en nada se parece a ese "justo precio" que predica el instituto expropiatorio. Esta iniquidad no deriva de la Ley de expropiación, cuyas previsiones dirigidas a compensar los retrasos en la tramitación y en el pago del justiprecio son adecuadas. Son, por un lado, la perversa inercia del pausado actuar administrativo y, sobre todo, por otro, la consciente posición de ventaja que tienen la Administración expropiante o el beneficiario las causas que han contribuido a estas perjudiciales consecuencias para el expropiado. De ahí la necesidad buscar fórmulas que permitan recuperar la igualdad o equilibrio entre las contraprestaciones de toda expropiación.

Sin perjuicio de las posibilidades que supondría la admisión de la retasación interna, en este trabajo he intentado profundizar sólo en las consecuencias que podrían obtenerse de una reinterpretación de los vigentes preceptos legales, que apoyan la compensación del expropiado en el reconocimiento del interés legal. La correcta atención a los intereses procesales desde la fecha de la primera sentencia judicial, la admisión del anatocismo con relación a los intereses expropiatorios o un cómputo distinto de los intereses en los casos de retasación son fórmulas que pueden facilitar que el expropiado vea compensados los perjuicios que ha padecido con una indemnización justa y adecuada. Pero, de manera especial, estimo que deberá insistirse en la ejecución provisional de las sentencias que obtenga el expropiado para que sus derechos económicos no adelgacen con el paso del tiempo.

Y es que el análisis de los preceptos legales no debe inspirarse en una interpretación rigurosa o cicatera del Ordenamiento. La regulación de las indemnizaciones por demora es correcta pero no existen claros instrumentos que impidan alejar su cobro en el tiempo de manera considerable. No hay que olvidar que la capitalización del justiprecio siempre será inferior al incremento de valor de los bienes expropiados. Frente al mantenimiento de la tendencia alcista de la valoración de los inmuebles, los tipos de interés han conocido un importante descenso. Debe insistirse, por ello, en la

situación del expropiado que durante años es titular de un crédito (el justiprecio y los intereses) del que no puede disponer, para evitar que una ingenua confianza en algunas garantías que ofrece el Ordenamiento jurídico permita la burla y engaño del paciente expropiado.