

¿ESTÁ LEXITIMADA A ADMINISTRACIÓN EXPROPIANTE PARA IMPUGNAR O XUSTOPREZO CANDO NON COINCIDA NELA A CONDICIÓ DE BENEFICIARIO? (STS DE 19 DE XANEIRO DE 2005, SALA DO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN 6ª, PTE. SR. PUENTE PRIETO)".

PABLO GONZÁLEZ MARIÑAS
Profesor Universitario

1.- O artigo 140 do Regulamento da Lei de Expropiación Forzosa (Decreto do 26 de abril de 1957) establece que o recurso contencioso-administrativo a que se refire o artigo 126 da Lei (do 16 de decembro de 1954) "poderá ser interposto polo beneficiario ou por calquera que fose parte no expediente, e rexeráse polas disposicións xerais sobre a xurisdición e procedemento contencioso-administrativo". O propio artigo 126.2 da Lei, máxima garantía legal e xurisdiccional fronte ás vías de feito administrativas e fronte a xustoprezos inícuos, é tamén moi expresivo desta ampla lexitimación ao dicir que "ambas e dúas partes poderán interpor recurso contencioso-administrativo contra os acordos que sobre o xustoprezo se adopten".

Estas normas sobre lexitimación activa houberon de completarse, durante longo tempo, co artigo 28 LXCA de 1956, un sistema de lexitimación, como é sabido, limitado) e hoxe en día reclaman unha interpretación consonte á Constitución e os principios e valores do ordenamento xurídico que a inspiran e, xa que logo, ampliatoria da lexitimación, tal como se deriva dos artigos 31 e seguintes da LRX-PAC e 19 e seguintes da Lei Xurisdiccional 29/1998, de 13 de Xullo.

Durante a vixencia da LXCA de 1956, o Tribunal Supremo veu producindo unha doutrina favorecedora da lexitimación para recorrer o xustoprezo, tanto respecto dos comuneiros como dos contratistas, concesionarios ou copropietarios do ben expropiado, así como no que concerne aos concellos, mesmo até chegar a afirmacións tan contundentes como a de que "aínda que o concello, neste caso, carece tanto da cualidade de expropiante

como da de beneficiario, non cabe admitir a consecuencia de que por eso careza de lexitimación para impugnar o acordo do Xurado Provincial que fixó o xustoprezo", xa que, por diversas circunstancias do procedemento (dar á estrada un ancho maior, correndo os gastos por conta municipal), "se ao concello correspondelle o pago, é necesario estimalo lexitimado para impugnar a indemnización fixada" (STS 16 novembro 1962).

Como se ve, o T.S. prescinde aquí dos conceptos formais de expropiante, expropiado e beneficiario para, en atención a quen é titular dun interese económico afectado pola expropiación, determinar se hai nel lexitimación ou non para recorrer o xustoprezo.

2.- Dalgún xeito éste poidera ser o sentido tanto da LEF (artigo 126.2) como do REF (artigo 140), xa que no primeiro fábase xenéricamente das "dúas partes" da expropiación forzosa, que poderán ambas impugnar o xustoprezo (sin distincións entre expropiante, beneficiario e expropiado) e, no segundo, de "calquera que fose parte no expediente", o que tampouco permitiría unha interpretación restrictiva que deixara sen lexitimación ao expropiante.

3.- Baixo a vixencia da LXCA de 1998, efectuouse, como é ben sabido, unha sistemática ampliación da lexitimación no contencioso con carácter xeral. Porén, no ámbito da expropiación forzosa as cousas parecen discorrer de forma distinta, mesmo cun carácter restrictivo que sorprende e non se adapta ben aos dictados ampliatorios que necesariamente emanan da CE de 1978.

Esta afirmación ten moito que ver coa sentenza que agora se comenta, que máis ca un fallo aillado constitúe unha liña xurisprudencial do noso Tribunal Supremo certamente novedosa e opinabel, xa sentada na sentenza de 28 decembro de 2004 (Sala do Contencioso-administrativo, Sección 6ª, pte. Sr. Martínez-Vares García) e algunhas outras anteriores.

En efecto, durante longo tempo non se discutiu polo xeral a lexitimación da Administración territorial expropiante para impugnar ante o contencioso-administrativo o xustoprezo fixado polo Xurado en todos os casos, existise ou non beneficiario distinto do expropiante ou se produciran ou non fenómenos delegativos daquela posición da titularidade expropriatoria. Tan só nalgún suposto moi específico, derivado do xogo da personalidade xurídica limitada dos organismos autónomos, o T.S. fixo de cando en vez algunha matización. Así ocorreu cando o beneficiario da expropiación, e xa que logo o gravado coa carga de pagar o xustoprezo, era un ente institucional, caso en que se lle denegou á Administración do Estado a lexitimación activa para interpoñer recurso de lesividade en relación cos expedientes expropriatorios en cuestión (SSTS. 21 de Febrero de 1976, 13 Julio 1984).

4.- Por esa razón, a sentenza que agora se comenta (como se dixo, último expoñente coñecido dunha liña xurisprudencial dotada xa de certa continuidade e persistencia) constitúe unha mostra significativa de avance na progresiva matización daquela doutrina e, polo tanto, unha máis fonda consideración dos tres suxeitos posibeis do proceso expropriatorio a efectos de lexitimación.

O suposto era o seguinte. O concello de San Sebastián de los Reyes presentó ante o TS recurso de casación contra a sentenza do TSJ de Madrid (de 16 de Outubro de 2000)

que declarou inadmisibel o recurso contencioso-administrativo interposto por dito concello contro acordo do Xurado Provincial de Expropiación Forzosa de Madrid que fixara o xustoprezo da finca nº 55 do Proxecto de Delimitación e Expropiación da UAZ 19OP-3-Moscatelares, no referido termo municipal.

A parte doutras cuestións imbricadas no pleito (un tema discutibel de cousa xulgada, así como as complicacións xurídicas derivadas dunha "resignación" polo concello do exercicio da súa potestade expropiatoria na Comunidade Autónoma de Madrid), o importante aos nosos efectos é determinar, como o TS expresa literalmente, "se a corporación recorrente ten interese e, xa que logo, lexitimación nun proceso onde o que está en cuestión non é a súa potestade expropiatoria e o seu exercicio, ou a xestión da mesma, senón a valoración polo Xurado Provincial de Expropiación Forzosa do xustoprezo do ben concreto expropiado".

Pois ben, a resposta que o TS da a este interrogante resulta contundente e inequívoca, parecendo conveniente a simple transcripción literal do seu fundamento xurídico cuarto in fine: "Neste suposto, que é o contemplado pola sentenza recorrida, a Administración expropiante carece de interese directo, porque o prezo a satisfacer, cando existe un beneficiario da expropiación -como ocorre neste caso, no que ademais concorre a condición de persoa xurídica privada, sociedade mercantil- que ha de aboar o prezo que acordou co expropiado ou o fixado polo órgano de valoración de aquél (sen que se formulase cuestión ningunha sobre posibeis responsabilidades por demora na tramitación do expediente expropiatorio), como resulta do artigo 5 do Regulamento da Lei de Expropiación Forzosa, é algo alleo ao seu interese e, xa que logo, carece de lexitimación para a súa impugnación".

A argumentación pode sorprender, xa que os termos do artigo 4 REF, que concretan o papel do expropiante cando non coincida nel a cualidade de beneficiario, aparentan "grandes poderes" nas súas mans: "exercer a potestade expropiatoria", "decidir executoriamente sobre a procedencia e extensión das obrigacións do beneficiario respecto do expropiado", "adoptar cantas resolucións requira o exercicio da potestad"... O expropiante parece revestido de potestades de "tutela" xeral do proceso expropiatorio global (mesmo ven obrigado a proseguir e finalizar o expediente, xa que hai un interese público subxacente que debe tutelar; STS 21 febreiro 1997), o que xustificaría unha lexitimación xeral, mesmo para impugnar o xustoprezo por calquera razón. A tendencia ampliatoria do concepto de interese na que se move o noso ordenamento podería contribuir a esta impresión.

O razoamento da sentenza resulta porén correcto, e moito máis se o citado artigo 4 REF lese en debido contraste co 5 do mesmo corpo regulamentario, que confire ao beneficiario todas as facultades relativas á fixación do xustoprezo (xa por convenio, xa por procedemento público) e ó seu pago, sen participación ningunha do expropiante. Darlle lexitimación para impugnar o xustoprezo carece de sentido, sobre todo nun sentifo formal. Só teríao se se formulase cuestión sobre, por exemplo, posibeis responsabilidades da Administración expropiante por demora na tramitación do expediente expropiatorio (o que resultaría consonte co réxime do concesionario, ao que o Tribunal Supremo ven asimilando o réxime propio do beneficiario expropiatorio). O seu interese sería entón innegabel. Pero tal circunstancia non concorre no caso.