

# El Jurado Provincial de Expropiación: su competencia en materia de intereses de demora

Alberto Guerra Tschuschke

Técnico de Administración General de la Gerencia de  
Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia

Sumario: A) FUNCIONES DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN. B) ALCANCE DE SUS RESOLUCIONES. C) INTERESES DE DEMORA EXPROPIATORIOS. D) COMPETENCIA DE LOS JURADOS EN MATERIA DE INTERESES DE DEMORA Y ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES.

## A) FUNCIONES DEL JURADO PROVINCIAL DE EXPROPIACIÓN

El Jurado Provincial de Expropiación Forzosa es un órgano de naturaleza administrativa que está integrado en la Administración estatal, aunque desvinculado de su organización jerárquica, cuya función esencial es la de decidir ejecutoriamente sobre el justo precio que corresponda a los bienes o derechos objeto de expropiación, tal y como refleja el art. 34 de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF).

La función *esencial* del Jurado Provincial, como se ha dicho, es la de fijar el justiprecio que corresponda; no obstante, aunque se haya determinado por la jurisprudencia que la función de estos órganos es «*exclusivamente tasadora*» (STS de 14 de enero de 1994, Ar. 5745) y «*su competencia se constriñe a decidir ejecutoriamente sobre el justiprecio*» (STS de 18 de enero de 1990), no hay duda de que también poseen facultades para hacer otro tipo de declaraciones, aunque su alcance deba ser considerado en un sentido restrictivo.

En efecto, los Jurados tienen facultades para fijar la indemnización que proceda por mejoras realizadas o daños producidos en los supuestos de reversión, conforme al art. 68 del Reglamento de Expropiación Forzosa (REF); o para determinar las indemnizaciones en los casos de ocupaciones temporales (arts. 113 y 118 LEF), y, singularmente, las indemnizaciones a que hace referencia el art. 204 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 en los supuestos de ocupación directa de terrenos afectados por el planeamiento urbanístico a dotaciones públicas; también tienen los Jurados facultades para pronunciarse en materia de intereses de demora en el supuesto que plantea el art. 72.1 REF.

Por contra, la decisión del Jurado no podrá extenderse a la preconstitución de los datos de la realidad material o física de los bienes expropiados (STS de 27 de septiembre de 1978, Ar. 2904), ni a la existencia o no de *causa expropriandi* (STS de 26 de mayo de 1987, Ar. 9256), o de responsabilidad de la Administración (STS de 30 de mayo de 1974, Ar. 2478), etc.

En cualquier caso, conviene sentar como planteamiento de base que el Jurado Provincial de Expropiación carece totalmente de competencias que alcancen a la «*definición e interpretación del derecho*», como ha determinado con profusión nuestra jurisprudencia (STS de 17 de diciembre de 1984, Ar. 6122, entre otras), lo que, desde un punto de vista negativo, concuerda con la definición positiva de su función, meramente valorativa o tasadora.

## B) ALCANCE DE SUS RESOLUCIONES

Como significativamente destaca nuestro Tribunal Supremo: «*Los acuerdos de los Jurados gozan de la presunción de veracidad y acierto, firmemente apoyada en las condiciones de independencia y preparación que concurren en sus componentes, cuya selección combina el conocimiento del Derecho con el de la realidad económica en la que de distintas maneras participan, siendo preciso para quedar destruida, que se demuestre el error o la inadecuación en que se haya podido incidir*» (STS de 22 de octubre de 1990).

Por lo que, «*la presunción, en favor de los acuerdos de los Jurados, puede ser combatida y revisada en vía jurisdiccional, pues sus valoraciones no son intocables, ya que la naturaleza de la presunción [iuris tantum] no impide que en casos concretos prevalezca frente a ellos el resultado de la prueba practicada en fase jurisdiccional, en especial la pericial, al venir avalada con las garantías procesales que concurren en ella*» (STS de 17 de mayo de 1989).

No obstante, si como antes se ha dicho la función del Jurado es, en puridad, exclusivamente tasadora, resulta lógico que esa apariencia jurídica de legitimidad, objetividad y certeza que tienen sus resoluciones se extienda únicamente a la determinación del *quantum* indemnizatorio, y no a otros aquellos pronunciamientos que, aun pudiendo realizar, no constituyen su función esencial.

O, dicho de otro modo, que la especial pericia, competencia, preparación y especialización de los miembros del Jurado, al no encontrarse vinculados a los intereses en juego (STS de 24 de octubre de 1987, Ar. 5495, entre muchas otras), no alcanza a otro tipo de consideraciones que no sean las estrictamente valorativas, muy especialmente las que supongan definición o interpretación en la aplicación de las normas jurídicas (STS de 28 de marzo de 1983, Ar. 1312).

### C) INTERESES DE DEMORA EXPROPIATORIOS

Como es sabido, en la legislación sobre expropiación forzosa se distingue entre intereses devengados por *demora en la fijación del justiprecio* y por *demora en el pago*. A esta distinción hay que añadir el supuesto particular de las expropiaciones urgentes.

El art. 56 LEF se ocupa de cifrar la responsabilidad de la Administración expropiante (o del beneficiario de la expropiación, en su caso) en los supuestos de demora en la fijación del justiprecio y, así, se establece que se devengarán intereses una vez transcurridos seis meses desde la iniciación legal del expediente mediante el acuerdo declarativo de la necesidad de la ocupación, hasta la resolución definitiva por la que se determine el justiprecio en vía administrativa.

Según el art. 57 LEF, se devengarán intereses por demora en el pago del justiprecio a partir de que transcurran seis meses desde el día en que el Jurado Provincial adopte su resolución (o en que se perfeccione el mutuo acuerdo expropiatorio) hasta el día en que se produce el pago.

Por último, en los casos de expropiaciones de urgencia, es decir, aquellos en los que se invierte la regla general del *previo pago*, en una interpretación sistemática de los preceptos aplicables el Tribunal Supremo ha dicho que existe un sólo período de devengo de intereses, contemplado ordinariamente desde el día siguiente a la ocupación efectiva de lo expropiado hasta la fecha del pago.

Es preciso señalar, por otra parte, que el devengo de los intereses de demora se produce por ministerio de la ley, siendo pues automático, de forma que procede su liquidación y pago aun cuando no hayan sido solicitados por el expropiado, siendo indiferente, por tanto, que el Jurado se haya pronunciado sobre ellos (STS del 21 de enero de 1987, Ar. 261, o de 23 de septiembre de 1984, Ar. 4418). Los intereses de demora en supuestos expropiatorios son, además, un crédito accesorio del justiprecio y constituyen una obligación legal de las del art. 1108 del Código Civil, por lo que se trata de frutos civiles que se devengan día por día, con arreglo al interés legal del dinero (STS de 5 de febrero de 1990, Ar. 854).

### D) COMPETENCIA DE LOS JURADOS EN MATERIA DE INTERESES DE DEMORA Y ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES

Ya se ha dicho que el art. 72.1 REF atribuye al Jurado Provincial de Expropiación ciertas facultades en materia de intereses. Este precepto reglamentario,

único que relaciona al Jurado con los intereses de demora, hace que debamos distinguir dos supuestos a la hora de determinar cuáles son los casos en los que el Jurado está habilitado para intervenir en esta clase de pronunciamientos:

1. El retraso es imputable a la Administración expropiante o al propio Jurado (art. 72.2 REF).
2. El retraso es imputable al beneficiario de la expropiación (art. 72.1 REF).

En el primero, que es el supuesto más frecuente en la práctica, el beneficiario y la Administración expropiante se corresponden con el mismo sujeto (Estado, Comunidad Autónoma, Provincia o Municipio). Para estos casos ni la Ley ni el Reglamento determinan cuál es el órgano competente para determinar la procedencia y cuantía de los intereses de demora, ni enumeran las facultades que corresponden al titular de la potestad expropiatoria, aunque podemos deducir sin mucha dificultad del art. 72.2 REF que será dicho titular el encargado de decidirlo, sin perjuicio, como es lógico, de la revisión que pueda efectuarse en sede jurisdiccional. El Jurado, en este caso, carece totalmente de facultad alguna para hacer pronunciamientos sobre responsabilidad por demora, por falta de atribución legal o reglamentaria expresa.

En el segundo, de forma directa, la norma señalada atribuye al Jurado la competencia para decidir sobre «*la procedencia y cuantía*» de los intereses, «*al fijar el justiprecio*». Esta previsión plantea varios interrogantes.

En primer lugar, cabe cuestionarse cuál es la razón del titular de la potestad reglamentaria para atribuir esta facultad a un órgano de naturaleza exclusivamente tasadora e incapaz para interpretar el Derecho. La imputación del retraso a uno u otro sujeto interviniente en la expropiación es, evidentemente, una cuestión de Derecho (imputación de la responsabilidad, determinación de culpabilidad) cuya precisión, como sabemos, no corresponde al Jurado. Por otra parte, no resulta del todo precisa la terminología empleada por el Reglamento cuando parece distinguir entre expropiación con y sin beneficiario, atribuyendo facultades a órganos diferentes según el caso; en todas las actuaciones expropiatorias hay un beneficiario de la expropiación, que puede o no coincidir con el sujeto expropiante.

Por otro lado, si la facultad ha de ejercitarse *al fijar el justiprecio*, es también claro que el Jurado no podrá pronunciarse sobre la procedencia y cuantía de los intereses *por demora en el pago* (los del art. 57 LEF), sencillamente porque el período de devengo que corresponde a este tramo (seis meses tras la resolución del Jurado mismo, hasta el pago) aún no se ha producido. Entonces, una vez conocido dicho período, ¿debe remitirse de nuevo el expediente al Ju-

rado para que se pronuncie sobre *la procedencia y cuantía* de los intereses? Y, en su caso, ¿debe remitirse el expediente aun cuando el beneficiario de la expropiación o incluso la Administración expropiante constaten que el pago se ha producido dentro del plazo de carencia de seis meses establecido por el art. 57 LEF?

Todas estas cuestiones determinan, a nuestro juicio, que si bien el Jurado está facultado de modo expreso para determinar la procedencia y cuantía de los intereses de demora cuando el retraso sea imputable al beneficiario de la expropiación y siempre que esta cualidad no coincida con la del sujeto expropiante, las reglas sobre competencia en estos casos no deben aplicarse de modo estricto.

De este modo, los Jurados *podrán* pronunciarse sobre esta clase de intereses (los del art. 56 LEF) cuando no exista duda ninguna acerca de la imputación del retraso y sea ésta una cuestión no controvertida, es decir, cuando su procedencia y cuantía puedan ser determinadas de modo automático y sin que sean necesarias operaciones interpretativas del ordenamiento jurídico. En otro caso, opinamos que el Jurado deberá abstenerse de pronunciarse por entender que la cuestión a él sometida excede del marco de sus funciones, posibilidad ésta admitida por nuestra jurisprudencia (STS de 19 de mayo de 1969, Ar. 3813).

Sin embargo, la resolución que en su caso recaiga sobre los intereses del art. 56 LEF no estará protegida por la presunción de legitimidad y objetividad propia de las resoluciones del Jurado (STS de 28 de marzo de 1983, Ar. 1312), si bien entendemos que ultimaré la vía administrativa y contra la misma procederá tan sólo el recurso contencioso-administrativo (art. 35.2 LEF).

Ocurre normalmente en la práctica que los Jurados Provinciales de Expropiación limitan su labor exclusivamente a la determinación del justo precio que proceda, aun en los supuestos en los que el beneficiario sea persona distinta a la de la Administración expropiante, lo que plantea la posibilidad alternativa de que sea esta Administración la que, en su caso, dicte el acto administrativo por el que se decida abonar las indemnizaciones de demora que legalmente procedan, haciendo uso de las atribuciones que le otorga el art. 4 REF para «*decidir ejecutoriamente en cuanto a la procedencia y extensión de las obligaciones del beneficiario respecto al expropiado y adoptar todas las demás resoluciones que impliquen ejercicio de dicha potestad*», siendo precisamente una de tales obligaciones del beneficiario de la expropiación (art. 5, 6.ª REF) la de determinar y abonar, en su caso, los intereses de demora que procedan. Dicha decisión ejecutoria no será, a nuestro parecer, nula de pleno derecho al haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia [art.

62.1 b) LRJPAC], al existir una atribución reglamentaria y expresa de la competencia, aunque hecha de modo genérico, en el citado art. 5 REF.

Por lo que respecta al segundo de los supuestos planteados (el retraso es imputable a la Administración expropiante o al propio Jurado Provincial), entendemos que el Jurado es de todo punto de vista incompetente para determinar la procedencia y extensión de las indemnizaciones por demora previstas en la legislación expropiatoria. Dichas facultades corresponderán a la Administración actuante, sin perjuicio de las acciones administrativas o judiciales que puedan ser entabladas. Así lo ha determinado nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de febrero de 1997 (Ar. 1196), aunque se encuentren otras resoluciones de este Tribunal en sentido manifiestamente opuesto, como la de 21 de junio de 1993 (Ar. 4403).

En cualquier caso, ambas Sentencias, y como ellas, muchas otras, sientan la doctrina de que los Jurados Provinciales de Expropiación pueden, *«aunque no obligatoriamente»*, hacer pronunciamientos en materia de intereses de demora, sin que éstos se encuentren protegidos por la presunción de veracidad y objetividad propia de las resoluciones de los Jurados sobre la cuantía del justo precio. Si la resolución del Jurado carece de la decisión sobre los intereses devengados, es obvio que el perjudicado podrá acudir a la Administración expropiante e iniciar un procedimiento administrativo tendente a su reclamación.