

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 22 DE MARZO DE 2004. EJECUCIÓN DE GASTO PÚBLICO. PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. MODALIDADES DE PAGO APLICABLES: AEN FIRME@Y AA JUSTIFICAR@ DEVENGO DE INTERESES EN SUPUESTOS DE CONSIGNACIÓN DEL JUSTO PRECIO.

Se ha recibido en esta Intervención General, procedente de la Dirección General de A.....@ de la Consejería de A.....@ discrepancia planteada de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen del control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

La discrepancia se plantea con motivo del pago de una Sentencia del expediente de expropiación forzosa de las fincas 25, 26, 27, 31 y 32 del plano parcelario de la obra **"Nueva carretera en el P.K 5 de la carretera MV-3013 de AXXX@hasta el P.K. de la M-302. Enlace N-III con la C-300"**, sitas en el término municipal de AXXX@ por importe de 3.540.974,34 euros, sobre la cual esta Intervención General interpone dos reparos, uno en cuanto al procedimiento "a justificar" y otro, en cuanto a que las cantidades consignadas no devengan intereses de demora.

Respecto a la discrepancia planteada, se señala que en los artículos 88 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y 16 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, se regula el procedimiento de discrepancias formuladas por las respectivas Intervenciones. Al respecto se determina lo siguiente en el citado artículo 16:

"1. Cuando el órgano gestor o la autoridad responsable de la adopción del acuerdo al que afecte el reparo, estuviera disconforme con éste, planteará a la Intervención discrepancia de acuerdo con el procedimiento previsto en este artículo. La discrepancia deberá ser necesariamente motivada, con cita de los preceptos legales en los que se sustente su criterio.

2. Cuando el reparo haya sido formulado por una Intervención Delegada, corresponderá a la Intervención General de la Comunidad de Madrid resolverla de forma motivada, en un plazo de quince días.

(Y)

3. Si el reparo hubiera sido formulado por la Intervención General o ésta confirmara el de una Intervención Delegada, subsistiendo la discrepancia, corresponderá al Consejo de Gobierno la resolución definitiva.

4. Si el titular de la Consejería acordase someter el expediente a la decisión del Consejo de Gobierno por existir discrepancia con la Intervención General de la Comunidad de Madrid, lo comunicará con, al menos, cinco días de antelación a la fecha de la reunión del Consejo en que se plantee conocer el asunto, al Consejero de Hacienda, por conducto de la Intervención General, la cual unirá los informes relacionados con la discrepancia planteadaY"

De lo anteriormente expuesto, y dado que el reparo fue formulado por esta Intervención General, se deduce que el órgano que deberá emitir resolución definitiva sobre dicho expediente es el Consejo de Gobierno, si así lo acuerda pertinente el titular de la Consejería de

A.....@de conformidad con los trámites preceptuados en el punto 4 del artículo 16 del mencionado Decreto 45/1997, por lo que adjunto se devuelve el expediente epigrafiado.

No obstante lo anterior, y a fin de clarificar el criterio manifestado por esta Intervención General en el reparo interpuesto, se analizan las cuestiones puestas de manifiesto en el mismo, y que pueden incidir en la tramitación futura de este tipo de expedientes.

El reparo se interpone por esta Intervención General al expediente relativo al pago de una Sentencia del expediente de expropiación forzosa de las fincas 25, 26, 27, 31 y 32 del plano parcelario de la obra "Nueva carretera en el P.K 5 de la carretera MV-3013 de AXXX@hasta el P.K. de la M-302. Enlace N-III con la C-300", sitas en el término municipal de AXXX@ por importe de 3.540.974,34 euros.

El motivo de la discrepancia planteada se basa, respecto a la modalidad de pago utilizado en los expedientes de expropiaciones forzosas, en la posibilidad de utilización del procedimiento "a justificar" en lugar del procedimiento "en firme".

Por otra parte, se plantea la cuestión sobre si las cantidades que se consignan continúan devengando o no intereses.

1. Respecto a la primera de las cuestiones que se plantean, posibilidad de utilizar el procedimiento "a justificar" en el procedimiento de expropiación forzosa en lugar del procedimiento "en firme" se efectúan las siguientes consideraciones:

A. Pagos a Justificar.

Los pagos de la Administración de la Comunidad de Madrid, teniéndose en cuenta la justificación que los acompaña, pueden ser en firme o a justificar. Generalmente los pagos se efectuarán en firme, es decir llevarán incluidos los documentos que justifiquen el servicio prestado a la Administración y en virtud del cual ésta cumple la contraprestación con su acreedor.

Aun siendo la norma general el pago en firme, existen ocasiones en que habrán de realizarse pagos a justificar. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 9/1990, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, *"Tendrán el carácter de "pagos a justificar" las cantidades que se libren para atender gastos sin la previa aportación de la documentación justificativa a que se refiere el artículo anterior"* (regla del servicio hecho recogida en el artículo 73).

El artículo 4 de la Orden 1022/1990, de 14 de mayo, que modifica la Orden de 2 de junio de 1989, por la que se regulan los "pagos a justificar" y los "anticipos de caja fija", establece que *"procederá la expedición de órdenes de pago a justificar en los supuestos siguientes:*

a) Cuando los documentos justificativos no puedan aportarse antes de formular la propuesta de pago.

b) Cuando los servicios o prestaciones a que se refieran hayan tenido lugar en territorio extranjero.

c) Cuando por razones de oportunidad u otras debidamente ponderadas se considere necesario para agilizar la gestión de los créditos. Su apreciación corresponderá al Consejero de Hacienda"

Asimismo, en el apartado 4 del artículo 74 de la Ley 9/1990 se señala que *"los perceptores de este tipo de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades recibidas y sujetas al régimen de responsabilidades previsto en la presente Ley. El plazo de rendición de las cuentas será de tres meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de seis meses Y. "*

Del análisis de la normativa expuesta reguladora de los pagos a justificar, se observa que la utilización de dicho procedimiento especial de pago debe utilizarse solamente en aquéllos supuestos en los que se den las circunstancias previstas y tasadas en los artículos 74 de la Ley 9/1990 y 4 de la Orden de 2 de junio de 1989 reguladora de este tipo de pagos, no pudiendo determinarse a priori qué tipo de gasto correspondiente a un determinado concepto presupuestario o modalidades de expedientes proceden satisfacerse mediante un libramiento a justificar, sino que ha de ser en cada caso concreto que se plantee cuando, atendiendo a las especiales circunstancias que le rodean, deba apreciarse si concurren o no los requisitos expuestos anteriormente.

El procedimiento de los pagos a justificar es un procedimiento especial de gasto y pago y lo es porque puede no existir en el momento de aprobar un pago a justificar un compromiso jurídico con un acreedor del Estado, aunque si exista la previsión de realización de una actividad para la que se piden fondos por anticipado, con objeto de pagarla cuando se realice. Por tanto, el pago a justificar está legitimado cuando no es posible aportar documentación justificativa antes de formular la propuesta de pago como consecuencia de desconocer el importe exacto del servicio o de que la índole del mismo impidiera la justificación previa del pago¹.

Razones que aconsejan u obligan a realizar un pago a justificar y que se exponen en la normativa citada, se pueden reconducir a las siguientes, sin tener carácter taxativo (Pie de página número 1):

- a) Inexistencia de justificación para un gasto que es preciso realizar de inmediato. Como ejemplo claro de estos supuestos cabe señalar la compra de un bien inmueble, ya que el pago del precio se realiza al firmar la escritura de compraventa, pero ésta no puede firmarse si al mismo tiempo no se entrega el precio.

En materia de expropiación forzosa, se pueden considerar supuestos asimilables al anteriormente determinado, el abono del justo precio en los actos de pago que se producen derivados del procedimiento ordinario, tanto por convenio de mutuo acuerdo y los fijados por el Jurado de Expropiación Forzosa así como las consignaciones efectuadas, dado que una vez que se abona el justiprecio la administración procederá a la ocupación del bien o derecho expropiado.

Como puede apreciarse en estos supuestos, y debido a la especial naturaleza jurídica del procedimiento expropiatorio aparecen invertidos los supuestos de hecho de todo reconocimiento de obligación en firme, puesto que la entrada en el patrimonio de la Administración del bien se efectúa con posterioridad a la realización del pago, se produce por tanto una traslación del principio presupuestario del servicio hecho.

1

Teoría expuesta por Santiago Fuentes Vega, en el manual editado por el Instituto de Estudios Fiscales titulado AEI Gasto Público: Ejecución y Control@

- b) No conocer el acreedor concreto de la Administración en un determinado momento y saber que el gasto se va a realizar en breve. Como ejemplo de este supuesto se puede señalar el de las obras de emergencia. Dicha circunstancia se da igualmente en muchas ocasiones en los depósitos previos a la ocupación en las expropiaciones forzosas declaradas urgentes, así como en las consignaciones de justiprecio efectuadas, en alguna de las circunstancias determinadas en el artículo 51 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957 (BOE 20-6-1957), por ejemplo, cuando comparezca el Ministerio Fiscal o en caso de que comparezcan personas que no puedan enajenar sin permiso o resolución de la autoridad judicial.
- c) Existir una pluralidad de acreedores por una misma causa, por lo que resulta más práctico y sencillo hacer el pago a una única persona: el cajero del organismo, se encarga de satisfacer la deuda a cada uno de los distintos acreedores, siendo un claro ejemplo los pagos a justificar que con carácter general, se efectúan en materia de expropiaciones.

B. Pagos en el procedimiento expropiatorio.

Una vez analizados los pagos a justificar y la casuística de los mismos, se va a proceder a examinar las distintas modalidades de pago que derivan del procedimiento expropiatorio, a fin de poder determinar su encuadramiento en la modalidad en firme o a justificar.

Dicho procedimiento expropiatorio da lugar a la privación singular de la propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos, acordada de forma imperativa, y cualquiera que sea la persona a que los mismos pertenezcan, por tanto se trata de una institución de derecho público, en la que se produce una transferencia de titularidad acordada imperativamente, con la exigencia de indemnizar al expropiado con una cantidad equivalente al valor del bien o derecho expropiado.

En el procedimiento ordinario de expropiación, previa declaración de utilidad pública o interés social, y acordada por la Administración la necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos, se determinará el justo precio y se procederá a su pago en el plazo máximo de 6 meses, procediéndose con posterioridad a la efectiva ocupación de la finca en vía administrativa o al ejercicio del derecho expropiado.

Por otra parte, y respecto al procedimiento de urgencia, se señala que en primer lugar se realizará la declaración urgente de los bienes afectados por la expropiación, procediéndose, previa notificación, al acto previo de ocupación que será objeto de formalización en acta. A la vista del acta previa a la ocupación por la Administración se formularán las hojas de depósito previo a la ocupación que se consignará en la Caja de Depósitos. Igualmente se fijará la indemnización por los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, que será objeto de abono o consignación. Efectuado el depósito y abonada o consignada la indemnización se procederá a la inmediata ocupación del bien, tramitándose posteriormente el expediente de expropiación en sus fases de justiprecio y pago según el procedimiento general.

En el análisis de los procedimientos expropiatorios anteriormente esbozados, se observan las siguientes modalidades de pago del justo precio:

A. Procedimiento ordinario:

1. Abonos derivados de un convenio de mutuo acuerdo.

2. Pieza separada de fijación del justo precio:

- S Las posturas de las partes se formalizarán en la "hoja de aprecio", y en caso de desavenencia, se procederá a la consignación.
- S En la Caja General de Depósitos se consignará el justiprecio por la cantidad que sea objeto de discordia, a disposición de la autoridad o Tribunal competente cuando el propietario rehusare recibir el precio o cuando existiere cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración. En este supuesto, el expropiado tendrá derecho a que se le entregue, aunque exista litigio o recurso pendiente, la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre aquel y la Administración, quedando en todo caso subordinada dicha entrega provisional al resultado del litigio.
- S Por otra parte, si no hay acuerdo y efectuados los trámites de consignación previa reseñados en el párrafo anterior, se remite la pieza separada al Jurado de Expropiación que será el que determinará el justo precio. Dicha resolución motivada pone fin a la vía administrativa y contra ella sólo cabe el recurso contencioso-administrativo.

B. Procedimiento urgente:

1. Consignación o abono del depósito previo a la ocupación, así como de la indemnización por los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, en aquellos supuestos de expropiaciones forzosas declaradas urgentes.

2. Con posterioridad al acto de ocupación, se produce la fijación del justiprecio mediante el procedimiento general.

C. Vía Judicial:

1. Agotada la vía administrativa, y una vez interpuesto el recurso contencioso-administrativo, la fijación del importe a percibir por el expropiado finalmente se fijará mediante resolución judicial.

La cuestión del procedimiento de disposición de fondos públicos es tratada escasamente en la normativa vigente en materia de expropiación forzosa, solamente en el artículo 48 del Reglamento de Expropiación Forzosa, en el que se señala que:

"Determinado el justo precio se remitirá el expediente al Ministerio que corresponda, o a la Diputación Provincial, o Ayuntamiento que hayan acordado la expropiación. En el primero de los casos, el Ministro adoptará las medidas oportunas a fin de que por la ordenación de Pagos se expida el libramiento para el pago del precio de cada expropiación. Tratándose de expropiaciones simultáneamente realizadas para una misma obra o plan y correspondientes a objetos situados e un mismo término municipal, el libramiento podrá comprender a todos ellos".

El contenido de dicho artículo, y su referencia a un posible pago colectivo es lo que ha hecho que, en la práctica, se recurra casi habitualmente al sistema de pagos a justificar para el pago de las expropiaciones.

Debido a la naturaleza jurídica especial del procedimiento expropiatorio con numerosos trámites y exceso de plazos de una parte y la falta de regulación en paralelo del procedimiento de disposición de fondos públicos que da lugar a un gran retraso en los plazos en que la

Administración satisface el justiprecio a los ciudadanos, así como del análisis de la modalidad de pagos derivados del mismo, puede llegarse a la conclusión que por regla general el procedimiento a utilizar en este tipo de expedientes de pagos ha de ser "a justificar" y no "en firme", dado que en la mayor parte de los pagos a efectuar en los expedientes de expropiación forzosa, en el momento de efectuarlos, no se contienen todos los documentos justificativos exigidos para el reconocimiento de la obligación, dándose por tanto los requisitos para la emisión de los libramientos a justificar.

La Regla 79 -Tramitación de los gastos de expropiaciones - de la Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado corrobora el criterio mantenido en el párrafo anterior. En dicha norma se determina lo siguiente: ***"1. Al inicio de un expediente de expropiación forzosa, el Servicio gestor expedirá un documento RC de ejercicio corriente que se remitirá a la oficina de contabilidad, en donde, una vez registrado, se obtendrá el certificado de existencia de crédito que se unirá al respectivo expediente de gastos. 2. Una vez aprobado el expediente, el Servicio gestor tramitará un pago a justificar, mediante la expedición de un documento ADOK, con el fin de que se pueda proceder al pago o depósito del importe que corresponda abonar a los expropiados como requisito previo para la expedición del acta de ocupación de los bienes afectados por la expropiación".***

Por tanto, del análisis de los pagos a efectuar en expedientes de expropiación forzosa se observa que en unos supuestos es necesaria la entrega de unas determinadas cantidades con carácter previo al acto de ocupación de los bienes por la Administración; en ocasiones, el importe a abonar tiene carácter estimativo, pudiendo ser objeto de modificación posterior; y en otras, el pago se efectúa sobre un colectivo, no estando determinado el acreedor, y no dándose, por tanto, los requisitos para la realización de un pago en firme, siendo, por tanto, adecuado para estos supuestos el procedimiento de pagos a justificar.

Ahora bien, existen en la institución expropiatoria otros supuestos de tramitación de gastos en los que no cabe aducir los establecidos en el artículo 74 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y en el artículo 4 de la citada Orden 1022/1990, reguladora de los pagos a justificar y anticipos de caja fija.

Tal es el caso de la ejecución de sentencias judiciales firmes al darse generalmente todos los elementos necesarios para el reconocimiento de una obligación fijados en el artículo 24 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

En efecto, según el artículo 39.1 de la Ley 9/1990, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid: *Las obligaciones de pago son exigibles cuando resulten de la ejecución ... de sentencia judicial firme...@* Ahora bien, la ejecución de sentencia judicial firme puede comprender cualquier tipo de gasto, bien gastos de personal, contractuales, subvencionales, expropiatorios, etc.

En todas aquellas en las que el pronunciamiento judicial sea de cantidad, la nota común es que se conoce el tercero, la cuantía cierta, dándose todos los requisitos para el reconocimiento de una obligación en firme.

C. Supuesto concreto planteado.

Una vez determinados y definidos los conceptos sobre los que se pueden librar pagos a justificar y examinados los pagos correspondientes al procedimiento expropiatorio, se va a analizar el supuesto concreto planteado en el expediente que nos ocupa, para poder así

circunscribirlo en un pago a justificar o pago en firme.

La propuesta de gasto se tramita en ejecución de la Sentencia número 1.398 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, que establece un justiprecio por expropiación de determinadas fincas a favor de la mercantil, R. A., S.A. por importe de 3.535.317,60 euros, importe de terreno, y 5.657,24 euros en concepto de gastos del expediente.

En dicho expediente se contienen todos los elementos - resolución judicial firme, acreedor identificado, importe exacto y bienes objeto de expropiación ya ocupados - que permiten el reconocimiento de una obligación o propuesta de pago en firme de acuerdo a los requisitos previstos en el artículo 24 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen de control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, tal y como se puso de manifiesto en el Informe de esta Intervención General emitido con fecha 19 de diciembre de 2003, no procediendo por tanto su pago como "a justificar" al no darse los requisitos exigidos para este tipo de pagos.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con lo determinado en los artículos 74.2.c) de la Ley 9/1990 y 4.c) de la Orden de 2 junio de 1989, si por razones de oportunidad u otras debidamente ponderadas se considere necesario para agilizar la gestión de los créditos la tramitación de las propuestas de pago por este procedimiento su apreciación corresponderá efectuarla al Consejero de Hacienda.

2. Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, devengo de intereses a favor del beneficiario en aquellos supuestos en los que el importe del justo precio es consignado, se señala que la consignación en los casos previstos en el artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa tiene efectos de pago, considerándose la fecha de la consignación como fecha límite final para el devengo de los intereses de demora previstos en el artículo 57 de la LEF, no pudiendo quedar pendiente la liquidación de los intereses para período posterior a dicha consignación, como así se ha previsto en la Orden de 31 de octubre por la que se resuelve la consignación del justo precio en el expediente analizado.

En el artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 determina los supuestos en los que procede la consignación del justo precio. Son los siguientes:

"Cuando el propietario rehusare a recibir el precio o cuando existiere cualquier litigio o cuestión entre el interesado y la Administración, se consignará el justiprecio por la cantidad que se objeto de discordia en la Caja General de Depósitos, a disposición de la autoridad o Tribunal competente".

Ninguna de las circunstancias anteriormente indicadas concurren en el expediente objeto de análisis, por lo que no es procedente la consignación de dicho importe, debiendo procederse al pago de la cantidad correspondiente, sin perjuicio de los intereses de demora generados según los artículos que a continuación se exponen. Asimismo, se hace constar que el expediente que se tramite con cargo al presupuesto de 2004, ha de contener la totalidad del importe fijado en sentencia, si las disponibilidades presupuestarias lo permiten, es decir, el importe del justiprecio, gastos anexos, e intereses de demora que habrán de calcularse hasta el momento en que se prevea la realización del pago, únicamente sobre el importe del justiprecio fijado, sin la inclusión de gastos anexos.

En el artículo 52.8, está previsto el abono de intereses de demora en aquellos expedientes de expropiación forzosa urgentes, como es el supuesto que nos ocupa, estableciéndose que *"En todo caso, sobre el justiprecio acordado definitivamente para los bienes objeto de este artículo,*

se girará la indemnización establecida en el artículo 56 de esta Ley, con la especialidad de que será fecha inicial para el cómputo correspondiente la siguiente a aquella en que se hubiera producido la ocupación de que se trata".

En el artículo 56, se señala que cuando hayan transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente expropiatorio sin haberse determinado por resolución definitiva el justo precio de las cosas o derechos, la Administración expropiante culpable de la demora estará obligada a abonar al expropiado una indemnización que consistirá en el interés legal del justo precio hasta el momento en que se haya determinado, que se liquidará con efectos retroactivos, una vez el justiprecio haya sido efectuado.

Asimismo, en el artículo 57 se determina que la cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el artículo 48.

En relación con los intereses en los procedimientos de urgencia, entiende la jurisprudencia que, por tanto, "en las expropiaciones urgentes, la determinación del "dies a quo", a efectos del cómputo de intereses por la demora en la fijación del justiprecio, se produce, como norma general, al día siguiente de la fecha de la efectiva ocupación de los bienes o derechos (art. 52.8 LEF) hasta que el justiprecio fijado definitivamente en vía administrativa se paga, deposita o consigna eficazmente, sin que, por tanto, exista solución de continuidad entre los intereses de los arts. 56 (demora en la fijación) y 57 (demora en el pago) de la LEF, debido a la disposición por parte del beneficiario de los bienes o derechos sin previo pago, y, cuando el justiprecio se modifica en vía judicial, el período de devengo es el mismo pero sobre la cantidad determinada en sentencia firme, liquidándose con efectos retroactivos"(Sentencias.T.Supremo 19-1-1993, 3-4-1993, 17-7-19936 y 17-6-1995)² .

3. Finalmente, se indica que en el expediente de ejecución de sentencia tramitado, en función de su importe, la autorización o compromiso del gasto está reservada al Gobierno de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 9/1990, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en relación a lo señalado en el artículo 42.2 en el que se dispone que estará reservada al Gobierno de la Comunidad de Madrid, la autorización o compromiso de gastos de capital cuya cuantía exceda de 1.500.000 euros, o de 500.000 euros en gastos corrientes.

Por lo expuesto, el Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobará el expediente en la fase de aprobación y compromiso del gasto debiendo efectuarse el resto de las fases de ejecución presupuestaria, reconocimiento de obligación y propuesta de pago, por el órgano competente en función de las partidas presupuestarias utilizadas.

2

Francisco García Gómez de Mercado, Comentarios y Jurisprudencia de la Legislación de Expropiación Forzosa.