



(<http://noticias.juridicas.com/>)

 (<https://www.facebook.com/NoticiasJuridicasOficial>)  (<https://www.linkedin.com/company/noticias-jur-dicas>)  (<https://twitter.com/NotisJuridicas>)  (<http://noticias.juridicas.com//feeds>)

(/)Noticias Jurídicas (/) Legislación (base_datos) Administrativo



Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

Ficha

Versiones/revisiones

Ficha:

Órgano

Publicado en BOE (BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO) núm. 351 de 17 de Diciembre de 1954 (1954-12-17)

Vigencia desde 17 de Abril de 1955. Esta revisión vigente desde 01 de Enero de 2013

CONSULTADO

is.com/actualidad/noticias/11014-14-de-abril:-primera-feria-de-empleo-juramp;iacute;dico-organizada-por-el-colegio-de-

e-las-personas-juramp;iacute;dicas/)

ridicas.com/actualidad/noticias/1-la-asociaciamp;oacute;n-unificada-de-guardias-civiles-augc-deberamp;aacute;-aprobar-

as.com/actualidad/noticias/11005-si-un-inmueble-tiene-varios-cotitulares-el-ayuntamiento-puede-dividir-entre-ellos-el-

Estatuto Básico del Empleado Público (<http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10620-publicado-el-real-decreto-ute;sico-del-empleado-pamp;uacute;blico/>)

Je también te interese

isos-fiscales-con-repercusiones-contables?

¿)

83&enlace=https://tienda.wolterskluwer.es/p/casos-fiscales-con-repercusiones-contables?&nnjj&)

rskluwer.es/p/casos-fiscales-con-repercusiones-contables?

n-local-pr%C3%A1ctica-2%C2%AA-edici%C3%B3n?utm_source=noticias

/tienda.wolterskluwer.es/p/administraci%C3%B3n-local-pr%C3%A1ctica-2%C2%AA-edici%C3%B3n?



USO DE COOKIES: Utilizamos cookies propias y de terceros para mejorar nuestros servicios y mostrarle publicidad relacionada con sus preferencias medi

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lef.html



continúa navegando, consideramos que acepta su uso. Puede obtener más información, o bien conocer cómo cambiar la configuración, en nuestra [Política de Privacidad](#).

www.juriskluwer.es/p/administracion-local-practica-2a-edicion?utm_source=noticias

/es_ES/?

rrusel&utm_campaign=La+reforma+del+regimen+juridico+de+la+Administracion+Local&)

io&enlace=http://tienda.wke.es/epages/Wke.sf/es_ES/?

um=carrusel&utm_campaign=La+reforma+del+regimen+juridico+de+la+Administracion+Local&)

s_ES/?

rrusel&utm_campaign=La+reforma+del+regimen+juridico+de+la+Administracion+Local)

[◀ Anterior \(lef.t1.html\)](#)[⦿ Repertorio \(index.html\)](#)[Siguiente ▶ \(lef.t1.html\)](#)[◀ 41](#)[◀ 25](#)

Notas

Sumario

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS (/base_datos/Admin/lef.html#i)

TÍTULO PRIMERO. Principios generales (/base_datos/Admin/lef.t1.html#t1)

CAPÍTULO. ÚNICO (/base_datos/Admin/lef.t1.html#c1)

Artículo 1 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a1)

Artículo 2 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a2)

Artículo 3 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a3)

Artículo 4 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a4)

Artículo 5 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a5)

Artículo 6 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a6)

Artículo 7 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a7)

Artículo 8 (/base_datos/Admin/lef.t1.html#a8)

TÍTULO II. Procedimiento general (/base_datos/Admin/lef.t2.html#t2)

CAPÍTULO PRIMERO. De los requisitos previos a la expropiación forzosa

(/base_datos/Admin/lef.t2.html#c1)

Artículo 9 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a9)

Artículo 10 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a10)

Artículo 11 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a11)

Artículo 12 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a12)

Artículo 13 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a13)

Artículo 14 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a14)

CAPÍTULO II. De la necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos

(/base_datos/Admin/lef.t2.html#c2)

Artículo 15 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a15)

Artículo 16 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a16)

Artículo 17 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a17)

Artículo 18 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a18)

Artículo 19 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a19)

Artículo 20 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a20)

Artículo 21 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a21)

Artículo 22 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a22)

Artículo 23 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a23)

CAPÍTULO III. De la determinación del justo precio (/base_datos/Admin/lef.t2.html#c3)

Artículo 24 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a24)

Artículo 25 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a25)

Artículo 26 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a26)

Artículo 27 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a27)

Artículo 28 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a28)

Artículo 29 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a29)

Artículo 30 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a30)

Artículo 31 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a31)

Artículo 32 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a32)

Artículo 33 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a33)

Artículo 34 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a34)

Artículo 35 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a35)

Artículo 36 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a36)

Artículo 37 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a37)

Artículo 38 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a38)

Artículo 39 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a39)

Artículo 40 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a40)

Artículo 41 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a41)

Artículo 42 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a42)

Artículo 43 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a43)

Artículo 44 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a44)

Artículo 45 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a45)

Artículo 46 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a46)

Artículo 47 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a47)

CAPÍTULO IV. Del pago y toma de posesión (/base_datos/Admin/lef.t2.html#c4)

Artículo 48 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a48)

Artículo 49 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a49)

Artículo 50 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a50)

Artículo 51 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a51)

Artículo 52 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a52)

Artículo 53 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a53)

Artículo 54 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a54)

Artículo 55 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a55)

CAPÍTULO V. Responsabilidad por demora (/base_datos/Admin/lef.t2.html#c5)

Artículo 56 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a56)

Artículo 57 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a57)

Artículo 58 (/base_datos/Admin/lef.t2.html#a58)

TÍTULO III. Procedimientos especiales (/base_datos/Admin/lef.t3.html#t3)

CAPÍTULO PRIMERO. De la expropiación por zonas o grupos de bienes

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c1)

Artículo 59 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a59)

Artículo 60 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a60)

Artículo 61 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a61)

Artículo 62 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a62)

Artículo 63 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a63)

Artículo 64 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a64)

Artículo 65 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a65)

Artículo 66 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a66)

Artículo 67 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a67)

Artículo 68 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a68)

Artículo 69 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a69)

Artículo 70 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a70)

CAPÍTULO II. De la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c2)

Artículo 71 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a71)

Artículo 72 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a72)

Artículo 73 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a73)

Artículo 74 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a74)

Artículo 75 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a75)

CAPÍTULO III. De la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c3)

Artículo 76 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a76)

Artículo 77 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a77)

Artículo 78 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a78)

Artículo 79 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a79)

Artículo 80 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a80)

Artículo 81 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a81)

Artículo 82 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a82)

Artículo 83 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a83)

Artículo 84 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a84)

CAPÍTULO IV. De la expropiación por Entidades locales o por razón de urbanismo

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c4)

Artículo 85 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a85)

CAPÍTULO V. De la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c5)

Artículo 86 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a86)

Artículo 87 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a87)

Artículo 88 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a88)

Artículo 89 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a89)

Artículo 90 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a90)

Artículo 91 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a91)

Artículo 92 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a92)

Artículo 93 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a93)

Artículo 94 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a94)

Artículo 95 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a95)

Artículo 96 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a96)

CAPÍTULO VI. De las expropiaciones por causa de colonización o de obras públicas

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c6)

SECCION PRIMERA. De las expropiaciones por causa de colonización

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c6s1)

Artículo 97 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a97)

SECCION SEGUNDA. De las expropiaciones por causa de obras públicas

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c6s2)

Artículo 98 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a98)

CAPÍTULO VII. De la expropiación en materia de propiedad industrial (/base_datos/Admin/lef.t3.html#c7)

Artículo 99 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a99)

CAPÍTULO VIII. De la expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c8)

SECCIÓN PRIMERA. De las expropiaciones por necesidades militares

(/base_datos/Admin/lef.t3.html#c8s1)

Artículo 100 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a100)

SECCIÓN SEGUNDA. De las requisas militares (/base_datos/Admin/lef.t3.html#c8s2)

Artículo 101 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a101)

Artículo 102 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a102)

Artículo 103 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a103)

Artículo 104 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a104)

Artículo 105 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a105)

Artículo 106 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a106)

Artículo 107 (/base_datos/Admin/lef.t3.html#a107)

TÍTULO IV. Indemnización por ocupación temporal y otros daños (/base_datos/Admin/lef.t4.html#t4)

CAPÍTULO PRIMERO. Ocupaciones temporales (/base_datos/Admin/lef.t4.html#c1)

Artículo 108 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a108)

Artículo 109 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a109)

Artículo 110 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a110)

Artículo 111 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a111)

Artículo 112 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a112)

Artículo 113 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a113)

Artículo 114 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a114)

Artículo 115 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a115)

Artículo 116 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a116)

Artículo 117 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a117)

Artículo 118 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a118)

Artículo 119 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a119)

CAPÍTULO II. De la indemnización por otros daños (/base_datos/Admin/lef.t4.html#c2)

Artículo 120 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a120)

Artículo 121 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a121)

Artículo 122 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a122)

Artículo 123 (/base_datos/Admin/lef.t4.html#a123)

TÍTULO V. Garantías jurisdiccionales (/base_datos/Admin/lef.t5.html#t5)

Artículo 124 (/base_datos/Admin/lef.t5.html#a124)

Artículo 125 (/base_datos/Admin/lef.t5.html#a125)

Artículo 126 (/base_datos/Admin/lef.t5.html#a126)

Artículo 127 (/base_datos/Admin/lef.t5.html#a127)

Artículo 128 (/base_datos/Admin/lef.t5.html#a128)

DISPOSICIONES ADICIONALES (/base_datos/Admin/lef.t5.html#disda)

Disposición adicional (/base_datos/Admin/lef.t5.html#dau)

DISPOSICIONES FINALES (/base_datos/Admin/lef.t5.html#disdf)

Primera (/base_datos/Admin/lef.t5.html#df1)

Segunda (/base_datos/Admin/lef.t5.html#df2)

Tercera (/base_datos/Admin/lef.t5.html#df3)

DISPOSICIONES TRANSITORIAS (/base_datos/Admin/lef.t5.html#distr)

Disposición transitoria (/base_datos/Admin/lef.t5.html#tru)

Exposición de Motivos

I. Justificación de la reforma y nuevo ámbito legal de la expropiación

La expropiación forzosa contempla el supuesto en que decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente. Implicando la expropiación un resultado jurídico siempre idéntico, las modificaciones de sus bases legislativas proceden

fundamentalmente ya de la concepción más o menos amplia del campo a que el interés público se extiende, ya de los progresos técnicos que permiten perfeccionar el procedimiento calculado, y esto, de un lado, a fin de que encuentren satisfacción las exigencias de la eficacia administrativa, y de otro, para hacer efectivas las garantías del particular, así en el orden de la defensa contra una expropiación irregular, como en el del reconocimiento y pago de la justa indemnización que por principio se reconoce.

La simple indicación de que la expropiación forzosa se rige en nuestro país por una Ley promulgada en 10 de enero de 1879 justifica sobradamente la preocupación en torno a un posible y grave desajuste entre la orden real de fines y medios que enmarca hoy –casi setenta y cinco años más tarde– la acción de la Administración y el sistema de preceptos que integran la normativa vigente. Verdad es que la subsistencia prolongada de una Ley de orden básico no es de suyo argumento contra su calidad técnica y ni siquiera contra su validez político-legal, pero aquélla y ésta están dominadas por el supuesto de que permanezcan relativamente incólumes la configuración de los intereses en juego y los principios fundamentales que a la Ley sirven de premisas obligadas.

En cuanto a la expropiación forzosa se refiere, el más somero análisis de los factores de varia índole que hay que considerar tras el bosquejo técnico de la institución pone de manifiesto la general desarticulación de las circunstancias políticas, administrativas y de todo orden que sirvieron de plataforma a la Ley hasta ahora vigente. En orden a la flexibilidad, agilidad y eficacia que dicha Ley permite a la Administración, siquiera no sea éste el aspecto más importante que la actual situación suscita, es suficiente recordar cómo mediante la Ley de 7 de octubre de 1939 hubo de improvisarse, un tanto bajo el apremio de circunstancias de excepción, un procedimiento de urgencia, a fin de conseguir evitar que la utilización de mecanismos legales fuera de fase pusiera trabas o entorpeciera la acción administrativa impulsada al ritmo exigido por la urgencia de la reconstrucción nacional. Pero la Ley de 1939, que de cualquier modo ha sido un acierto innegable de política legislativa que aún puede dar buenos frutos, eludió conscientemente los problemas capitales que la expropiación plantea, no sólo cuando se pretende la actualización del interés político, sin otras demoras que las inevitables, sino, sobre todo, cuando una concepción más justa, desde el punto de vista social de la estructura económica, altera sensiblemente la base técnica de la expropiación y los procedimientos valorativos de la indemnización.

El hecho de que el legislador, consciente de las obligadas limitaciones de la Ley de 1939, no haya promovido hasta ahora la reforma es sólo indicio de la magnitud de los problemas que implica; más, al propio tiempo, el reiterado uso que de la autorización de urgencia se ha hecho en los últimos años viene a poner de manifiesto la deficiencia con que la norma aún en vigor sirve a las exigencias del momento.

Desde 1879 no es exagerado afirmar que las bases políticas, sociales, económicas y de otra índole, condicionantes de la acción de Gobierno, han experimentado desplazamientos tan significativos, que todas las instituciones del Derecho Administrativo clásico, aun sin resultar deformadas en su esquema técnico, han tenido que ser readaptadas convenientemente, a fin de poder operar con ellas como medios idóneos al servicio de una acción administrativa de signo e intensidad muy diferentes a los que se consideraron óptimos en la época en que surgió. Con respecto a la expropiación, esto viene a ser tanto más apremiante precisamente por cuanto por definición en el grado que significa un considerable sacrificio de interés privado, resulta el punto donde inmediatamente repercuten las crecientes exigencias del interés público.

Sobre el radio de acción que a la expropiación fijaba el orden político liberal, ha venido a actuar, en primer término, el principio que expresa la conciencia social del nuevo Estado y que hoy se proyecta sobre toda su obra legislativa. El artículo 10 de la Constitución de 1876, del que el artículo primero de la hasta ahora vigente Ley de Expropiación trae su principio de autorización, se expresa en los términos de que «... nadie podrá ser privado de su propiedad, sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización». El artículo 32 el Fuero de los Españoles, de 17

de julio de 1945, en su párrafo segundo, amplía significativamente el principio, sin perjuicio de conseguir una más rígida formulación de los límites de legalidad. «Nadie podrá –dice– ser expropiado, sino por causa de utilidad pública o de interés social, previa la correspondiente indemnización, y de conformidad con lo dispuesto en las leyes. Al consagrar la expropiación por interés social, la Ley fundamental viene a incorporar jurídicamente una concepción que, habiendo superado el agrio individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal, viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una función social de la propiedad. Consecuentemente, la expropiación tiene ahora que ser configurada desde esta nueva perspectiva, a fin de brindar a la Administración medios aptos para hacer efectivo el principio obtenido en el estatuto fundamental de derechos y deberes de los españoles.

Esta concepción más amplia de la expropiación ha sido proyectada sobre la legislación hoy en vigor, al menos en aspectos parciales. Toda la legislación del nuevo Estado en materia de colonización, materia tan sensible a las urgencias del interés social, está inspirada en este giro tan significativo. Se ha estimado que la Ley no estaría a la altura de los principios que hoy conforman nuestra legislación, de plantear sus problemas desde el ángulo visual angosto que da perspectiva a la de 1879. Consecuentemente, se ha desarrollado, con la precisión posible, aquella fundamental distinción entre la expropiación de utilidad pública y la expropiación de interés social del artículo 32 del Fuero de los Españoles, y se ha generalizado, con las garantías formales obligadas, la posibilidad –insólita en el concepto clásico de la expropiación– de referir sus beneficios a particulares por razones de interés social.

Mas, junto a este ensanchamiento del campo de fines, el ámbito de la expropiación debía ser considerado de nuevo, en forma que pudiera acoger las ampliaciones tan notables que ha experimentado al amparo de la legislación especial, en orden al objeto expropiable y a la índole de los intereses afectados por el sacrificio, y llamados, por ende, a ser tenidos en cuenta en la indemnización. Baste aludir a la expropiación de participaciones en el capital social, expropiación de explotaciones afectadas por la acción del Estado sobre la economía, por exigencias de la gestión de los servicios públicos, al preferirse establecerlos bajo el patrón de la nacionalización, municipalización o provincialización. Por otra parte, junto a la expropiación típica han surgido figuras como el consorcio o el arrendamiento forzoso, en las que se aprecia la nota común de la satisfacción del interés público por una acción imperativa sobre el aprovechamiento del bien objeto de la misma, que no llega a ser tan radical y enérgica que alcance a la transmisión obligada de la propiedad, pero que implica una limitación individualizada del dominio a la que hay que buscar su adecuada y justa compensación. También los casos en que la acción administrativa exige la expropiación de grandes zonas requerían el arbitrar un procedimiento para hacer aquélla efectiva dentro de una tramitación unitaria. En consecuencia, la Ley refleja una concepción de la expropiación, según la cual debe ser el estatuto legal básico de todas las formas de acción administrativa que impliquen una lesión individualizada de los contenidos económicos del derecho del particular por razones de interés general, y como tal se estructura, sin perjuicio del obligado respeto a las peculiares características de cada figura en particular.

Llevando este principio a sus lógicas consecuencias, se ha intentado, finalmente, llamar al atención sobre la oportunidad que esta Ley ofrece, y que no debiera malograrse, de poner remedio a una de las más graves deficiencias de nuestro régimen jurídico–administrativo, cual es la ausencia de una pauta legal idónea, que permita hacer efectiva la responsabilidad por daños causados por la Administración. Bajo el imperio de criterios jurídico–administrativos que habían caducado ya cuando fueron adoptados por nuestro ordenamiento, los límites técnicos dentro de los cuales se desenvuelve entre nosotros la responsabilidad por daños de la Administración, resultan hoy tan angostos, por no decir prácticamente prohibitivos, que los resultados de la actividad administrativa, que lleva consigo una inevitable secuela accidental de daños residuales y una constante creación de riesgos, revierten al azar sobre un patrimonio particular en verdaderas injusticias, amparadas por injustificado privilegio de exoneración. Se ha estimado que es ésta una ocasión ideal para abrir, al menos, una brecha en la rígida base legal que, perjudicando el interés

general, no puede proteger intereses de la Administración insolidarios con aquél, como sin más ha venido a demostrar la legislación de régimen local vigente al incorporar, en esta importante materia, los criterios más progresivos sugeridos por la legislación comparada y la doctrina científica. Se ha entendido así, no sin hacerse cargo de que la Ley de Expropiación forzosa no puede ser, desde luego, la base normativa en que se integren todos los preceptos jurídicos rectores a este respecto, pero sí, al menos, una norma que puede muy bien recoger una serie de supuestos realmente importantes, en los que, al margen de un estrecho dogmatismo académico, cabe apreciar siempre el mismo fenómeno de lesión de un interés patrimonial privado, que, aun cuando resulte obligada por exigencias del interés o del orden público, no es justo que sea soportada a sus solas expensas por el titular del bien jurídico dañado.

Unicamente edificando sobre esta amplia base, y dominándola desde una preocupación de eficacia, puede la Administración española contar con un instrumento capaz para que su acción no resulte frenada por la rigidez de concepciones dogmáticas de las relaciones jurídico-privadas, y al propio tiempo para que no quede sin su justa compensación la lesión acarreada, siquiera sea por motivos fundados, al particular. Es claro, pues, que desde tal punto de vista ha de considerarse el contenido del artículo primero, pues es meramente una norma delimitadora del campo objetivo de aplicación a que la Ley se extiende, y no una expresión conceptual de la figura jurídica de la expropiación.

II. Procedimiento

Junto a la preocupación por alcanzar los horizontes actuales de la expropiación ha sido concebida al Ley bajo el signo de la eficacia. Se ha tenido en cuenta, ante todo, que el imperativo del interés público que gobierna toda al institución no se agota en la transmisión imperativa del derecho o bien expropiado, sino que da por supuesto que esto ha de conseguirse en plazo que no perjudique la oportunidad de la medida. Las dificultades en este orden proceden de que, por otra parte, la Ley de expropiación ha de concebirse en forma que proporcione al particular interesado un adecuado sistema de garantías, lo que exige medios procesales proporcionados. Una solución simplista, que sacrifique este último aspecto, viene a ignorar el hecho de que aquí no lucha el interés público, que impulsa a consumir la expropiación, y el interés privado, que tiende a demorarla. Planteada de esta forma la oposición de intereses, no se ofrecería duda acerca del criterio llamado a prevalecer. Más, en realidad, el legislador ha de arbitrar aquí entre las exigencias del ritmo de la ejecución de la obra o servicio y las de no menor interés público, ni inferior rango, de conseguir la justa indemnización que por principio se reconoce al particular afectado.

La Ley procura eliminar todos los obstáculos procesales que pudieran alzarse, siquiera sea lateralmente, contra el hecho de la expropiación; modera los utilizables contra la necesidad de ocupación y, finalmente, tiende a asegurarse contra un empleo malicioso de los medios reconocidos, evitando su utilización con ánimo meramente perturbador. Un análisis, siquiera sea somero, de nuestra actual situación legislativa en relación con los supuestos de esta Ley resulta sumamente esclarecedor en este punto.

La Ley de 1879 adopta la estructura de cuatro períodos: declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación, justiprecio, pago y toma de posesión. Estos cuatro períodos corresponden a los cuatro momentos lógicos que cabe descubrir en la operación jurídico-administrativa, que lleva consigo: a) su autorización; b) su aplicación a un bien o derecho en concreto; c) la fijación de la indemnización, y d) la consumación de la relación que se establece entre al Administración y el expropiado por el pago y la toma de posesión. Pero desde el punto de vista de los intereses protegidos al concebir el procedimiento, cabe hacer la distinción de que mientras la declaración formal de legalidad de la medida desarrolla el principio general que exige la actuación regular de los órganos de la Administración, los demás requisitos de actuación protegen al particular ya individualizado contra una lesión jurídica excesiva derivada de la expropiación. Así, pues, cabe aligerar la formalización del requisito de legalidad, en el grado que sea posible entender implícita la autorización en un acto previo de un órgano jurídicamente competente, pero

en cambio, deben dejarse intactas las garantías de protección de derecho del particular, sin perjuicio de una ágil técnica procesal. Estos criterios han servido de orientadores en la redacción de la Ley, como comprueba el examen en concreto del procedimiento adoptado.

A) Declaración de utilidad pública o de interés social.

Ya la Ley de 1879 había aliviado la producción de este requisito, para el que el artículo 10 exigía forma de ley, al exceptuar de la formalidad, en el artículo 11, a las obras que se llevasen a cabo con arreglo a las prescripciones del Capítulo II de la Ley de Obras Públicas, las comprendidas en los planes generales, provinciales y municipales mencionados en dicha Ley, todas aquellas cuya ejecución hubiere sido autorizada por una ley, las designadas en las leyes especiales que se mencionan, todas las de policía urbana, y en particular las de ensanche y reforma interior de las poblaciones. El criterio de la Ley es que deben agotarse las posibilidades de entender implícita la autorización para expropiar, en el cumplimiento de los requisitos que condicionan la aprobación del proyecto de obra o servicio como decisión administrativa, en la medida en que tales requisitos tengan idéntica relevancia jurídica y administrativa que la propia declaración de utilidad. A este criterio responden los preceptos que integran el Capítulo I del Título II. Estas normas son expresión del lógico principio de que en el grado en que los

requisitos establecidos en cada caso para la autorización de obras y servicios, aseguran su oportunidad y conveniencia, ya en sí, ya desde el punto de vista del gasto público, implican que su ejecución es de utilidad pública, desde el momento en que no hay posibilidad de establecer sobre bases jurídicas una distinción dentro del concepto de utilidad pública, de tal sentido que en algún caso moviera a no llevar a cabo la obra o el servicio para no herir el interés patrimonial del particular.

En cuanto a la expropiación de bienes muebles, se mantiene en todo su rigor el principio de la declaración «ex lege» de la utilidad pública, salvando también el supuesto de que, tratándose de determinadas categorías de bienes hubiera declarado con anterioridad una ley la posibilidad en abstracto de su expropiación por razones de utilidad pública, supuesto en el que para la expropiación en concreto, el requisito se entiende producido por el acuerdo del Consejo de Ministros. Asimismo, el principio y la salvedad se hacen extensivos a los supuestos de expropiación por interés social a que la ley se abre paso.

B) Necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos.

En este punto, la experiencia de la Ley de 1879 tenía que valorarse desde los resultados de la Ley de 7 de octubre de 1939. En síntesis, esta Ley integra, en la declaración de urgencia, expedida por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, la necesidad de ocupación, y dejando indemne el procedimiento general para los períodos tercero y cuarto de la expropiación, habilita uno sumario integrado por la notificación a los propietarios y titulares de los derechos afectados, acta previa a la ocupación, depósito sobre bases tasadas y ocupación de inmuebles, trámites que se llevan a cabo en plazos muy rigurosos y que en total no exceden de 18 o 22 días, según los casos. Justificada esta Ley en las circunstancias de excepción en que surgió, no puede ser generalizada sin grave detrimento de garantías de máximo interés. El legislador la consideró desde su promulgación como un instrumento normativo de utilización excepcional por razones de urgencia, ya que para todos los demás supuestos se mantuvo el pleno vigor de la Ley de 1879.

Se ha estudiado tanto la conveniencia de generalizar los criterios de esta Ley como la de derogarla, excluyendo la dualidad de procedimientos: uno de carácter ordinario, y otro aplicable previa declaración de urgencia. Las dos posibilidades han sido rechazadas por las razones que seguidamente se exponen.

La apreciación acerca de si es o no necesaria la ocupación de un bien en concreto es una garantía fundamental para el particular. La declaración de utilidad pública explícita o implícita garantiza la concurrencia del interés general, que viene a justificar la expropiación, pero no entra ni de lejos en apreciación alguna acerca de la necesidad de que para llevarlo a cabo se ocupe un bien determinado con

preferencia a otro. Ciertamente, la Administración puede tomar como referencia el proyecto y los replanteos afectados, pero no siempre constarán con la precisión obligada los derechos e intereses afectados. En todo caso, es preciso dar una intervención al interesado, cuando menos para conseguir una indemnización suficiente desde el punto de vista jurídico del bien o derecho afectado.

Pero aun cuando la Ley se ha inspirado en lo posible en la de 1939, incorporando sus criterios y construyendo los esquemas procesales a la vista de esa notable experiencia legislativa, se ha estimado que el proceder por ello a la derogación pura y simple de dicha Ley, suprimiendo el procedimiento de urgencia, hubiera sido forzar la solución al amparo de razones de pura técnica legal, adoptando una base legislativa rígida, capaz de servir de freno o de contención a la acción administrativa que puede ser solicitada por las necesidades con imperativos de la máxima urgencia. Se ha optado, pues, por incorporar prácticamente la Ley de 1939 a la presente, y a ello responde el artículo 52. Ha de tenerse en cuenta que merced a la actualización de la legislación en esta materia, la utilización del procedimiento de urgencia podrá atemperarse a su carácter estrictamente excepcional, lo que no ocurre en la actualidad, ya que, por las razones que han quedado expuestas de desajuste de la legislación a los problemas del día, se ha visto forzada la Administración a la utilización frecuente de dicha Ley. De hecho, en los casos en que del proyecto resultan perfectamente determinados los intereses afectados, se generaliza cuando menos el fin de la Ley de 1939, y en los demás, el procedimiento, dentro del respeto obligado a elementales garantías, es de tal agilidad que bien puede decirse que responde al mismo espíritu de eficacia que inspiraba la aludida Ley.

En efecto, a fin de regular procesalmente la intervención de los interesados en este punto, se arbitra un trámite de información pública, procurando la máxima difusión.

Se ha fijado el plazo de veinte días como máximo para que la Administración resuelva las reclamaciones promovidas en la información.

La decisión del recurso contra esta resolución, que deberá interponerse dentro del plazo de diez días, a contar desde la notificación o publicación, decisión que zanja definitivamente la cuestión debatida, lleva consigo la declaración explícita de la necesidad de ocupación y levanta la suspensión provocada por las reclamaciones. En el peor de los casos, esta suspensión no podrá ser superior a un mes.

Salta a la vista la economía procesal conseguida sin más que indicar que la Ley hasta ahora vigente fija los siguientes plazos: tres días para el trámite de comunicación por el Gobernador a los Alcaldes de la relación nominal de interesados en la expropiación (artículo 16), quince o treinta días para la información (artículo 17), quince días para la resolución por el Gobernador (artículo 18), ocho días para la interposición del recurso de alzada, y treinta días para su resolución (artículo 19), por lo que el procedimiento puede prolongarse hasta ochenta y seis días.

Téngase en cuenta que los Gobernadores Civiles han sido suprimidos por la Ley 6/1997, 14 abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado («B.O.E.» 15 abril), asumiendo los Delegados del Gobierno las competencias que la legislación vigente les atribuía.

C) Justiprecio.

La fijación de la indemnización constituye, como es obvio, el problema capital de una ley de expropiación. El criterio tradicional de someter las diferencias de apreciación pericialmente establecidas a una decisión motivada y preparada por una tercera estimación pericial ha de reconocerse que no ha sido nunca propugnado como procedimiento ideal, sino más bien como un último recurso, al que empíricamente se acude en defecto de reglas tasadas que permitan una determinación automática del valor del objeto de la

expropiación. Los criterios automáticos añaden a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones, ya que sustraen la base sobre la cual cabe plantearlas, que no es otra que la pluralidad abierta indefinidamente de los medios de estimación.

No se han escatimado esfuerzos a fin de conseguir sustituir el procedimiento de la controversia pericial por otro que permitiera una determinación más objetiva del justo precio. Más ya desde un principio pudo advertirse que existen supuestos de expropiación en los que bien sea por carecerse de toda clase de estimación general preconstituida, bien porque los criterios generales vendrían a ofrecer resultados muy arbitrarios en más o menos respecto al principio de justa indemnización de que se parte, es imposible prescindir de una tasación pericial. La determinación del justo precio sobre bases fiscales ha de partir de la premisa de que la riqueza imponible, fiscalmente establecida, suponga una valoración no sólo objetiva y bien ponderada del bien de que se trate, sino además, rigurosamente al día desde el punto de vista del poder adquisitivo de la moneda. Y se comprende que esto no es siempre posible por la forzosa complejidad de las operaciones evaluatorias, que no se pueden llevar a cabo en plazos tan moderados que se sustraigan a oscilaciones de no escasa significación económica.

De otro lado, salvo que se entienda que la estimación fiscal constituye lo que desde luego no es, es decir, una declaración administrativa de valoración, eficaz no sólo en la relación fiscal, sino en toda relación con la Administración en que el valor de un bien pueda jugar algún papel, esa estimación debe servir como uno de los elementos que concurran a la determinación del justo precio, pero no ser el criterio de suyo, y exclusivamente, determinante. Esto implicaría volver la espalda a realidades económicas elementales, en las que precisamente el bien expropiado encuentra la referencia de valor más adecuado. Todo ello hace que sea preciso ponderar las valoraciones fiscales con las de mercado y para casos excepcionales dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias específicas, que de no tenerse en cuenta provocarían una tasación por completo irrazonable. Estos son los principios que en este punto inspiran la Ley.

Desde el momento en que, por las razones aludidas, hubo de renunciarse a la determinación automática del justo precio, para dar paso, en mayor o menor medida, a una apreciación de circunstancias específicas del caso, pasaba al primer plano la cuestión del órgano de tasación. Es evidente que el sistema del «tercer perito» que inspira la legislación hasta ahora vigente, reduce en los más de los casos a un papel puramente pasivo la función del órgano que formaliza la resolución, aparte de llevar consigo un juego de plazos de excesivo peso para la agilidad de la acción administrativa. Como es natural, en el procedimiento actual los peritajes de las partes están inspirados en el propio interés de éstas, al que se sobrepone la mediación arbitral del tercer perito; teóricamente cabría pensar que el tercer peritaje decidiera de derecho la cuestión, cuanto que ya, las más de las veces, lo hace de hecho. Pero esta solución es insatisfactoria, tanto desde el punto de vista de los principios –por cuanto supone la dejación en manos privadas de una cuestión en la que están vivamente comprometidos intereses públicos e intereses privados, e implica, por lo tanto, una ruptura con las bases mismas de la justicia administrativa– como en consideración a los supuestos mismos del fallo. En efecto, en cuanto éste debe resultar de la apreciación de bases tasadas de diferente índole y, excepcionalmente, de circunstancias muy singulares que justifiquen en un caso dado el separarse de aquéllas, no es posible dejar todos estos elementos a juicio de una persona calificada por la sola condición de su pericia en tasaciones de cierta índole. Por otra parte, sólo una permanencia en esa función, una reiteración en los criterios, un conocimiento de la economía local, puede abrir el paso a lo que constituye, sin duda, el ideal en esta materia: objetivar las tasaciones en forma que sean el resultado de la aplicación de criterios generalizados.

Así se justifica una de las innovaciones más importantes de la Ley: la constitución de los Jurados Provinciales de Expropiación, que vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones, pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen, además, las ventajas que proporciona la permanencia y especialización en la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses

contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo en los aspectos material y jurídico, de la cuestión a decidir. Ciertamente, estas ventajas están supeditadas en todo al acierto que presida en la composición de estos órganos y condicionadas, por otra parte, a la carga burocrática que lleven consigo. Se han estudiado minuciosamente los dos aspectos, para evitar que se malograra la solución, y se cree haberlo conseguido en las normas propuestas. El artículo 32 fija la composición del Jurado, atribuyendo su presidencia a un Magistrado, con lo que garantiza la objetividad de visión y el rigor judicial del procedimiento y asegura la representación de los intereses financieros y fiscales de la Administración y patrimoniales de la propiedad privada, así como de los de índole técnica, incluyendo finalmente a un Notario, en atención a su conocimiento de las transacciones y a la independencia de su función pública.

En cuanto al coste de estos organismos, la Ley ha apurado todas las posibilidades para reducirlos al mínimo, y prácticamente se ha conseguido.

Sobre estas bases, el Jurado de expropiaciones puede llegar a corregir las mayores deficiencias del actual sistema de tasación, del mismo modo que lo han hecho en el extranjero organismos similares; pero, sobre todo, encierra las mayores posibilidades de conseguir –por la preparación de índices y la fijación más precisa de las bases de valoración– llegar algún día a una determinación automática del justo precio.

Con todo, la crítica del procedimiento depende en grado considerable del acierto que presida su configuración procesal. También en este punto, la comparación de esta Ley con la hasta ahora vigente obliga a admitir que se ha conseguido una notable economía. En la Ley de 1879 se señalan como plazos: el de ocho días para la designación de peritos (artículo 20); el de quince, para aceptar o rehusar la oferta de la Administración (artículo 26); quince, para la presentación de la hoja de tasación pericial del propietario (artículo 27); ocho, para la eventual conciliación (artículo 28); ocho para la designación del tercer perito por el Juez (artículo 31); treinta, para que éste lleve a cabo la tasación (artículo 33); treinta, para la resolución por el Gobernador (artículo 34); treinta, para la interposición del recurso, y otros tantos para la resolución que corresponda (artículo 35). En total, ciento setenta y cuatro días, sin contar el plazo de un mes para la notificación de la orden resolutoria, y el de dos meses para la interposición del recurso contencioso. El procedimiento que la Ley adopta comprende, en cambio, los siguientes plazos: veinte días, para que la Administración acepte o rechuse y, en su caso, para que, a su vez, formule su hoja de aprecio (artículo 30), después del plazo de veinte días que para la presentación de la hoja de aprecio tiene el propietario (artículo 29); diez días, para que el propietario acepte o rechuse la formulada por la Administración, en su caso (artículo 30), y finalmente, en caso de controversia, ocho días para la resolución ejecutoria por el Organo al efecto establecido (artículo 34). En total, cincuenta y ocho días como duración máxima de los trámites.

A esta significativa aligeración del procedimiento hay que añadir que, según se ha dicho, cabe esperar en numerosos casos el que se consiga la conformidad de las partes desde el momento en que los aspectos controvertidos vienen, de antemano, atemperados por la necesaria motivación sobre las bases legales de las hojas de aprecio (artículo 37).

Con respecto a los bienes inmuebles, se ha distinguido a estos efectos entre fincas urbanas y rústicas. En las primeras se consigue una determinación automática del justiprecio del solar al adoptarse como estimación la que tuvieren asignada a efectos del arbitrio municipal sobre incremento del valor, corregida en un diez por ciento a favor del propietario. En cuanto a los edificios, se ponderan como factores el valor en venta debidamente justificado con arreglo a la situación, destino y estado de la edificación, y la capitalización al interés legal del líquido imponible señalado a efectos de la contribución territorial urbana. En cuanto a las fincas rústicas, respecto a las cuales, como es notorio, las valoraciones fiscales no están en general al día, a fin de no prescindir de todo factor automático, se toman en consideración los líquidos imponibles, según catastro o amillaramiento, incrementados en un cinco por ciento en el primer caso, y en un diez por ciento, en el segundo. Estos incrementos deben considerarse teniendo en cuenta que, a efectos

de depósito, la Ley de 1939 señalaba los de cinco y veinte por ciento. Del mismo modo que en el caso de las fincas urbanas, la indemnización es el promedio entre este valor fiscal y el valor en venta debidamente acreditado.

Con respecto a bienes muebles, no era posible utilizar criterios idénticos por la prácticamente ilimitada heterogeneidad del objeto a expropiar. Sin embargo, en el tipo de riqueza mobiliaria que con más frecuencia puede quedar afectado por la expropiación, es decir, la expropiación de empresas cuyo capital aparece incorporado al título de participación, también se ha conseguido una determinación automática al deducir la indemnización de un promedio de elementos rigurosamente precisos, como son la cotización, la capitalización de los beneficios distribuidos en los tres ejercicios inmediatamente anteriores a la expropiación y el valor teórico, según balance, obtenido por la diferencia existente entre el activo real y el pasivo exigible.

D) Pago y toma de posesión.

Por lo que al último período del procedimiento se refiere, son de mucho menos alcance las innovaciones de la Ley. Los artículos 37, 39, 40 y 41 de la hasta ahora vigente han sido respetados, al menos en su contenido esencial, limitándose las rectificaciones a detalles de redacción exigidos por la concordancia con los demás preceptos de la Ley. Singular dificultad ha suscitado, sin embargo, el derecho de reversión que aquélla reconoce en el artículo 43. Se ha visto recogido en este precepto un principio de validez inconclusa, según el cual, frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, deben remitir en todo lo posible al menos los efectos económicos de ésta. La dificultad radica evidentemente en la determinación concreta del momento a partir del cual puede estimarse que de hecho concurre el supuesto de la reversión. El criterio de la legislación hasta ahora vigente supedita el ejercicio del derecho a la notificación por la Administración de la no ejecución de la obra, lo que tiene el inconveniente de dejar indefenso al expropiado, al que no se notifica tal determinación. Pero es sumamente difícil dar con una regla adecuada sin poner en peligro todo el instituto de la expropiación. La Ley se ha limitado a intentar superar el rígido formalismo que la norma vigente supone, facilitando el ejercicio del derecho cuando la Administración lleve a cabo actos que por su índole impliquen de necesidad el abandono del proyecto primitivo o la imposibilidad de llevarlo a cabo, lo que, por otra parte, habrá de acreditarse en vía administrativa, sin que en tanto no se declare el derecho se produzca alteración alguna en la situación jurídica creada.

III. Procedimientos especiales

La amplia concepción que por razones al principio expuestas conviene adoptar en la fijación del ámbito normativo de la Ley, lleva empero consigo no desconocer las peculiaridades que la expropiación puede exigir en ciertos supuestos, sea por la índole del objeto, por la del fin, e incluso en atención a la Administración que lleva a cabo la expropiación.

El criterio de la legislación hasta ahora vigente es, por supuesto otro. Al concebirse la ley general de expropiación prácticamente, como limitada a las obras públicas del Estado, la Provincia y el Municipio, el legislador se ha visto obligado a regular los supuestos especiales de la expropiación por normas especiales, si bien con frecuencia allí donde la excepción ha parecido innecesaria, ha adoptado el procedimiento de remitirse a la legislación general. Esta Ley, al ser concebida desde un principio con la pretensión de abarcar en lo posible todo el campo a que pueda alcanzar la expropiación, consta de preceptos que han sido redactados teniendo en cuenta los supuestos peculiares, e incluso, a veces, generalizando las fórmulas que han ido surgiendo en estos procedimientos, por estimarlas más valiosas, desde el punto de vista técnico, que las hasta ahora admitidas con carácter general.

En cuanto no ha sido posible la reducción a preceptos únicos, ha parecido en todo caso preferible arbitrar, dentro de la ley, procedimientos especiales en los que en general se ha dejado intacta la legislación vigente, salvo en materias que ningún inconveniente hay en generalizar. Y como se comprende la dificultad de recoger las singularidades de toda la variada gama de expropiaciones que sea útil conservar, cual ocurre con las que llevan a cabo el Patrimonio Forestal del Estado y otras administraciones institucionales en la cláusula derogatoria, se prevé el procedimiento a través del cual ha de hacerse expresa indicación de las disposiciones anteriores sobre la materia que han de continuar en vigor.

El Capítulo I del Título III responde a una necesidad que se viene haciendo patente, de día en día, por el volumen de las obras que la Administración acomete: la expropiación de grandes zonas. Multiplicar en estos casos los procedimientos, tomando por base la unidad del bien expropiado, no sólo constituye una carga procesal considerable, sino que además expone a diferencias de justiprecio tanto más sensibles cuanto que la unidad de zona determina por sí sola, al menos hasta cierto punto, una unidad de valor. Por ello, la valoración en abstracto sobre polígonos de terreno o grupos de bienes proporciona la base objetiva de valoración que elimina aquellas diferencias o al menos las somete a los límites de precios máximos y mínimos, sin que debilite las garantías del expropiado, ya que cabe reclamar contra dichos límites en el trámite de información pública, así como después recurrir contra la valoración del bien expropiado dentro de ellos.

Llevando a sus obligadas consecuencias la categoría de expropiación por interés social, la Ley consagra el Capítulo II de este Título III a un tipo específico dentro de aquella, esto es, a aquél en que la expropiación viene motivada jurídicamente por el incumplimiento, por parte del propietario, de aquella finalidad que con generalidad ha asignado la ley a determinados bienes. La peculiaridad en tales casos resulta de que la expropiación no es aquí movida por el impulso administrativo, sino que es una consecuencia jurídica latente desde el momento en que el particular no cumple con el fin social, no obstante conminarle con la expropiación la ley que regula su propiedad. El interés de la Administración se centra en conseguir que, efectivamente, el fin se cumpla sin extraer la propiedad del marco jurídico de la economía privada, de modo que, en principio, la Administración vería frustrados sus propósitos si para conseguir aquella aplicación hubiera de expropiar a su favor.

La ley ha intentado, y cree hacerlo conseguido, conciliar las exigencias idénticamente imperativas del respeto a la propiedad privada, evitando la posibilidad de expropiaciones en fraude legal, y del no menor respeto a la función social de esa propiedad, al procurar ordenar un procedimiento que permita hacer posible la expropiación en favor de un particular con garantía en el cumplimiento de la finalidad impuesta por la ley.

Los límites estrictos que configuran esta expropiación vienen decididos por la exigencia de que la función social de la propiedad de que se trate haya sido en concreto determinada por una ley o a lo sumo que haya sido una ley la que hubiera establecido el interés social concreto de una categoría de bienes, facultando a la Administración para considerar los casos concretos de aplicación de la propia ley. No se trata, pues, según claramente se precisa en la ley, de dejar toda propiedad supeditada a la eventualidad de una expropiación por un interés social indefinido o enunciado de modo abstracto, sino simplemente de aquel caso en que la ley fija al propietario una directiva concreta y le conmina con la expropiación, para el supuesto de que lo incumpla. Con ello puede asegurarse que la ley no da en ese punto ni un paso más allá en el orden de las determinaciones político-sociales, sino que se mantiene estrictamente en la línea que ha alcanzado ya la legislación vigente. La contribución de la ley puede decirse que es, a este respecto de orden puramente técnico, viniendo a generalizar un procedimiento para todos estos casos, a fin de evitar el inconveniente de que el legislador tenga que improvisarlo cada vez que con razones político-sociales extienda la aplicación del principio de la función social de la propiedad.

La estructuración de este procedimiento no ha sido ni mucho menos tarea fácil. Una pauta legal inteligente debe partir, en este punto, de la consideración de que sólo la concurrencia, en alguna medida, del interés del particular fundado en la racional expectativa de un beneficio, puede estimular la adquisición del bien de que se trata en el caso de que el titular, por dejación o por cualquier otro motivo, desoiga el mandato de la Ley. Normalmente, sólo la Administración impone a su costa la utilización de un patrimonio, incluso con sacrificio económico, para cumplir una función de interés social. Esto sentado, se ha estimado que el procedimiento de subastas progresivas con tipos de licitación decreciente es el único, aun cuando en sí mismo no sea ideal, para conseguir actualizar la finalidad social siempre que, siquiera sea un grado mínimo, pueda ser compatible con ella un interés o beneficio del adquirente.

Especial interés ha dedicado la ley a las expropiaciones que implican traslado de poblaciones motivado por obras públicas de cierta envergadura. La materia ha sido hasta la fecha objeto de medidas adoptadas ante cada caso, y la reiteración de éstos por la política de transformación de nuestra economía acometida por el Estado, denuncia la necesidad de normas generales. La ley no podía eludir, puesto que entran en el ámbito de la expropiación, los problemas técnicos que singularmente en orden al sistema de garantías suscitan estos traslados en masa, y aun cuando haya de contarse aquí con un desarrollo reglamentario muy cuidadoso, las líneas básicas de la regulación es obligado que figuren en la ley.

En otro orden de cosas, era del mayor interés considerar la posibilidad de llevar, si no a una unidad de normas, si el menos a un principio legislativo común, aquella legislación que en los últimos años ha venido surgiendo como eficaz instrumento de la acción social del Estado en el orden agrario. Pero hubiera sido poco conveniente intentar modificaciones de gran alcance en el procedimiento expropiatorio que utiliza para el cumplimiento de sus fines el Instituto Nacional de Colonización, máxime cuando recientemente, con ocasión de la Ley de Transformación y Distribución de la Propiedad de las grandes zonas regables se han llevado a cabo las reformas precisas en la materia para conseguir una tramitación eficaz.

El capítulo dedicado a la expropiación por entidades locales no altera fundamentalmente la legislación hasta ahora vigente sino en cuanto ésta pudiera remitirse a la legislación general de expropiación, respetándose las especialidades de la reciente ley de régimen local.

Los otros dos procedimientos especiales previstos, el de la expropiación que tenga por objeto bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, y el referente a expropiaciones por la administración militar, no suponen modificaciones de alcance significativo sobre la legislación hasta ahora vigente en la materia. Su inclusión en tal concepto de procedimientos especiales responde exclusivamente al ya razonado criterio de moderar en lo posible la dispersión de las normas legales y reglamentarias que regulan la expropiación.

IV. Indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños

Asimismo, fuera de ligerísimas alteraciones de redacción para conseguir una concordancia en el contexto legal o para adaptar los preceptos a la denominación y competencia actual de autoridades y organismos la materia de ocupaciones temporales aparece en la Ley reproduciendo prácticamente las normas de la legislación hasta ahora vigente. No obstante, en atención al mismo principio de actuación del interés social, se ha configurado también como supuesto de ocupación en el caso de que la Administración, no habiendo atendido el propietario a la finalidad social del bien de su propiedad, tal como estuviera legalmente establecida, estimara conveniente, en vez de proceder a la expropiación, ocupar aquélla a fin de realizar los trabajos precisos para hacer efectiva la aplicación o destino consignados por la ley. Tampoco en este punto se hace otra cosa que intentar una construcción general de numerosos preceptos aislados que han establecido esta solución para casos concretos. La indemnización se determina aquí automáticamente, mediante el abono de una renta apreciada en el valor del líquido imponible. La severidad que en este caso rige la compensación obedece a que de una u otra manera se parte de una infracción de la ley por el particular que deja incumplida la directiva social. Asimismo, se ha previsto que la Administración se

reintegre adecuadamente de su actividad caso de conseguirse mejoras, como será lo más frecuente. También se ha incluido en este capítulo la intervención estatal de empresas mercantiles, en los supuestos excepcionales que contempla, de acuerdo con la legislación vigente.

En el Capítulo II del Título IV es donde se ha intentado formular bases legales de la teoría razonada al principio, de la indemnización por daños. A lo dicho en aquel lugar conviene añadir ahora que los criterios adoptados se inspiran en normas aisladas de nuestra legislación, a la que le falta una formulación explícita del principio de responsabilidad, bien que por lo demás no sean numerosas tales normas.

Prescindiendo del artículo 120, en que se regula la indemnización por daños producidos a consecuencia de las medidas que las autoridades civiles consideren imprescindibles por graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones, etc., con lo que no se hace sino dar una forma sistemática a preceptos aislados del Reglamento de Epizootias y de la Ley de Aguas, intentando una generalización más comprensiva, debe hacerse una advertencia importante; la previsión contenida en el artículo 121 de indemnizar las lesiones provocadas por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o la adopción de medidas que, como discrecionales, no sean impugnables en vía contenciosa, no se formula con alcance y términos ilimitados, sino que estrictamente se contraen a las lesiones sobre los bienes y derechos objeto de la Ley de Expropiación; en otra forma, no se hace sino extender el principio de la justa indemnización, desde la privación jurídica de la propiedad por razón de utilidad pública a la privación o menoscabo de la misma acaecida de hecho, como inevitable efecto de la acción administrativa. Ir más allá hubiera sido desbordar los límites técnicos que el objeto impone a una ley de expropiación.

V. Garantías jurisdiccionales

En la medida en que la Ley ha apreciado la necesidad de configurar la expropiación, considerando todo el campo a que hoy se extiende la acción de la Administración, se ha hecho cargo de la necesidad de compensar jurídicamente tan amplio desarrollo con un sistema eficaz de garantías que fueran la proyección técnica del solemne principio consagrado por el artículo 32 del Fuero de los Españoles.

La expropiación irregular, cuyo concepto se construye en el artículo 125 dentro de los límites de las garantías del artículo citado del Fuero, ha sido tratada, conforme al criterio tradicional de nuestra legislación, como un caso en el que la normal excepción que defiende a la Administración, frente a los interdictos, es a su vez objeto de excepción. Y dentro del supuesto de expropiación no regular se ha incluido como caso concreto el de vicio en el procedimiento expropiatorio declarado por sentencia firme, siendo aquél de tal entidad que impidiera a la Administración la legal ocupación del bien.

La especial mención de las acciones posesorias no implica imposibilidad de utilizar otros medios procesales reconocidos por las Leyes, sino que, como se ha dicho, aquella mención resulta obligada a fin de neutralizar la regla general prohibitiva de los interdictos contra la Administración. Por ello, y por aducir un ejemplo concreto, se ha omitido toda referencia al procedimiento del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, ya que habiéndose reconocido por distintas vías que puede utilizarse contra la Administración, era innecesario aludir al mismo de modo expreso.

Cuidadosamente se ha estudiado la conveniencia de mantener o no el límite mínimo de lesión económica de la indemnización, establecido por el artículo 35 de la Ley hasta ahora vigente, al reconocer recursos contenciosos en cuanto al fondo, sólo para el caso de que la lesión alcance cuando menos la sexta parte del verdadero justiprecio. En el orden de los principios se ha estimado evidente que, en general, si bien no es deseable supeditar la protección procesal a la entidad económica del daño, es, desde un punto de vista de la economía procesal, negativo un sistema que obligue a poner en marcha todo el aparato procesal, incluso faltando toda base de interés o siendo éste insignificante. Se trata, empero, de una cuestión de apreciación en la que no pueden adoptarse criterios dogmáticos.

En materia de ejecución de sentencias de la jurisdicción contenciosa, no era lógicamente posible intentar dar un paso sobre las normas clásicas que rigen esta jurisdicción. A ellas, pues, se remite la Ley sin más que precisar que de la sentencia firme se remitirán copias al Departamento interesado y a los de la Presidencia del Gobierno y de Hacienda a los efectos de su ejecución.

◀ Anterior (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lef.t1.html)

⦿ Repertorio ([index.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lef.t1.html))

Siguiente ▶ (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lef.t1.html)

Más secciones

[Aviso Legal](#)

[Política de privacidad](#)

[Política de cookies](#)

[Formulario de Contacto](#)

[Área de Colaboradores \(/colaboradores\)](#)

[Condiciones de remisión de originales \(/colaboradores/condiciones\)](#)

[Suscríbase al Boletín NNJJ](#)

[Baja boletín](#)

Noticias legales y legislación internacional

[Altalex \(http://www.altalex.com\)](http://www.altalex.com)

[Ipsoa \(http://www.ipsoa.it\)](http://www.ipsoa.it)

[Quotidiano Giuridico \(http://www.quotidianogiuridico.it\)](http://www.quotidianogiuridico.it)

[Diritti e Risposte \(http://www.dirittierisposte.it\)](http://www.dirittierisposte.it)

[Lamyline+ \(http://lamyline.lamy.fr/content/Search.aspx \)](http://lamyline.lamy.fr/content/Search.aspx)

[Actualités du Droit \(http://www.actualitesdudroit.com/\)](http://www.actualitesdudroit.com/)

[JusJornal \(http://jusjournal.wolterskluwer.pt/\)](http://jusjournal.wolterskluwer.pt/)

[Todo sobre la reforma fiscal \(http://www.lareformafiscal.es\)](http://www.lareformafiscal.es)

Otros enlaces

[Publicidad \(/publicidad\)](#)

[Convenios NNJJ \(/convenios\)](#)

Prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos sin el permiso de los titulares.