

DR 13 19

Seguidamente les ofrecemos Derecho Administrativo 1. Don Jesús Prieto de Pedro desarrolla la lección La expropiación forzosa y la responsabilidad de la administración. El guión radiofónico de Derecho Administrativo del día de hoy versa sobre el tema de la expropiación forzosa, tema que ustedes encontrarán expuesto en la lección 25 de la 6ª unidad didáctica. Con el fin de facilitar el estudio y la comprensión del tema, y como el tiempo de este espacio es breve y no permite hacer una exposición pormenorizada de la lección, a continuación aprovecharé estos minutos que estoy con ustedes para hacer unas consideraciones de carácter general y, por supuesto, sin afán sistemático ni agotador sobre el juego de esta institución en el Derecho Administrativo y sobre la importancia de algunos elementos concretos de la misma.

Antes de entrar en la exposición, quiero hacerles la recomendación de que cuando aborden el estudio de esta lección hagan uso de los textos legales aplicables a la misma, que son básicamente la ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 y el reglamento de esta misma ley que fue aprobado por decreto de 26 de abril de 1957. Asimismo, no olviden tener en cuenta que las referencias que se hacen en las unidades didácticas a las leyes fundamentales, básicamente a los artículos 30 y 32 del Foro de los Españoles que regulan la propiedad privada y la expropiación forzosa, han sido sustituidas por el artículo 33 de la Constitución recientemente aprobada. Se podría afirmar que la expropiación forzosa aparece como una institución jurídico-administrativa derivada de otra institución jurídica básica sobre la que se asienta la constitución política y social del Estado contemporáneo.

La propiedad privada. Veamos cómo se entiende esta afirmación. La proclamación de la propiedad privada como uno de los derechos fundamentales del ciudadano en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se decía categóricamente que la propiedad es un derecho inviolable y sagrado, requería asimismo el reconocimiento en favor de la Administración de una potestad de limitación, o mejor dicho, de cesación total o parcial de los derechos patrimoniales singulares de algunos ciudadanos concretos cuando así lo demandaran los intereses públicos cuya realización constituye el objetivo básico de la Administración.

Piensen ustedes que el no reconocimiento de esta posibilidad de ataque singular a la propiedad privada habría supuesto una importante mutilación de los poderes de actuar de la Administración. En consecuencia, la plenitud de poderes de actuación administrativa llevó a que, no sin dificultades y con una intención bastante restrictiva, la Declaración de Derechos de 1789 admitiera también, a continuación de la formulación de la propiedad como un derecho inviolable y sagrado, la posibilidad de la privación de la propiedad cuando, según palabras del mismo artículo 17 citado antes, la necesidad pública legalmente constatada lo exija de manera evidente y bajo la condición de una previa y justa indemnización. Es decir, la institución expropiatoria quedaba así configurada como un mecanismo legal equilibrador entre los intereses patrimoniales privados y los intereses públicos, ante los cuales, en los casos concretos

que así lo constatare la ley, se deberían de doblegar los primeros.

Aunque posteriormente la institución expropiatoria ha sufrido una gran expansión tanto en el contenido como en el objeto y en la causa, esta función inicial que acabo de exponer tiene actualmente pleno vigor. Pero por el contrario, la concepción absoluta de la propiedad privada como un derecho sagrado e inviolable aparece hoy bastante tamizada, pues la propiedad privada como institución jurídica expresa una categoría histórica determinada de conexión del hombre con las cosas susceptibles de apropiación del mundo en el que vive, y como tal forma histórica está sujeta a evolución, y por ello no es de extrañar que la constitución vigente, junto al reconocimiento del derecho de propiedad que realiza en el apartado primero del artículo 33, a continuación, en el apartado segundo, especifique que la función social del derecho de propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. No obstante, deben tener en cuenta que este concepto de delimitación no es análogo al de expropiación, ya que las limitaciones y delimitaciones contenidas en las leyes son modos de perfilar o en su caso de restringir a través de regulaciones generales y abstractas el núcleo del derecho de propiedad, y por lo tanto no son indemnizables, en tanto que la expropiación consiste en una privación singular en un sacrificio no exigible realizado sobre un contenido patrimonial concreto de un sujeto determinado.

Con los puestos hasta aquí, se pueden hacer ustedes una idea del fundamento de la potestad expropiatoria que aunque en sus orígenes chocó con la ideología del Estado liberal constitucional, hoy ya es unánimemente admitida. Pero junto a la potestad expropiatoria aparece en la institución un segundo elemento, el de la garantía patrimonial, también fundamental, que contrapesa dicha potestad administrativa y trata de conducirla hacia objetivos de justicia y delimitarla hacia el mínimo posible de desapoderamiento patrimonial que deben soportar los particulares. Como pueden ustedes observar, este esquema responde una vez más a la estructura básica del derecho administrativo.

Frente a los poderes de la Administración siempre aparece el reconocimiento de determinadas garantías jurídicas a favor de los ciudadanos. Por ello, no es de extrañar que la primera ley que reguló en su sentido moderno la expropiación en nuestro país, ley que data de 1836, surgiera como una garantía de las clases conservadoras frente al amplio movimiento de desamortización que tuvo lugar en aquellos años. Bien, enunciados ya someramente los dos aspectos básicos de la expropiación forzosa, podemos observar ahora, con algo más de detalle, al menos algunos de los elementos concretos de ambos aspectos por separado.

Empezaremos por analizar algunas cuestiones relacionadas con la potestad expropiatoria. El poder de expropiar está configurado hoy en la vigente ley de 1954 como una potestad administrativa ya que ésta sólo puede ser ejercitada por el Estado, la provincia y el municipio según expresa el párrafo primero del artículo segundo. Es importante que ustedes recaben sobre el carácter administrativo de dicha potestad, pues no siempre fue así, ya que, por ejemplo, el artículo 14 de la Constitución de 1869 había establecido el denominado por la doctrina sistema judicial de expropiación, pues ésta se realizaba en virtud de mandamiento

judicial y mediante la previa indemnización fijada también por el juez.

Se puede afirmar que el elemento capital de la potestad expropiatoria está constituido por la causa expropriandi. ¿Qué significado posee este elemento? Pues no tiene otro que el de impedir que los poderes públicos hagan un uso arbitrario de la citada potestad y, por consiguiente, la expropiación será legítima solamente cuando tenga una causa precisa, tasada y estimada por la ley. Este elemento está también presente en el apartado tercero del artículo 33 de la Constitución cuando dice que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o de interés social mediante la correspondiente indemnización.

Esta finalidad de utilidad pública o de interés social en nuestro derecho sólo puede ser determinada y calificada por la ley siempre que no se trate de algo implícito. En relación con este elemento de la causa expropriandi es necesario observar que tradicionalmente la causa que justificaba la expropiación de un bien era la utilidad pública, es decir, el servicio al interés público que ese bien podía realizar. Pero en la Constitución de la República de 1931 se introdujo una expresión más amplia, la de utilidad social de la causa expropriandi la cual tendría como misión llenar el espacio de aquellos intereses que siendo prevalentes al interés individual del sujeto expropiado el beneficiario no va a ser un ente público o un concesionario sino una persona privada.

El tercer y último elemento de la potestad expropiatoria sobre el que les quiero llamar la atención es el del carácter imperativo que necesita ser acordada imperativamente según la expresión que utiliza el artículo primero de la ley característica que nos permite establecer un criterio básico de diferenciación entre la expropiación y otra institución próxima la de la responsabilidad civil de la administración que es un tema del cual hablaremos en otra ocasión pues aunque ambas instituciones configuran en su conjunto la responsabilidad no se orienta directa y conscientemente a provocar una privación singular sino que se dirige a otros efectos e incidentalmente causa un perjuicio que también debe de ser reparado económicamente. Para finalizar este repaso que estamos haciendo sobre algunos de los elementos de la expropiación debemos retomar el otro aspecto básico de la institución al que ya he aludido antes ¿Cuál es el juego a través del cual se manifiesta esta garantía? Para responder esta pregunta de acuerdo con la exposición que hacen los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez en su curso de Derecho Amensativo hay que analizar dicha institución expropiatoria desde estos cuatro ángulos. Primero, desde la perspectiva de la potestad expropiatoria ésta se despliega de una manera que permite que cuando la administración en el ejercicio de esa potestad trascienda los límites concretos dentro de los cuales debe de actuar es decir, carezca de la cobertura legal necesaria el particular puede reaccionar enérgicamente con el fin de proteger su integridad patrimonial tal como se desprende de lo establecido por el artículo 125 Segundo, desde el punto de vista interno la garantía del administrado se manifiesta en la necesidad de que la administración ejerza su potestad de acuerdo con un procedimiento de manifestación riguroso y formal.

Tercero, desde la perspectiva de la indemnización ésta parece como un requisito fundamental

de la garantía de la indemnización como sería la confiscación o el comiso. En relación con este punto les quiero llamar la atención sobre la diferencia de reacción existente entre la ley de expropiación forzosa que en su artículo 124 habla de que la indemnización tiene carácter previo y el artículo 33 de la reciente constitución que habla de la correspondiente indemnización y la trascendencia práctica que pueda tener a partir de esta nueva redacción creo que es posible pensar que nada impide que las leyes ordinarias reguladoras de la expropiación sigan manteniendo la exigencia de la previa indemnización. En todo caso la justificación de la aludida redacción del artículo 33 habría que orientarla en el sentido de que el legislador constituyente se puedan llevar a cabo expropiaciones como sería el caso de algunas grandes nacionalizaciones que si se exigiese su propio pago difícilmente podrían ser abordadas.

Y cuarto finalmente la última expresión de la garantía expropiatoria está constituida por la reversión que se articula como un derecho del expropiado a recobrar el bien objeto de la expropiación cuando compruebe por la causa expropiante. Acaban de escuchar en derecho administrativo 1 al profesor don Jesús Prieto de Pedro que ha desarrollado el tema la expropiación forzosa y la responsabilidad.