

DR 29 752

Sí, podemos dar dos tipos de razonamientos. En primer lugar, hay que tener en cuenta que hay unas determinadas prestaciones que están muy ligadas a unas inversiones previas. Entonces, el nivel de bienestar de hoy depende de toda una serie de años de inversión.

Entonces, evidentemente no puede ser lo mismo un país que lleva, por ejemplo, 40 años invirtiendo en autopistas, en escuelas o en hospitales, que un país que lleva solo 10 años. Es decir, aunque hoy estemos gastando lo mismo, que no es del todo cierto, gastamos algo menos, pero en cualquier caso tenemos el atraso de 30 años anteriores que no se invirtió en la misma proporción que en otros países en bienes públicos. Por lo tanto, el capital acumulado es menor y, lógicamente, las prestaciones son menores.

Y una segunda reflexión es que yo creo que también algo que nos caracteriza es nuestro complejo de inferioridad y siempre consideramos que lo nuestro es un desastre y funciona fatal. Cuando uno luego compara prestaciones con otros países de nuestro entorno, ve que tampoco estamos tan mal y que en muchos casos tenemos prestaciones por encima de las de otros países. En este sentido, es curioso que cuando una encuesta internacional o un estudio internacional habla de que España ocupa el último o uno de los últimos lugares en cualquier materia, todo el mundo dice, claro, ya lo sabíamos, qué país, qué desastre, qué chapuza, pero cuando sale otro que dice que ocupa el segundo, el primero o el tercero, dicen, está mal hecha.

Bueno, yo creo que hay que ser más realistas, más objetivos y reconocer que hay muchas cosas que funcionan mal, pero que también hay otras cosas de las que podemos sentirnos orgullosos. Pues esperemos que sí, efectivamente, así sea. Muchísimas gracias, profesor Gimeno, por esta intervención suya en la Revista de Derecho.

Gracias, Ursula. Están ustedes escuchando Revista de Derecho dentro de la programación radiofónica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que está con todos ustedes de lunes a viernes desde las ocho y media de la tarde hasta las once de la noche a través de la frecuencia 1359 de Radio Nacional de España y la frecuencia modulada de Radio 3 en Canarias, Madrid y Barcelona. En los siguientes minutos nos vamos a ocupar en conocer un poco más qué es la expropiación forzosa, sus causas, los sujetos, los requisitos, etc.

Será a través de la explicación del profesor de Derecho Administrativo don Ramón Pais Rodríguez, a quien agradecemos su presencia. Buenas noches. Buenas noches.

La expropiación forzosa es una institución de derecho público por la que un sujeto, previa a justa indemnización, puede ser privado del derecho de propiedad que tiene sobre una cosa en favor de otro sujeto diverso, cuando así lo requieren las exigencias del interés público. Esta institución permite conciliar el interés privado con el interés público. El objeto expropiado se transfiere coactivamente al patrimonio del beneficiario y el expropiado recibe la indemnización correspondiente.

¿Cuál es el objeto de la expropiación? En la regulación clásica de la institución el objeto de ésta se ceñía a la propiedad inmobiliaria, pero hoy se ha ampliado considerablemente el objeto de la misma. Nuestra moderna ley de expropiación forzosa del año 1954 define este objeto como cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio. Profesor Pais, ¿puede hablarnos de los sujetos de la expropiación? Distinguimos tres sujetos en toda expropiación forzosa, expropiante, expropiado y beneficiario.

El expropiante es el titular de la potestad expropiatoria. El beneficiario es el sujeto que representa el interés público o social para cuya realización está autorizado a instar de la administración expropiante el ejercicio de la expropiación adquiriendo el bien o derecho expropiados y pagando el justiprecio. El expropiado es el titular de derechos reales o intereses económicos sobre la cosa expropiable que ha de ser indemnizado mediante el justiprecio.

Sólo pueden ser expropiantes los entes territoriales, es decir, el Estado, las comunidades autónomas, la provincia y el municipio. Pueden ser beneficiarios por causa de utilidad pública, además de los propios entes territoriales, los entes institucionales y los concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición. Por causa de utilidad social, aparte de los indicados, cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos señalados por la Ley Especial necesaria a estos efectos.

En cuanto al expropiado, el problema que se plantea no es quién puede serlo, ya hemos dicho que es el propietario de la cosa o el titular del derecho, sino cómo identificarlo, puesto que con él se entenderán las actuaciones del expediente. Salvo prueba en contrario, la Administración considerará como expropiados a quienes consten como titulares de los bienes o derechos en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad o, en su defecto, a quienes aparezcan con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública o notoriamente. ¿Qué es la causa de la expropiación forzosa y cuáles pueden serlo? La causa de la expropiación forzosa es el motivo o finalidad que justifica el apoderamiento o sacrificio de un bien en favor de la Administración.

Esta finalidad debe perdurar durante un tiempo de tal forma que, si la causa de la expropiación desaparece antes de su transcurso, surge el derecho del expropiado a la reversión. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 situaba esta causa en la necesidad pública. Este concepto evoluciona con la primera ley expropiatoria moderna, la ley francesa de 1810, hacia el de utilidad pública, exigiéndose, por otra parte, un procedimiento determinado para declarar que una obra reviste este carácter.

En la actualidad se ha ampliado la causa legitimadora de la expropiación forzosa, extendiéndola también al interés social. Por otra parte, se han banalizado, por lo menos en España, las exigencias y garantías procedimentales de este trámite. Así, la ley entiende implícita

la Declaración de Utilidad Pública en relación con la expropiación de inmuebles en todos los planes de obras y servicios del Estado, la provincia y el municipio.

Por otra parte, se admite que las leyes hagan declaraciones genéricas de utilidad pública, remitiendo su reconocimiento concreto al Consejo de Ministros, entendiéndose implícita en cuanto a los inmuebles que precisen las empresas declaradas de interés preferente. Todo esto supone que en España son excepcionales las declaraciones expresas de utilidad pública, mientras que en otros países, por ejemplo en Francia, este es un requisito que se cumple con las debidas garantías. El siguiente paso en toda expropiación forzosa, profesor Paiz, es el requisito de la necesidad de ocupación, ¿no es así? En efecto.

Declarada la utilidad pública o el interés social de una obra o finalidad determinada, es necesario decidir sobre la adquisición de los bienes que sean estrictamente necesarios para el fin de la expropiación. Esto se hace mediante el Acuerdo de Necesidad de Ocupación. Este requisito cumple las funciones de singularización de los bienes a expropiar, precisar quienes ostentan la condición de expropiados, discutir la sustitución de los bienes elegidos por otros alternativos y solicitar, en caso de expropiación parcial de una finca, su expropiación total.

Lamentablemente, el procedimiento regulado a este efecto por la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 es un trámite degradado que no ofrece verdaderas garantías. Incluso se prevé la exclusión de este trámite en determinados supuestos, como el de la expropiación urgente. Los efectos del Acuerdo de Necesidad de Ocupación se concretan en el inicio del expediente expropiatorio.

Esto supone, además, la afectación de los bienes o derechos expropiados al fin legitimador de la expropiación y la limitación de los derechos dominicales del expropiado. Contra este acuerdo cabe recurso ordinario ante el ministerio correspondiente y el posterior recurso jurisdiccional ante la justicia contencioso-administrativa. El siguiente requisito para la expropiación es el justiprecio.

Así es. Este requisito constituye la indemnización económica compensatoria por la pérdida de la cosa o derecho expropiado. Los temas más relevantes que plantea el justiprecio son su naturaleza, el criterio económico para la valoración de los objetos expropiados y las formas, procedimientos y órganos competentes para su determinación.

En cuanto a la naturaleza del justiprecio, desde la ley napoleónica de 1810 se venía insistiendo en el carácter de presupuesto o requisito previo. Esto se expresaba en la regla del previo pago, que luce todavía en el artículo 124 de nuestra actual ley de expropiación forzosa. Pero esta regla ha sufrido un proceso degenerativo y prácticamente ha desaparecido por la generalización del procedimiento de urgencia, del que hablaremos más tarde, y por la inclusión en el concepto de expropiación de nuevas figuras como son las requisas, las ocupaciones temporales y las expropiaciones legislativas singulares.

Un ejemplo de las cuales sería, por ejemplo, la de Rumasa. Por otra parte, el artículo 33 de la

Constitución ha sustituido la expresión tradicional de previo pago por la de mediante la correspondiente indemnización, como una configuración del justo y precio simplemente indemnizatoria y sin carácter previo. Esto es, por lo menos así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, pero también pueden aducirse argumentos para considerar lo contrario, como hace, por ejemplo, el profesor García de Enterría y el profesor Tomás Ramón Fernández Rodríguez.

En cuanto a los criterios y reglas de valoración, nuestra ley vigente habla de justo precio. En el derecho francés se habla de la justa y previa indemnización y se parte del valor benal de un bien para su determinación. Pero como el expropiado sufre una agresión, parece más correcto hablar del valor de sustitución.

El valor benal sería el valor que el bien alcanzaría en el mercado si se pusiese a la venta libre y el valor de sustitución sería el valor que precisaría el expropiado para poder volverse a colocar en una situación igual a aquella en la que estaba antes de ser expropiado. Por su parte, el Tribunal Constitucional advierte que la indemnización debe corresponderse con el valor económico del bien o derecho expropiado, con el valor real. La ley de expropiación forzosa no establece un criterio claro y único para la determinación del justo precio.

En todo caso, no parte de la simple valoración fiscal de los bienes. Lo que hace es incluir reglas especiales en función del tipo de bien que se expropie. Pero como la ley de expropiación forzosa remite la determinación del justo precio al valor real de los bienes sin aclarar que se entiende por éste, se plantean problemas.

Así entra en juego el artículo 43 de la ley de expropiación forzosa que permite aplicar los criterios estimativos que se juzguen más adecuados si la evaluación practicada por las normas específicas de valoración no resultará conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de expropiación, por ser éste superior o inferior a aquella. El concurso de este artículo hará que, de hecho, el resto de los criterios contenidos en la ley no se aplique. Por otra parte, una jurisprudencia progresiva va subjetivizando el justo precio, considerándolo como un concepto jurídico indeterminado, viendo en él un valor de sustitución y buscando una restitución in integrum.

En contra de esto, la ley 890 sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, ahora recogida en el texto refundido del régimen del suelo, extiende los criterios de las valoraciones urbanísticas a todo tipo de expropiaciones y pretende la inaplicación del juego de los artículos que en la ley de expropiación forzosa se refieren a las valoraciones de cara a la expropiación. En cuanto a los conceptos indemnizables y momento de la valoración, la valoración debe comprender todos los daños y perjuicios patrimoniales. Se excluyen de la indemnización las plusvalías consecuencia directa de la obra o proyecto que da lugar a la expropiación.

Y también se excluyen las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente, salvo que se demuestre que eran necesarias para la conservación del inmueble. No se tiene en

cuenta el valor afectivo del bien de cara a la valoración del mismo, pero la ley establece que el justiprecio se incrementará en un 5% como premio de afección. La valoración se efectúa con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio.

¿Cómo se determina el justiprecio? La fijación del justiprecio se tramita en pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien en expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiados, salvo que el bien pertenezca en comunidad a varias personas o cuando varios bienes constituyan una comunidad, una unidad económica. Puede hacerse de dos formas. Por mutuo acuerdo o subsidiariamente, es decir, cuando no ha sido posible este mutuo acuerdo, a través del jurado provincial de expropiación.

Empezaremos por hablar de la determinación de justiprecio mediante el mutuo acuerdo. La administración y el particular pueden convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquella libremente y por mutuo acuerdo. Si en el plazo de 15 días no se llegara a un acuerdo, se seguirá el procedimiento ante el jurado de expropiación.

El convenio de mutuo acuerdo se considera negocio jurídico administrativo cuando se celebra dentro del procedimiento expropiatorio. Esto es a efectos de su impugnación, etcétera. Y sobre la indemnización así pactada, no procede aplicar el 5% del premio de afección, ya que si ha habido un mutuo acuerdo, pues se considera que ya el propietario considera que el precio es justo, ¿no? Y no precisa ninguna adicción.

En cuanto a la fijación contradictoria del justiprecio, hablaremos... Esta la realiza el jurado provincial de expropiación. Se inicia transcurridos 15 días desde la citación para el acuerdo voluntario sin haberse alcanzado éste. Los expropiados presentan su hoja de precio en el plazo de 20 días.

La administración expropiante acepta o rechaza esta valoración en igual plazo. Si acepta, el justiprecio queda determinado. Si no acepta, formulan su propia hoja de aprecio que se comunica al propietario, quien en 10 días podrá aceptarla lisa y llanamente o rechazarla.

Estas hojas de aprecio son declaraciones de voluntad vinculantes por las partes. Sobra decir que si el propietario acepta la nueva hoja de aprecio de la administración, también ha quedado determinado el justiprecio. Rechazada por el propietario la oferta de la administración, el expediente pasa al jurado provincial expropiatorio, el cual decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio en el plazo de 8 días, que pueden ser prorrogados excepcionalmente hasta 15.

No, esto es lo que dice la ley porque de hecho estos plazos se incumplen sistemáticamente y de forma abusiva. El jurado está compuesto por un presidente que es el magistrado que designe el presidente de la audiencia y 4 vocales. Estos vocales son un letrado del Estado, un funcionario técnico designado por la jefatura provincial o distrito correspondiente, un representante de la Cámara Agraria Provincial, Cámara de la Propiedad Urbana, Cámara de Comercio, Industria o Navegación, Colegio Profesional o Organización Empresarial, según el

bien de que se trate, y un notario.

El jurado decide por mayoría de votos sobre el justiprecio y su decisión ultima la vía gubernativa. Contra ella procede tan solo el recurso contencioso administrativo. Y una pregunta importante sobre todo para el expropiado es que ¿cuándo y cómo se paga el justiprecio? Se paga, en teoría, en el plazo máximo de 6 meses y se paga en dinero previa acta que se levantará ante el alcalde, si bien el expropiante y expropiado pueden convenir cualquier otro medio de pago, por ejemplo, en vez de pagar en dinero, pues en pagar mediante otro bien, etc.

¿No? Si el propietario rehúsa recibir el precio, este se consigna en la caja general de depósitos. Esto sería porque no está de acuerdo, ¿no? Lo mismo se hace si existe algún litigio o cuestión entre expropiado y administración. Pero aquel, el expropiado, puede exigir que se le entregue la indemnización hasta el límite en que exista conformidad entre ambos.

Si la administración demora el pago más allá de estos 6 meses, el expropiado tiene derecho a percibir los intereses, que son de dos tipos. En primer lugar, existen intereses por el transcurso de 6 meses desde el comienzo del expediente expropiatorio sin haberse fijado el justiprecio. Por otra parte, la cantidad fijada como justiprecio devenga el interés legal hasta que se paga una vez que han pasado 6 meses desde su determinación.

Si han pasado dos años desde la fijación del justiprecio sin haberse procedido a su pago o consignación, el expropiado tiene derecho a la retasación, que consiste en una nueva valoración del bien adaptada a las fluctuaciones de valor de la moneda. Esta técnica es, sin embargo, poco práctica, porque supone volver a iniciar el largo proceso de determinación del justiprecio y, por otra parte, no garantiza que no se vayan a volver a producir retrasos en el pago. ¿Qué sucede detrás del pago? Hecho efectivo el pago o consignado el justiprecio, podrá ocuparse la propiedad o hacer ejercicio del derecho expropiado.

Profesor Páez, ¿existen garantías jurisdiccionales en protección de la propiedad frente a su privación sin expropiación o frente a las expropiaciones irregulares? Desde luego. Nos encontramos ante el supuesto que denominamos vía de hecho. Frente a ésta se establece una excepción a la regla de que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de los negocios en que es parte la Administración y se permite acudir a la jurisdicción en ordenaria, admitiéndose expresamente los interdictos de retener y recobrar.

Por otra parte, y esto ya dentro de un proceso regular de una expropiación realizada conforme a la ley, es posible interponer el recurso contencioso-administrativo contra la resolución administrativa que pone fin al expediente o contra cualquiera de sus piezas. Para finalizar, una última pregunta, nos queda algo por tratar, algún aspecto relevante de esta institución? Sí. Se trata de la regulación del procedimiento de urgencia, que pese a su nombre, ya que la ley lo regula como algo extraordinario, es el procedimiento que normalmente se sigue en la mayoría de las expropiaciones, de forma que por extraño que parezca, todo lo que acabamos de ver en el fondo no es lo que siempre se sigue, sino que lo normal es que se siga el procedimiento de

urgencia.

Esto es un hecho que merece nuestras más duras críticas. Básicamente consiste en una inversión del orden en que ordinariamente deben producirse los trámites o requisitos de la expropiación. Utilidad pública, necesidades de ocupación, justiprecio y pago.

Así se inicia con la declaración de urgente ocupación. Esto corresponde a hacerlo al Consejo de Ministros, implica la declaración de la necesidad de ocupación y, tras la necesaria acta previa de ocupación, da derecho a ocupar inmediatamente el bien objeto de expropiación. A la vista del acta previa de ocupación, la Administración formula las hojas de depósito previo a la ocupación, que se calculan en base a valores fiscales, que por lo general son muy bajos.

Se consigna el depósito previo en la caja general de depósitos y se ocupa el bien. Una vez ocupado el bien, se tramita el expediente justiprecio por el procedimiento ordinario, pero como el expropiante ya tiene el bien, pues no está en absoluto interés, aunque este procedimiento se desarrolle con la debida celeridad. Pues aquí sí que tenemos que correr un poquito porque el tiempo para Derecho Administrativo ha terminado.

Muchísimas gracias Profesor Pais por su colaboración con la Revista de Derecho. Muchas gracias a ustedes. La siguiente intervención corresponde al titular de Derecho Penal, don Alfonso Serrano Gómez, que va a explicar todo lo relativo a los delitos contra la propiedad, así como cuáles son, cómo son tratados en el Código Penal, etc.

Les dejamos con el Profesor Serrano. Buenas noches. Buenas noches.

En Derecho Penal II vamos a hacer unas consideraciones generales respecto de los delitos contra la propiedad. No obstante, antes quiero decir que los exámenes de junio de esta segunda parte, de la lección 19 a la 36, habrá cuatro preguntas a contestar, tres, y un caso práctico que es obligatorio realizar con el mismo esquema que ustedes conocen en los exámenes de febrero. De las preguntas serán, de las cuatro preguntas, tres serán de las unidades cuarta y quinta y de la última unidad habrá sólo una pregunta.

En cuanto a un posible proyecto nuevo de Código Penal, como ustedes saben, el de 1992, decayó como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales en abril último, vamos, en abril de 1993, olvídense un poco de cualquier noticia que haya, porque por supuesto a ustedes no les va a acoger ya ningún proyecto nuevo. Yo tengo mis dudas de que pueda haber incluso un proyecto nuevo de Código Penal, pero olvídense de él, porque a ustedes, por supuesto, ya no les va a alcanzar. Hechas estas consideraciones, pasamos a hablar en líneas generales de los delitos contra la propiedad.

Como ustedes saben, los delitos contra la propiedad se encuentran recogidos en el título 13 del Código Penal vigente. Se ocupa de los robos, los hurtos, la utilización ilegítima de vehículos o motores ajenos, la usurpación, defraudaciones, alzamiento, quiebre y concurso de insolvencia punible, estafas, infracciones del derecho de autor, apropiación indebida, defraudaciones del

fluido eléctrico y análogas, de las maquinaciones para alterar el precio de las cosas, de la usura y de las casas de préstamos sobre prendas, del encubrimiento con ánimo de lucro y receptación, los incendios, estragos, daños, cheque en descubierto y una serie de disposiciones generales. Quizá ahí debe incluirse también los delitos contra la Hacienda Pública, que pasaron en el año 1985 al título VI, quizá para ocupar el vacío que dejaba la derogación de los juegos ilícitos.

No obstante, parece que hay un proyecto de reforma de estos delitos, se elevará la cuantía de la defraudación para que sea delito a 15 millones de pesetas, ya parecerá una excusa absoluta para aquellos que hayan hecho efectivo la deuda con Hacienda antes de que se inicie el procedimiento por la propia Hacienda o incluso por la Administración de Justicia, normalmente por iniciativa del Ministerio Fiscal. ¿Ven ustedes cómo los delitos contra la propiedad es quizá el capítulo más amplio, o mejor, el título más amplio dentro del Código Penal? Y además, nos encontramos con el delito más frecuente. Los delitos contra la propiedad aproximadamente ocupan entre un 75 y un 80% de la criminalidad.

Dentro de estos, los delitos más frecuentes son los robos con violencia o intimidación en las personas, seguido de los robos con fuerza en las cosas. También es importante el número de delitos de cheque en descubierto, que es una figura que entiendo debe desaparecer del Código Penal y penarse sólo cuando sean constitutivos de un delito de estafa, pero no como figura única. El delito de robo desde el punto de vista criminológico es la figura más frecuente a nivel internacional.

No disponemos de unas estadísticas generales internacionales, sólo dispone de ellos la policía, las estadísticas de Interpol. Por ponerles algún ejemplo, por ejemplo, el país con mayor número de robos por habitantes, es decir, por 100.000 habitantes, es Suecia, con 8.600, le sigue Dinamarca con 8.300, Escocia 7.000, Inglaterra con 6.000, Países Bajos con 5.000, etcétera, etcétera, hasta llegar a España con un porcentaje de 2.044 delitos por cada 100.000 habitantes. Es decir, que en materia de robos tenemos cuatro veces menos de delincuencia que Suecia, Dinamarca, Escocia y siete veces menos que Inglaterra.

¿Cuál es el bien jurídico protegido? Es evidente que la palabra propiedad, con que se encabeza el título, no corresponde a la acepción civilista, porque en la técnica del derecho privado tiene una acepción muy concreta y determinada, contraponiéndose a los restantes derechos reales como el más comprensivo y que sirve de tipo a los demás. El artículo 532 del Código Penal castiga el furto en posesiones cometido por el dueño de la cosa, por el propietario, no es por supuesto, así con toda seguridad, un ataque a la propiedad entendida, como acabamos de exponer, ni tampoco son ataques a la propiedad, sino abuso de ellas, los incendios y daños en cosa propia. Artículos 556 y 552 del Código Penal, porque se requiere que el sujeto activo no sea precisamente el propietario.

Entre los comentaristas españoles, ha gozado de favor la tesis de que la propiedad ha de entenderse en sentido filosófico, pero esta noción se aproxima tanto al significado privatista

que se ha de rechazar por semejantes razones, a las que se acaban de indicar. Los códigos modernos prefieren la denominación de delitos contra el patrimonio, aun siendo mayoría los que adoptan la nomenclatura que emplea nuestro sistema. La palabra propiedad no puede tomarse en sus acepciones civilísticas, filosóficas, y es inexacto que la nota común a todos los delitos del título, sea de constituir un ataque al patrimonio, considerando como una unidad.

La conclusión es que nos encontramos ante un problema jurídico penal, es decir, que ha de resolverse con el único auxilio del propio código, el cual permite usar el concepto de patrimonio únicamente como punto de referencia, en cuanto que todos los delitos contra la propiedad son delitos contra elementos integrantes del patrimonio.