

REVISTA CRITICA

DE

DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO
CIVIL Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

Año XXXI

Mayo - Junio 1955

Núms. 324-325

La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación forzosa

SUMARIO: I. *La utilidad pública y el interés social como causas de la expropiación forzosa*: A. La causa de la expropiación.—B. Evolución de la legislación: 1. La necesidad pública.—2. La utilidad pública.—3. El interés social.—C. Derecho español: 1. Antecedentes.—2. La Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.—D. La distinción entre utilidad pública e interés social.

II. *La distinción en la Ley española de 1954*: A. El concepto de utilidad pública e interés social.—B. El régimen jurídico: 1. Especialidades en el régimen ordinario.—2. Procedimientos especiales: a) Regulados en la Ley de 1954. b) Regulados fuera de la Ley de 1954.—C. Especial referencia a las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.

III. *Conclusiones*.

I. LA UTILIDAD PÚBLICA Y EL INTERÉS SOCIAL COMO CAUSAS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

A *La causa de la expropiación forzosa.*

1. Cuando la doctrina se refiere a la necesidad o utilidad públicas, a la utilidad nacional o social o al interés público o social como causas de la expropiación forzosa, no emplean el término «causas» en su sentido técnico; no se refiere —dice ZANOBINI— al fin inmediato del acto, o sea, a la transferencia de la propiedad; sino a la

causa natural, esto es, al modo práctico por el cual la Administración se decide a pronunciar tal transferencia (1). La causa de la expropiación así entendida constituye su fundamento mismo, la razón de ser de la transferencia de la propiedad en que la expropiación consiste, el por qué una entidad pública priva a un sujeto de derechos sobre un bien determinado. Por ello, no puede extrañarnos que llegue a hablarse de la utilidad pública como «presupuesto de la expropiación» (2).

2. Tiene tal importancia la cuestión, que en todos los procedimientos expropiatorios se exige como trámite del mismo o como requisito previo a la incoación del expediente, la concreta declaración de utilidad o necesidad pública, o interés público o social. De este modo, la utilidad pública —o cualquiera de los otros fundamentos señalados— pasa a ser el centro de gravedad de un acto del procedimiento, de una fase de la expropiación, de uno de los cuatro períodos que, al menos entre nosotros, se vienen distinguiendo en la expropiación forzosa. La declaración constituye uno de los requisitos tradicionales que, al concurrir en un supuesto concreto, legitima la acción administrativa, y, al no darse, nos colocan en presencia de uno de los supuestos claros de vía de hecho, con las consiguientes trascendentales consecuencias, esto es, que desaparece el privilegio de la acción ejecutiva y el particular puede defenderse de la Administración empleando los medios jurídicos ordinarios (v. g. interdictos; proceso del art. 41 de la Ley Hipotecaria, etc.).

3. Pues bien, el objeto del presente trabajo es ver cómo juegan las distintas causas de expropiación en la nueva Ley española. Pero para ello, interesa examinar, previamente, la evolución legislativa.

B. Evolución de la legislación.

Mil veces ha sido descrito el progresivo aumento de las causas de la expropiación forzosa; cómo el restringido criterio que inspiró a las legislaciones en los albores del Estado de Derecho, ha ido am-

(1) ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*, IV, 3.^a ed., Milán, Giuffrè, 1948, pág. 192.

(2) CARUGNO: *L'espropriazione per pubblica utilità*, 3.^a ed., Milán, Giuffrè, 1950, pág. 30-34. Otros hablan de la «utilidad pública» como «condición de la expropiación». Por ejemplo, TROTABAS: *Manuel de Droit public et administratif*, 5.^a ed., París, Librerie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1946, pág. 127. En la fórmula amplia del art. 1.^o de la Ley española de 1954: expropiación, tanto la privación de un derecho patrimonial,

pliándose hasta límites insospechados. Una vez más, vamos a resumir los jalones de esta evolución.

1. *La necesidad pública.*—Cuando la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano proclama el principio de que la propiedad es un derecho «inviolable y sagrado», va a disponer, como secuela del mismo y garantía de los particulares, que nadie podrá ser privado de su propiedad, sino por *necesidad pública*, legalmente constatada y previa la indemnización justa. Es decir, únicamente podía llevarse a cabo la expropiación cuando así lo exigía la necesidad pública. Sólo ante una evidente causa de necesidad pública podía ser privado un sujeto de derechos de propiedad. No hay que decir que el término «necesidad pública» se entendía en su sentido más estricto.

2. *La utilidad pública.*—Muy pronto va a surgir una corriente encaminada a ampliar la causa de la expropiación. Las entidades públicas van a poder utilizar el mecanismo expropiatorio, no sólo cuando la cosa fuese estrictamente necesaria, imprescindible al fin público, sino también cuando fuese útil al mismo. Y entonces se va a reemplazar el término «necesidad pública» por otro más amplio: el de utilidad pública. Y va a ser este término el que se acoge en la mayoría de los textos constitucionales del mundo y en las leyes de expropiación que desarrollan aquéllos. Es cierto que todavía existen disposiciones que hablan de necesidad pública, pero al lado de este fundamento de la expropiación colocan el de la utilidad pública. Si contemplamos los textos constitucionales más recientes, veremos que así ocurre. En efecto (3):

a) En algunos, como en la Constitución de Honduras, aparece consignada la «necesidad pública» como causa de la expropiación, de

o sea de propiedad o derecho real limitado —como el der. de aprovechamiento—, como la constitución sobre cosa privada de un derecho —v. gr. de servidumbre de paso para corriente eléctrica—. Por tanto, en uno y otro caso, es la utilidad pública el fundamento de la expropiación, aun cuando el texto parezca referirse sólo al primero.

(3) Un resumen, en SERRA: *La expropiación forzosa en los modernos textos constitucionales*, en «Estudios dedicados al Profesor García Ovieja», vol. I, Sevilla, 1954, págs. 115-121. En dicho trabajo dice que se han utilizado como fuentes los textos publicados en la obra de MIRKINE-GUETZTCH: *Les constitutions européennes*, París, 1951; los insertos en el «Boletín de Legislación extranjera de las Cortes españolas», y en el libro de OLLEIRO: *El Derecho constitucional de la postguerra*, Barcelona, 1949. Sin embargo, a nuestro entender, también se utiliza el número 104 de «Información jurídica» (enero 1952), en el que se publica un resumen de textos constitucionales, bajo el título *La expropiación forzosa en los nuevos textos constitucionales*, Cfr. págs. 102-107.

inmuebles ; pero, a continuación, en el mismo artículo en que así se dice (art. 74), se añade que dichos bienes también podrán ser expropiados por motivos de utilidad pública. Criterio análogo se seguía en el texto constitucional de Uruguay de 1934 y en la Ley fundamental de Costa Rica de 1949.

b) En la mayoría de los casos se va a hablar de la «utilidad pública» como causa única de la expropiación forzosa. Así va a ocurrir en las legislaciones francesa e italiana (4), aparte de otros textos constitucionales, como las leyes básicas de los Estados de México, de 1917 (art. 27) ; las de Chile, de 1925 ; de Siria, de 12 de septiembre de 1952 (art. 21), de El Salvador, de 7 de septiembre de 1950 (art. 138), y del Perú, de 9 de abril de 1953 (art. 29) (5).

c) Y, otras veces, en vez de la expresión «utilidad pública», se emplea la de «interés público», como en las Constituciones de la India, de 1949 (art. 31), y del Japón, de 1946 ; o la expresión interés público e interés del Estado, como la Constitución de Bulgaria, de 1947 ; o la de interés general, como la Constitución de Yugoslavia, de 1946 (6).

3. *El interés social.*—Y, por último, una de las expresiones últimamente utilizadas para designar la causa de la expropiación forzosa, es la de «interés social». El Estado va a poder expropiar, no

(4) Sobre los rasgos generales de la evolución en Francia, puede verse cualquier manual. Cfr., por ejemplo, MALEZIEUX : *Manuel de Droit administratif*, Eds. Cujas, París, 1954, pág. 194 y ss. ; ROLLAND : *Precis de Droit administratif*, 10.ª ed., París, Dalloz, 1953, págs. 505-507 ; WALINE : *Manuel élémentaire de Droit administratif*, París, Sirey, 1946 (4.ª ed.), páginas 376-379. En Italia, vid., por ejemplo, ZANOBINI : *Corso*, cit., IV, páginas 192-193.

(5) Cfr., por ejemplo, SILVA CIMMA : *Derecho administrativo*, Apuntes de clases, Tomo IV, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1953, páginas 279-289, y *Derecho administrativo chileno y comparado*, Tomo I, Santiago de Chile, 1954, págs. 27-28 ; GABINO FRAGA : *Derecho administrativo*, 5.ª ed., Porrua, México, 1952, págs. 513-527.

(6) Cfr. CANASI : *El justiprecio en la expropiación forzosa*, Dapalma, Buenos Aires, 1952, págs. 53-57, y *Expropiación por causa de utilidad pública*, editado por el Instituto Argentino de Estudios legislativos, Buenos Aires, 1939, en el que se hace una referencia completa al problema. Cfr., en especial, págs. 253-281.

Sobre el nuevo sistema yugoeslavo en general, vid. FROL : *Znacaj Zakona o upravnim sprovima za jakanje dakonitosti*, publicado en «Navodna Drzava», marzo-abril, 1952, págs. 113-117 ; KAMARIC : *Prilog pitanju odnosa sudstva i uprave*, en «Archiv za Pravne i Drutvene Nauke», octubre-diciembre, 1952, págs. 431-461 ; KRNEK : *Odnos sudstva i uprave*, en la misma Revista, julio-septiembre, 1952, págs. 306-314. Estos trabajos se citan según el resumen aparecido en «International Political Science abstracts», UNESCO, París.

sólo por razones de utilidad pública —o sus equivalentes «interés público», «interés general», «interés estatal» o «interés nacional»—, sino también por razones de «interés social».

La nueva expresión aparece en algunos textos constitucionales. Tal es el caso de la Constitución de Cuba de 1 de julio de 1946 (artículo 24); de Panamá, de 18 de septiembre de 1946 (art. 141), y de Colombia, de 5 de agosto de 1886 (art. 26).

Y también en algunas de las leyes orgánicas de expropiación, como en la de Guatemala, de 24 de julio de 1948 (de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución de 1945), en cuyo artículo 1.º se dice: «Se entenderá por utilidad pública o interés social para los efectos de esta Ley, todo lo que tienda a satisfacer una necesidad colectiva, bien de orden material o espiritual» (7).

La nueva causa de la expropiación forzosa tiene su raíz en la profunda modificación del concepto de propiedad. La propiedad ya no es el derecho sagrado e inviolable de que hablaron los revolucionarios franceses. «La propiedad que pertenece por derecho al hombre se posee de derecho sólo cuando sea bien usada, esto es, cuando el derecho se ejerce según el orden justo, intrínseco al derecho de propiedad como tal» (8). No es que estemos en presencia de un fenómeno que ha llegado a denominarse «ocaso de la propiedad» (9), sino en presencia de una concepción de la propiedad que vuelve a inspirarse en los inmutables principios del Derecho natural. En este sentido, no puede hablarse del ocaso de la propiedad, aun cuando sí quepa emplear la expresión al referirnos a la concepción de la propiedad en las llamadas «democracias populares». Basta pensar en que, como ha resaltado JORDANA DE POZAS, aun cuando la Constitución staliniana de 1936 sigue hablando —igual que la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano— de la propiedad como «un derecho sagrado e inviolable», refiere el término, no a la propiedad individual, sino a la propiedad pública socialista» (10). Por otro lado,

(7) En cuanto a las primeras, Cfr. el trabajo de SERRA cit. en nota 3. Esta última ley se cita según el texto publicado en la «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales», de Buenos Aires.

(8) SCIACCA: *Concepto de propiedad*, «Revista de Estudios políticos», número 77 (1954), pág. 11.

(9) MOYANO LERENA: *El ocaso de la propiedad*, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales», Buenos Aires, año IX, núm. 40, septiembre-octubre, 1954, págs. 1167-1172.

(10) Cfr. JORDANA: *El problema de los fines de la actividad administrativa*, «Revista de Administración pública», núm. 4, pág. 20 y sig. Sobre

el Código civil soviético, en su artículo 1.º, nos dirá que la ley protege los derechos privados, salvo cuando ellos son ejercidos contrariamente a su fin social y económico (11). Esta última disposición, en sí misma considerada, prescindiendo de su vigencia real, está en armonía con principios que cada día se admiten con más generalidad en los sistemas occidentales

C. Derecho español.

1. *Antecedentes.*—a) En nuestras Constituciones del siglo XIX es fórmula general la de que «ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización». Es la adoptada, con pequeñas variantes, en las Constituciones de 1837 (art. 10), en la de 1845 (artículo 10), en la no promulgada de 1854 (art. 13), en la de 1869 (artículo 14) y en el Proyecto de Constitución de la Primera República española de 1873 (art. 15). No se habla, por tanto, de utilidad pública. Se emplea la expresión utilidad común, equivalente a aquélla.

b) La expresión utilidad pública aparece en la Constitución de 1876, en cuyo artículo 10, párrafo primero, se dice: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.» Del precepto constitucional pasó al Código civil y a la Ley de Expropiación forzosa de 1879. Como ha dicho BALLARÍN, el artículo 349 del Código civil está fielmente encuadrado en los principios de la Revolución francesa (12).

el sentido general de la Constitución staliniana de 1936, vid., GARCÍA PRILAYO: *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1951, pág. 531 y siguientes; SÁNCZ DE BUJANDA: *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1955, pág. 392 y ss.; SÁNCHEZ AGESTA: *El Derecho constitucional*, Granada, 1948, pág. 228 y ss.

Entre los trabajos recientes que se han ocupado del sistema soviético, vid., HAZARD: *Le Droit et l'évolution sociale en U.R.S.S.*, «Revue Internationale de Droit comparé», 5.º año, abril-junio 1953, pág. 241 y ss.; FRIEDIEFF: *La morale socialiste d'après la doctrine communiste en U. R. S. S.*, Id., págs. 274-283.

(11) Cfr. HAZARD: Art. cit., pág. 243.

(12) BALLARÍN: *El Código civil y la Agricultura*, «Revista de Estudios Agro-sociales», núm. 2, pág. 23. Sobre la evolución en España, vid., FERNÁNDEZ DE VELASCO: *Resumen de Derecho administrativo y de Ciencia de la Administración*, Barcelona, 1931, II, págs. 262-268; GASCÓN Y MARÍN: *Tratado de Derecho administrativo*, 12.ª ed., Madrid, 1952, Tomo II, página 443 y ss.; GARCÍA OVIEDO: *Derecho administrativo*, 4.ª ed., Madrid,

c) El Derecho español también va a hacerse eco de las nuevas tendencias, y la Constitución de la Segunda República va a hablar de la «utilidad social» como causa de la expropiación. En los párrafos primero y segundo de su artículo 44, dirá: «Toda la riqueza del país, sea cual fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afectará al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social, mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.» En la doctrina falangista se adoptarán principios análogos a los de la Constitución de 1931, al proclamarse la subordinación de la riqueza a la Nación (Punto 12 de la Falange), y la posibilidad de expropiar sin indemnización (Punto 21).

d) El Fuero de los Españoles colocará, al lado de la utilidad pública (causa tradicional de la expropiación), el «interés social». En el párrafo segundo de su artículo 32, dispone: «Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.» El «interés social» adquiere, por tanto, carta de naturaleza en nuestro Derecho positivo como causa de la expropiación. Y una ley posterior, la de 27 de abril de 1946, regulará la expropiación de fincas rústicas por razones de interés social. Con ella —así lo dice su preámbulo— se pretendía equiparar la declaración de interés social a la de utilidad pública. De considerarse la incautación a que se refiere la Ley de 1.º de septiembre de 1939 y artículo 4.º, o), de la Ley de 24 de noviembre de 1939 una subespecie de expropiación —como quiere VILLAR PALASI—, en *La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo*, «Revista de Administración pública», núm. 3, pág. 116-117, nota 87, habría que señalar que aquellas disposiciones hallan, como causa de la incautación del «interés supremo de la defensa o economía nacionales.»

1953, Tomo II, pág. 242 y ss.; ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*, 22.ª ed., Valladolid, 1950, II, pág. 493 y ss.

Entre las monografías, vid. ALCALÁ-ZAMORA: *Los nuevos derroteros de la expropiación forzosa*, 1922; ALVAREZ GENDÍN: *Algo sobre la expropiación forzosa*, Madrid, 1928; DE DIEGO: *Evolución doctrinal de la expropiación forzosa*, «Revista de Derecho privado», núm. 109 (1920); GARCÍA OVIEDO: *El concepto moderno de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública*, Madrid, 1927; RODRÍGUEZ MORO: *La expropiación forzosa*, Bilbao, 1953, pág. 92 y ss.

e) La jurisprudencia de las Salas 3.^a, 4.^a y 5.^a de nuestro Tribunal Supremo acusaron el giro que sufría nuestra legislación y en numerosos fallos se hizo eco de la nueva orientación. Por ejemplo, en Sentencia (Sala 5.^a) de 8 de abril de 1953, se refiere al aumento del ámbito de la expropiación, así: «disposiciones diversas y posteriores (al Código civil y Ley de 1879) han ido constantemente ensanchando el ámbito de aplicación de la expropiación forzosa, y una de ellas es la citada Ley de 27 de abril de 1946, que establece un procedimiento simplificado para casos de «interés social», que el Código no mencionaba». En otra de la Sala 5.^a, de 8 de mayo de 1953, se dice: «que basada en el interés social, como se expone en su preámbulo, la Ley de 27 de abril de 1946 sobre expropiación forzosa de fincas rústicas, debe atribuirse igual fundamento a la limitación que impone». En otra de 8 de abril de 1953 se refiere al régimen de la nueva expropiación y, en su primer considerando, dice: «si bien es cierto que ambas leyes (Ley de 10 de enero de 1879 y Ley de 27 de abril de 1946) son de expropiación forzosa, no es menos verdad que la primera es por causa de utilidad pública y la segunda por interés social, el cual, por primera vez, y con esta Ley, aparece en nuestra legislación como causa limitativa de libre ejercicio del derecho de propiedad y motivo justo de expropiación forzosa de finca rústica, para lograr la solución de problemas sociales en el campo, como se lee en el preámbulo de la citada Ley de 1946, y si bien en ésta se pretende equiparar la redacción de interés social a la de utilidad pública, es dejando subsistente las normas que rigen sobre expropiación por causa de utilidad pública en todo aquello que de una manera expresa no se modifique».

Y otras veces, nuestra jurisprudencia se refiere a los antecedentes de la institución, señalando cómo en nuestro Derecho histórico se encuentran normas de inspiración parecidas a las últimamente dictadas. En este sentido, vale la pena destacar la doctrina sentada en el tercer considerando de una Sentencia de la Sala 5.^a, de 27 de abril de 1953 (en la que fué ponente el Excmo. señor don José Félix Huerta), en el que se dice: «...tradición secular que tuvo su origen precisamente en nuestra patria —ya que el Derecho romano dejó sin ordenar ni desenvolver este instituto de la expropiación forzosa— con las Leyes 2.^a, título I, de la Segunda Partida, y la 31, título XVIII, de la Partida 3.^a, tan previsoras y justas que se anticiparon en más de cinco siglos a la Constitución de 1791 —con la De-

elaración de derechos que la precedió— y al Código civil de 1804, promulgados en Francia y tenidos, en la opinión más corriente, como primeros textos positivos reguladores de la institución mencionada, cuando en realidad fué en ambas leyes de Partida donde por primera vez quedaron expuestos los dos términos que abarca y comprende, como antes se dijo, el principio fundamental de este proceso: el de que no pueda el Poder público «tomar a ninguno lo suyo sin su placer», a no ser que ello «fuese a procomunal del Rey-no» o «de la tierra» y el de venir obligado en Derecho a darle «ante buen cambio que vala tanto o más» o comprándoselo «segund que valiere», preceptos de tal sabiduría que ya en ellos se distingue la expropiación de la compraventa y se determina el fundamento de la previa indemnización, que no es otro que evitar que recaiga sobre uno solo el sacrificio que por el bien de todos se le impone» (13).

2. *La Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.*

a) La nueva Ley de Expropiación forzosa, siguiendo las corrientes más recientes y teniendo en cuenta el antecedente del Fuero de los Españoles, no podía por menos de acoger el interés social al lado de la utilidad pública como causa de la expropiación forzosa. Y su artículo 1.º empieza diciendo: «Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles.» En el

(13) La jurisprudencia es copiosísima. Por ejemplo, en otra Sentencia, también de la Sala 5.ª, de 30 de octubre de 1953, primer considerando, se habla de «la índole o naturaleza social que inspira el problema referente a la expropiación de finca rústica, no sólo el artículo 32 del Fuero de los Españoles, sino muy especialmente la Ley de 27 de abril de 1946, al ampliar en tal materia el intervencionismo del Estado y establecer o considerar que tal interés, ante el que ha de ceder cualquier otro de índole particular o privada, constituye causa de expropiación».

En otras sentencias se aborda el problema de la configuración jurídica de la institución, con más o menos acierto. Así, en una Sentencia de la Sala 3.ª, de 3 de enero de 1953 en el tercer considerando, se dice: «Que no fueron rortés orientadores de la Ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879, ni el despojo por confiscación de la propiedad individual, ni el ejercicio del dominio eminente del Estado, sobre los bienes, integrantes del patrimonio nacional, sino el haber va atibado la finalidad de servicio de la propiedad preceptuando por ello que al surgir colisión entre el mero servicio individual a favor del propietario y la necesidad de ella para el bien común, se haga prosperar éste, en cuyos casos la Administración no despoja al particular de su propiedad, sino que le impone la transformación, mediante la entrega en convalencia de su valor dinerario —instintreo—, y este trocambio obligatorio de la cosa por el precio, fué causa de que en la sistemática de nuestro Código civil (artículo 1.456) se conceptuase a la expropiación forzosa como una subespecie del contrato de compraventa de legislación especial.»

párrafo quinto del apartado I del preámbulo, se dice: «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 1.º 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 del 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 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 nacional, viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una función social de la propiedad.» En el párrafo siguiente, se añade: «Esta nueva 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.»

b) A lo largo de todo el articulado de la Ley, se ve reflejada esta nueva concepción; hablándose del «interés social» como causa de la expropiación. Ahora bien, el problema capital que ello plantea consiste en precisar hasta qué punto es lícito hablar de dos clases de expropiación —la expropiación por causa de utilidad pública y la expropiación por causa de interés social. Para poder resolver adecuadamente este problema, habrá que examinar si, efectivamente, existe un régimen diferenciado para las expropiaciones por causa de interés social, pues si se llega a la conclusión de que a esta expropiación se aplican las mismas reglas que a la expropiación por causa de utilidad pública, lo único que se habrá experimentado es una ampliación de la causa de expropiación, una ampliación del ámbito de la expropiación, pero esto no implicará la necesidad de distin-

guir dos clases de expropiación. Previamente a esta cuestión jurídica fundamental, interesa precisar si, realmente, cabe encontrar diferencia esencial en el concepto de interés social respecto del concepto de utilidad pública.

D. *La distinción entre utilidad pública e interés social.*

1. Como se ha señalado, al lado de las legislaciones que emplean únicamente una expresión —utilidad pública, preferentemente— para designar la causa de la expropiación y al lado de aquellas que emplean indistintamente las expresiones de «utilidad pública» e «interés social», existen legislaciones —como la nuestra— en que se consagra el «interés social» como causa distinta de la «utilidad pública». Pues bien, si estudiamos las legislaciones y la posición doctrinal sobre la distinción, llegaremos a la conclusión de que no existe ni mucho menos unanimidad, al fijar el criterio diferencial. Sin embargo, el que parece dominar es el siguiente:

a) Existe expropiación por causa de utilidad pública cuando el bien objeto de la expropiación pasa a integrar el patrimonio de una entidad pública, cuando el bien expropiado pasa del ámbito de la propiedad privada al del dominio público; el bien en cuestión —bien inmueble en la concepción clásica— deviene bien de dominio público (14):

b) Por el contrario, existe expropiación por causa de interés social cuando el bien expropiado no pasa a integrar el patrimonio de una entidad pública, sino el del particular, el bien objeto de la expropiación pasa del patrimonio de un sujeto al patrimonio de otro

(14) No tiene que extrañarnos, por ello, que, entre los escritores franceses, por ejemplo, se sistematice la expropiación forzosa entre los modos de adquisición del dominio público. Cfr., por ejemplo, aparte de los autores citados, LAUBADERE: *Manuel de Droit administratif*, París, 1946, página 281 y ss. En este sentido, VILLAR PALASI (en su tesis doctoral sobre *El justo precio en el Derecho administrativo*, aún inédita, capítulo tercero), afirma: «La técnica clásica de la expropiación forzosa, tal como el siglo XIX, el siglo de los juristas, la concibió, fué pensada como un modo de incrementar el dominio público, como base éste, a su vez, para el establecimiento de los servicios públicos. En la estricta ejecución de estos servicios públicos estribaba la actividad administrativa y en ellos debía agotarse el poder administrativo.» Hoy «la Administración impone a los particulares una serie de transferencias coactivas, obligándoles a la entrega de una serie de productos o bienes, que alcanzan singular importancia en el cuadro de la economía nacional».

sujeto particular. En este sentido, en una tesis reciente, se afirma: «Hay interés social en una expropiación cuando los bienes expropiados benefician a una determinada clase social, como en la adquisición de terrenos para casas y granjas para empleados y obreros, y en la adquisición de terrenos para urbanización destinados a empleados y obreros; cuando la causa determinante de una expropiación es el interés social, podemos observar que los bienes objeto de la expropiación no pasan a formar parte del dominio público del Estado, como sucede cuando el móvil es el interés o utilidad pública» (15).

Que éste parece ser el criterio diferencial adoptado por la Ley española de 1954, como después examinaremos, lo demuestra el párrafo sexto *in fine*, del apartado I del preámbulo.

2. Sin embargo, la opinión dominante —y la tendencia seguida por la mayoría de los ordenamientos jurídicos— consiste en no partir de la diferenciación rígida entre una y otra expropiación, empleando el término «interés social» para expresar la ampliación sufrida en el concepto «utilidad pública» (16). Basta recordar el ejemplo de la Ley de Guatemala, de 14 de julio de 1948, en cuyo artículo 1.º se dice que se entiende por utilidad pública o interés social, para los efectos de esta Ley, «todo lo que tienda a satisfacer una necesidad colectiva, bien sea de orden material o espiritual». Es decir, todo lo que tienda a la satisfacción de una necesidad colectiva, de una necesidad pública, es causa de utilidad pública o interés social, que es lo mismo que decir que procede la expropiación forzosa allí donde lo exige la «necesidad pública». De aquí que no sea arriesgado afirmar, no ya la innecesidad de distinguir entre «utilidad pública» e «interés social», sino también la innecesidad de haber modificado —como se hizo en casi todos los sistemas— la expresión «necesidad pública» por la de «utilidad pública» para designar la causa de la expropiación forzosa, pues si necesidad pública es —como ha dicho JORDANA— «todo deseo o interés de un extenso grupo social que es imprescindible satisfacer» (17), si el concepto y concreción de la necesidad pública depende de circunstancias muy diversas, si se observa un «aumento y extensión de las necesidades pú-

(15) Cfr. LAZARAZU DE ANZOLATORO: *La expropiación* (tesis), Bogotá, 1952, pág. 27.

(16) «La expropiación de bienes —dirá RUIZ DEL CASTILLO— dilata los contornos. Ya no interviene sólo en el caso de utilidad pública, sino con motivos de utilidad social.» Cfr. *Manual de Derecho político*, Madrid, 1939, páginas 392-398.

(17) *El problema de los fines*, cit., pág. 15.

blicas», cuando los Estados emplean el mecanismo de la expropiación forzosa para finalidades mucho más amplias que las que se satisfacían en los primeros textos reguladores de la institución, no es que se emplee la expropiación por causa de «utilidad pública» en vez de por causa de «necesidad pública» (18), ni siquiera que se haya desbordado el concepto de «utilidad pública», exigiéndose el empleo de un nuevo término —el «interés social»—, sino que lo que ha pasado es que se ha ampliado el concepto de necesidad pública, que lo que se entendía por necesidad pública hace un siglo era radicalmente distinto a lo que se entiende hoy (19).

Entre nosotros, en la línea crítica, merece destacarse la posición de RODRÍGUEZ MORO, según el cual, «con ser esta locución —utilidad pública— la misma que viene usándose desde hace un siglo, es lo cierto que su contenido se ensancha cada día. Antes, casi sólo a las obras públicas se consideraba aplicable la expropiación forzosa, pues a sólo ellas parecía poder serles de aplicación el fundamento en que aquélla debe basarse. Pero las necesidades de los Estados modernos, con la intervención cada día más acusada de éstos en la vida social, ha hecho que multitud de obras o servicios llevados a cabo unos por la Administración pública general, provincial o municipal; y otros por particulares, tomen como base la utilidad pública; a fin de llegar a la expropiación de los bienes que son indispensables para dichas obras o servicios. La utilidad pública se halla hoy en cualquier clase de obra que más o menos directamente, y con mayor o menor amplitud, pueda refluir en interés de la colectividad. Desde la utilidad pública que era precisa para expropiar en orden a la construcción de una carretera, un puente, una fortaleza, hasta la que fundamenta la expropiación por particulares para construir viviendas económicas o una fábrica que se declara de interés para la in-

(18) Ha dicho WALINE: «la sustitución de la palabra *necesidad* pública por la de *utilidad* pública no ha sido una simple cuestión de terminología». Cfr. *Manuel*, cit., pág. 378. Pero, en realidad, si se trata de una cuestión de terminología, ya que jurisprudencialmente, a la vista de los hechos, con la misma expresión «necesidad pública», podía haberse extendido igual el ámbito de la expropiación.

(19) De análoga manera a como, dentro de los fines del Estado, puede emplearse el término genérico de bien común, que se concretará en fines diversos según las circunstancias de cada momento, la satisfacción de las necesidades públicas es la meta de la acción administrativa. La Administración persigue la satisfacción de necesidades públicas, de fines de interés general. La determinación de estos fines dependerá de las distintas concepciones políticas y sociales. El término genérico que designe los fines de la Administración es indiferente.

industria nacional, hay una gran diferencia conceptual. El interés social, como ha dado en llamarse, impone una mayor amplitud de contenido a la utilidad pública, y permite llevar a cabo la expropiación por motivos y en circunstancias que hace cincuenta años no se hubiera sospechado. Pero no hace falta cambiar de terminología; en la utilidad pública, de ilimitado contenido, cabe todo lo que en determinadas circunstancias de tiempo y lugar se considere de utilidad nacional, de interés público social, general o nacional, fiscal, etc. Puede, por ello, conservarse la locución generalmente admitida de utilidad pública, cuya declaración es el primer requisito legal para llevar a cabo la expropiación de la cosa que el interés público demanda» (20).

3. Realmente, no existe razón alguna terminológica que aconseje la introducción de la expresión «interés social», al lado de la de «utilidad pública» para designar las causas de la expropiación forzosa. Cuando se habla de «interés social», lo que se quiere designar consiste, sencillamente, en que se ha ampliado el ámbito de los móviles de la expropiación, y para ello no hace falta añadir nada al término «utilidad pública», suficientemente amplio. Dentro del término «utilidad pública» pueden incluirse los supuestos que aquellos autores y legislaciones que parten de la diferenciación incluyen dentro del «interés social». Para convencernos de esta afirmación inicial, basta tener en cuenta que muchas legislaciones progresivas, que siguen hablando de la «utilidad pública» como causa de expropiación, incluyen en las mismas supuestos típicos de los que, entre nosotros, se incluyen en las expropiaciones por razones de interés social (21). La explicación de este fenómeno radica en las características que se señalan al concepto de utilidad pública por la doctrina francesa, o la interpretación extensiva dada al término «utilidad pública» empleado por el artículo 38 de la nueva Constitución italiana por la doctrina y legislación posterior de aquel país (22). Refiriéndonos especialmente a la doctrina francesa, observamos cómo se constata el hecho de que la ley no da la definición de utilidad pública, que deja a la autoridad administrativa apreciarla en cada caso concreto (23). En ocasiones, se afirma que la noción de utilidad pú-

(20) La expropiación forzosa, cit., págs. 92-96.

(21) Cfr. la bibliografía francesa que después se cita.

(22) Cfr. ZANOBINI: *Corso*, cit., IV, pág. 192 y ss.

(23) Cfr. BAUDRY: *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, 3.^a edición, revisada por ROUSSELET, PATIN, ANGEL, París, 1953, pág. 5. Vid.;

blica es confusa (24). Y cuando se señalan las características del concepto se enumeran las siguientes (25):

a) Por un lado, su diversidad. La utilidad pública se manifiesta en direcciones harto distintas. Al lado de la interpretación clásica del concepto, se señalan varias direcciones en que él mismo se ha manifestado. TROTABAS, por ejemplo, estima que las tres principales son las siguientes: por un lado, se ha ampliado el concepto en atención a consideraciones económicas —por ejemplo, utilizándose en materia de desecación de pantanos, minas, energía hidroeléctrica, etcétera—; por otro, se amplía en atención a consideraciones sanitarias —permitiendo la expropiación por razones de insalubridad—, y por otro, por consideraciones estéticas (26). WALINE señala también cómo la utilidad pública puede concretarse en finalidades de tipo deportivo —expropiación para el establecimiento de terrenos deportivos—, de tipo social —edificación de viviendas rurales para familias numerosas y necesitadas— y científicas (27).

b) Carácter evolutivo. Es incuestionable la evolución del término. Lo que hoy se entiende por utilidad pública no es lo mismo que se entendía hace unos años. La extensión de la noción de utilidad pública es un fenómeno reseñado por la doctrina francesa (28). No se emplea ninguna otra expresión como la de interés social. Se emplea únicamente la de «utilidad pública», pero se afirma que tal noción; «actualmente, después de haber evolucionado perfeccionándose, ha devenido extensa» (29).

c) Carácter político. Se vincula la noción a los fines de la Administración pública, lo que equivale, en último término, a vincularla a los fines del Estado en general (30). Allí donde existe una finalidad

también HAURIQU: *Précis élémentaire de Droit administratif*, París, Sirey, 1925, pág. 334.

(24) ROLLAND: *Précis*, cit., pág. 505.

(25) BELIN: *La notion d'utilité publique en Droit administratif français*, París, Dalloz, 1933, págs. 4 a 15.

(26) *Manuel*, cit., pág. 127.

(27) *Manuel élémentaire*, cit., pág. 378.

(28) Como por la generalidad de la doctrina extranjera. Cfr. las obras generales citadas de LAUBADERE, TROTABAS, ROLLAND, MALEZIEUX, WALINE, etc.

(29) BAUDRY: *L'expropriation*, cit., pág. 5.

(30) Pues, como hace años afirmó LABAND —y se ha venido repitiendo por la doctrina posterior—, «todo fin que el Estado persiga puede convertirse en motivo de acción administrativa». Cfr. JORDANA: *El problema de los fines*, cit., pág. 15. Vid., también, GASCÓN HERNÁNDEZ: *Los fines de la Administración*, «Revista de Administración pública», núm. 11, págs. 33-43.

pública, un fin estatal, existe utilidad pública. Por eso, se ha podido afirmar que «la expropiación no es posible más que si el interés general autoriza este atentado a la propiedad privada; esto es lo que significa la fórmula «expropiación por causa de utilidad pública» (31). Es decir, donde existe «interés general» existe necesidad pública. «La expresión utilidad pública —dice CARPENTIER— debe ser tomada en el sentido de una utilidad general, como la define el Conseil d'Etat» (32). «Es suficiente —afirma BAUDRY— que la expropiación proyectada presente un interés general, es decir, que sea de un interés superior de orden material o moral para una colectividad» (33).

Esta concepción se encuentra, también, fuera de la doctrina francesa. Por ejemplo, en México, donde la jurisprudencia ha distinguido la «utilidad pública» de la «utilidad social» y la «utilidad nacional» (34), la doctrina ha reaccionado contra esta tendencia, al afirmar —así FRAGA— que «el nuevo criterio sustentado por las Cortes no nos parece que mejore en precisión al primero, pues además de que viene a separar en tres causas lo que para la Constitución no es más que una, introduciendo así una complicación que en nuestro sentir es innecesaria, ya que, en última instancia, como lo dicen las mismas Cortes, todos los intereses, social y nacional, se reducen al interés público, se deja en pie la cuestión relativa a fijar los elementos con que se debe juzgar si una necesidad social, nacional o pública, debe justificar la expropiación» (35). En la Ar-

(31) TROTARAS: *Manuel*, cit., pág. 127. En último término, conviene recordar que hasta se llegó a definir el Derecho público como un conjunto de reglas de interés general. Cfr. ENOÛ: *Traité théorique et pratique de Droit administratif*, T. I, 1903, pág. 2.

(32) Cfr. CARPENTIER: *Le Droit commun et quelques règles exceptionnelles de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, París, Sirey, 1949, página 7.

(33) *L'expropriation*, cit., pág. 5.

(34) La Sentencia que se cita es de 8 de diciembre de 1936, en la que se dice: «Ultimamente se han precisado las ideas a este respecto, adoptándose la tesis de que la utilidad pública en sentido genérico abarca tres causas específicas: la utilidad pública en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que afecten como entidad política o como entidad internacional» (cit. por G. FRAGA).

(35) FRAGA: *Derecho administrativo*, cit., pág. 522 y ss.

gentina, se ha afirmado que el concepto de utilidad pública debe considerarse extensivo a todo lo que represente o tienda a lograr una satisfacción para la colectividad, sea éste de índole material o puramente espiritual» (36).

II. LA DISTINCIÓN EN LA LEY ESPAÑOLA DE 1954

A. El concepto de utilidad pública e interés social.— La Ley de 16 de diciembre de 1954 se refiere en varios preceptos a la «utilidad pública» y al «interés social». Unas veces, indistintamente a ambas causas de la expropiación, como en los artículos 1.º, 9.º, 15, 124 y 125. Otras se refiere únicamente a la «utilidad pública», como en los artículos 2.º (apartado 2), 10, 11, 12, 14 y 99. Y otras, se refiere únicamente al «interés social», como en los artículos 2.º (apartado 3), 13 y 71. Ahora bien, ¿en qué se diferencian, conceptualmente, ambas causas de expropiación?, ¿cuándo existe «utilidad pública»? ¿cuándo existe interés social?

En el articulado de la Ley no se da un concepto de «utilidad pública» ni de «interés social». Únicamente cabe señalarse el artículo 10, que afirma que la utilidad pública se entiende implícita en relación con la expropiación de inmuebles en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio, y el artículo 71 que afirma que existirá causa de interés social para la expropiación forzosa cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva. Pero en tales preceptos se contemplan algunos de los supuestos en que existe «utilidad pública» e «interés social». El artículo 10 se refiere, únicamente, a un supuesto de declaración implícita de utilidad pública. Y el artículo 71 a un supuesto específico de interés

(36) Cfr. Instituto Argentino de Estudios Legislativos, *Expropiación por causa de utilidad pública*, cit., pág. 260; CANALI: *El justiprecio en la expropiación forzosa*, habla de «utilidad pública o interés general».

Esta tendencia es muy general. A título de ejemplo, puede verse, SILVA CIMMA: *Derecho administrativo*, apuntes de clases, T. IV, cit., págs. 281 y ss. Concretamente, en pág. 281 y 282, dice «utilidad pública» es decir, que exista un verdadero interés general en ordenar la expropiación».

sócial, al lado de los casos en que haya lugar con arreglo a las leyes». Pero si en el articulado no se da un concepto de utilidad pública ni de interés social —criterio elogiable—, en el preámbulo sí parece admitirse el criterio diferencial antes señalado entre una y otra causa de la expropiación. En el párrafo sexto del apartado I del preámbulo, se afirma: «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 beneficios a particulares por razones de interés social*». Es decir, la utilidad pública implica el paso del bien expropiado al patrimonio de una entidad pública; el interés social implica una expropiación en favor de sujetos particulares. Ahora bien, si contemplamos dos artículos de la Ley, el artículo 2.º y el 14, observaremos que no se ha aplicado, rígidamente, aquel criterio diferencial. En efecto:

a) Según el apartado 3 del artículo 2.º, pueden ser beneficiarios de la expropiación por causa de interés social los mismos sujetos que pueden ser beneficiarios de la expropiación por causa de utilidad pública, y, además, «cualquier persona natural o jurídica en la que concurren los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos». Es decir, el beneficiario de la expropiación por causa de interés social, puede serlo, no un particular, sino también una entidad pública; puede darse el caso de que el mecanismo de la expropiación por causa de interés social sea empleado para que el objeto expropiable pase a integrar el patrimonio de una entidad pública (37):

b) Por otro lado, cabe la posibilidad de que la «expropiación por causa de utilidad pública» sea utilizada, no para que un bien determinado pase al patrimonio de una entidad pública, sino al patrimonio de un sujeto particular. Concretamente, el artículo 14 de la Ley dice que «la concesión del título de Empresa de interés nacional llevará aneja, sin más, la declaración de utilidad pública... respecto a las obras y servicios que requiera el cumplimiento de sus fines». Podría decirse que tal precepto está justificado, por un lado,

(37) Sobre el problema, en la doctrina española anterior, vid. ALVAREZ GENDÍN: *Manual de Derecho administrativo español*, Barcelona, 1954, páginas 484 y ss.

por el artículo 1.º de la Ley de 24 de noviembre de 1939 sobre ordenación y defensa de la industria, según el cual «la industria, como instrumento de la producción, se considera parte integrante del Patrimonio Nacional y subordinada al interés supremo de la Nación»; y, por otro, por el artículo 6.º de la Ley de 24 de octubre de 1939, sobre establecimiento y protección de industrias de interés nacional, al emplear la expresión «Empresa concesionaria». Pero ni uno ni otro precepto pueden justificar que la expropiación contemplada en el artículo 14 de la Ley de 1954 constituye un supuesto clásico de expropiación, para integrar el patrimonio de una entidad pública; por las consideraciones siguientes:

a') Porque declaración análoga a la del artículo 1.º de la Ley de 24 de noviembre de 1939, se contiene, referida a la propiedad en general, en el artículo 30, párrafo segundo, del Fuero de los Españoles, al decir que todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien común. Pero aquel precepto no implica que la industria nacional sea patrimonio público. Las empresas industriales —incluso las que son declaradas de interés nacional— son propiedad privada.

b') Porque aun cuando a tales industrias de interés nacional se les considere «concesionarias» (38), el término «concesión» se emplea aquí en distinto sentido a como tradicionalmente se viene empleando. La concesión en sentido tradicional —y puede suponerse que el apartado 2 del artículo 2.º de la Ley de 1954 lo emplea en este sentido— implica una atribución de facultades sobre algo que es público —dominio o servicio—, y ese algo, por lo general, revierte al cabo de cierto tiempo a la entidad pública. El concesionario de un servicio que goza de los beneficios de la expropiación, verá que los bienes expropiados por razón del servicio revierten al cabo de cierto tiempo a la entidad pública. Por tanto, en estos casos, se aplica en toda su pureza el concepto clásico de la expropiación; cosa que no ocurre en la expropiación contemplada en el artículo 14 de la Ley de 1954.

De lo expuesto se desprende que no existe una diferencia conceptual clara entre «utilidad pública» e «interés social». Que el criterio diferencial más difundido, que parece acogerse en el preámbulo del nuevo texto, no es seguido en el articulado de la Ley. Y que;

(38) Sobre el problema, empleando un concepto amplio de concesión, vid. VILLAR PALASI: *Concesiones administrativas*, «Nueva Enciclopedia jurídica», Barcelona, 1952, T. IV, págs. 691-695.

por tanto, desde este punto de vista no parecía necesario distinguir dos tipos de expropiación, aun cuando el texto de la Ley no sea censurable, por venir impuesta la distinción por un texto de rango constitucional: —el artículo 32 del Fuero—. La Ley de 1954 no podía hacer otra cosa que partir de la distinción fundamental. Y el preámbulo y el articulado de la misma constituyen un exponente de los esfuerzos hechos por sus redactores por lograr la distinción más clara posible entre una y otra causa, distinción que se ha logrado en los límites de lo posible; pues, dada la imprecisión, íntima relación y carácter contingente de ambos términos, era imposible establecer una clara línea diferencial.

B. *El régimen jurídico.*—El hecho de que, desde el punto de vista de los conceptos, no parezca aconsejable establecer el «interés social» al lado de la «utilidad pública» como causas distintas de expropiación, no quiere decir que, por esta sola razón, la distinción deba rechazarse. Es necesario, para examinar completamente el problema, precisar hasta qué punto un mismo régimen jurídico puede aplicarse a uno y otro tipo de expropiación forzosa, pues si se llegara a la conclusión de que ciertos tipos de expropiación —que pudieran englobarse en la rúbrica general de «expropiaciones por interés social» —exigían normas especiales, claramente diferenciadas de las que regulan la expropiación por causa de utilidad pública, la diferenciación debía mantenerse. Es necesario, por tanto, examinar el régimen jurídico de ambas expropiaciones, a fin de comprobar la posibilidad o no de normas únicas.

La lectura de la nueva Ley demuestra que, en principio, el mismo régimen jurídico se aplica a la expropiación por causa de interés público que a la expropiación por causa de interés social. Tanto en lo que respecta a los sujetos, objeto, requisitos previos y procedimiento, como en lo que respecta a los efectos y garantías jurisdiccionales, no se aprecia diferencia esencial en el régimen jurídico general de uno y otro tipo de expropiación. Sin embargo, existen algunas diferencias en el régimen jurídico general de la expropiación, aparte de regularse especialmente algunos procedimientos especiales de expropiación por causa de interés social, diferenciados de otros procedimientos especiales de expropiación por causa de utilidad pública y del procedimiento general. Estas especialidades pueden clasificarse en los dos grupos siguientes:

1. *Especialidades en el régimen ordinario.*—El régimen gene-

ral de la expropiación, contenido en los títulos I, II y V de la Ley de 1954, se aplica a uno y otro tipo de expropiación. Las especialidades de la expropiación por causa de interés social respecto de la expropiación por causa de utilidad pública son mínimas. Pueden reducirse a las siguientes:

a) *En cuanto a los sujetos*, que el beneficiario de la expropiación puede serlo, cuando se trata «por causa de interés social», además de los sujetos que pueden ser beneficiarios en la expropiación «por causa de utilidad pública», «cualquier persona natural o jurídica en la que concurren los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos». Es decir, con arreglo a este precepto (art. 2.º, apartado 3), existe más amplitud al determinar los beneficiarios en un caso que en otro.

b) *En cuanto al procedimiento*.—La única especialidad consiste en que la declaración de interés social se regula por el artículo 13, según el cual «el interés social determinante de transmisiones forzosas de cosas o derechos a los fines específicos de los artículos 30 y 31 del Fuero de los Españoles se sujetará, en cuanto a su declaración, al mismo procedimiento previsto en el artículo anterior». Es decir, la Ley se refiere a la declaración de interés social para someterla, precisamente, al mismo régimen que a la declaración de utilidad pública cuando ésta se refiere a bienes muebles.

2. *Procedimientos especiales*. — Ahora bien, si en el régimen general no cabe señalar diferencias importantes en la expropiación por causa de interés social, cabe destacar la existencia de procedimientos especiales de expropiación por tal causa, claramente diferenciados del procedimiento general y de los demás procedimientos especiales. Al exponer estos procedimientos especiales, cabe distinguir dos grupos: los regulados en la propia Ley de 1954 y los regulados en otras leyes especiales. Pues es un hecho evidente la anarquía legislativa existente en la materia, que no logró suprimirse del todo con el nuevo texto. Tal anarquía legislativa, fomentada, por el recelo de los distintos departamentos ministeriales y su irrefrenable tendencia a operar con arreglo a normas propias y diferenciadas, muchas veces más por un prurito de originalidad que por necesidades reales, no ha sido superada del todo por la nueva Ley de Expropiación. Pese a la aspiración inicial de superar la profusión de normas sobre la materia que movió al Ministerio de Jus-

ticia y, a la Comisión redactora del Anteproyecto, la resistencia opuesta por ciertos departamentos malogró aquella laudable aspiración inicial de recoger en un texto único —texto único legal y texto único reglamentario— las normas vigentes sobre expropiación forzosa, y surgió la necesidad de que en la tercera de las disposiciones finales de la Ley se autorizara al Gobierno «para que, a propuesta de una Comisión designada por el Ministro de Justicia, determine mediante Decreto cuáles de las disposiciones vigentes sobre expropiación forzosa habrán de continuar en vigor». Por eso, al referirnos a los procedimientos especiales por causa de interés social, hemos de referirnos, no sólo a los regulados en la nueva Ley, sino a los regulados en alguna ley especial no derogada.

a) *Regulados en la Ley de 1954.*—En la nueva Ley se regula, entre los procedimientos especiales, uno por causa de interés social: el del capítulo II del Título III; es decir, el de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. No quiere esto decir que tal procedimiento sea el único especial entre las expropiaciones por causa de interés social. Lo demuestra, claramente, el párrafo quinto del apartado III del preámbulo, al decir que «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, aquel en que la expropiación viene motivada jurídicamente por el incumplimiento por parte del propietario, de aquella finalidad que con generalidad ha designado la Ley a determinados bienes». Tal procedimiento existía regulado, con anterioridad, en algún caso concreto. «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 por razones político-sociales extienda la aplicación del principio de la función social de la propiedad.» En consecuencia, con arreglo a la nueva Ley de Expropiación, las expropiaciones por causa de interés social pueden clasificarse en dos grupos:

a') Expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad. Se regirán por el capítulo II del Título III, y en lo no previsto en el mismo, por las disposiciones generales de la Ley.

b') Demás expropiaciones. Se regirán por las normas generales de la expropiación por causa de utilidad pública, con las pequeñas

diferencias antes señaladas, a no ser que exista alguna disposición especial fuera de la Ley general y no derogada por ésta.

b) *Regulados fuera de la Ley de 1954.*—Cabe distinguir los dos supuestos antes señalados: expropiaciones por incumplimiento de la función social de la de propiedad y demás expropiaciones por causa de interés social.

a') *Expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.*—Fuera de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, se regulan algunos procedimientos expropiatorios típicos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Como ejemplos característicos del mismo, podemos señalar el regulado en la legislación de solares (Ley de 15 de mayo de 1944 y Reglamento aprobado por Decreto de 23 de mayo de 1947) y el regulado en la Ley sobre fincas manifiestamente mejorables de 3 de diciembre de 1953 (39). En uno y otro caso, se regula un claro supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, concretada, en el primero, en la edificación, y en el segundo, en lograr la productividad posible de las fincas mejorables; en uno y otro caso se condena al propietario con la expropiación forzosa en caso de que no cumpla aquella función, y en uno y otro caso se fija un plazo para el cumplimiento de aquella finalidad, requisitos exigidos, para este tipo de expropiación, por el artículo 72 de la Ley de 1954. El problema estará en determinar hasta qué punto aquellas disposiciones especiales —sobre fincas mejorables y solares— han quedado derogadas o modificadas por el nuevo texto. A nuestro entender, no ofrece duda que el procedimiento que debería seguirse en tales casos debe ser el regulado en la nueva Ley, quedando vigentes las normas de aquellas disposiciones que recogen los requisitos del artículo 72 (40). Sin embargo, respec-

(39) Sobre el primero, vid. LÓPEZ JACOISTE: *La nueva ordenación de solares*, «Anuario de Derecho civil», 1948, págs. 1027 y ss.

Sobre el segundo, vid. ALEJO LEAL: *Mejora forzosa de fincas rústicas*, «Revista de Estudios Agro-sociales», abril-junio, 1954, págs. 45 y ss., y *La Ley sobre fincas manifiestamente mejorables*, «Anuario de Derecho civil», 1954, págs. 175 a 195. Y GONZÁLEZ PÉREZ: *La declaración de fincas mejorables*, «Revista de Administración pública», núm. 13, págs. 207 a 236. Entre las disposiciones complementarias, vid. Ordenes de 31 de marzo y 24 de julio de 1954.

(40) Se trata de uno de los problemas que debe de resolver la Comisión designada en virtud de la disposición final tercera de la nueva Ley antes citada.

to de las fincas mejorables, la solución contraria parece imponerse, en virtud del artículo 97 de la nueva Ley.

b') *Expropiaciones por causa de interés social en los demás casos.*—Fuera de la Ley de 1954 se encuentra regulado un procedimiento especial de expropiación forzosa por causa de interés social: el regulado en la Ley de 27 de abril de 1946 sobre fincas rústicas (41), que ha de entenderse subsistente en aplicación del artículo 97 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 (42). Son normas específicas de este procedimiento expropiatorio las siguientes (43):

1.ª En cuanto a los sujetos, la intervención del Instituto Nacional de Colonización, en lugar de los órganos generales.

2.ª En cuanto a la declaración de interés social, que se hará mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Agricultura (arts. 1.º y 2.º), declaración de la que son diligencias previas las señaladas en el artículo 3.º de la Ley de 1946.

3.ª La declaración de interés social implica la de ocupación del inmueble (art. 2.º *in fine*).

4.ª Los períodos de justiprecio y toma de posesión se regirán por las reglas generales, salvo cuando se acuerde aplicar el procedimiento de urgencia (art. 4.º, párrafo segundo). Ahora bien, para fijar el justo precio hay que tener en cuenta las disposiciones contenidas en el Decreto de 20 de mayo de 1949 y las del artículo 5.º de la Ley de 27 de abril de 1946, que dice que «si los peritos estuviesen de acuerdo, o la diferencia entre la tasación de ambos no excediese del 5 por 100 del precio fijado por el perito del Instituto, éste órgano fijará definitivamente el precio, dentro de los límites señalados por la tasación por los dos peritos sin ulterior recurso sobre este extremo».

5.ª Que la regulación del derecho de reversión del inmueble al ex-

(41) Sobre la Ley de 1946, vid. MONTERO Y G. DE VALDIVIA: *La expropiación por causa de interés social en la Agricultura*, «Anuario de Derecho civil», 1952, páginas 1.329 y siguientes; GONZÁLEZ PÉREZ: *Colonización interior*, «Nueva Enciclopedia jurídica», Seix, Barcelona, T. IV, pág. 410, y CERRILLO: *Derecho agrario*, Barcelona, 1952, págs. 209 a 211, que se limita a transcribir el apartado III, B, del trabajo anterior de GONZÁLEZ PÉREZ.

(42) Pues se trata de una expropiación en materia de colonización, entendiéndose en sentido amplio.

(43) Se sigue el resumen incluido en el trabajo *Colonización interior*, citado, pág. 410.

propiado ofrece algunas variantes respecto del régimen general (artículo 14 de la Ley de 1946).

6.ª Que la garantía jurisdiccional de los administrados no es el recurso contencioso-administrativo, sino el de «súplica» ante la Sala 5.ª del Tribunal Supremo (44).

C. *Especial referencia a las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.*—De los distintos tipos de expropiación por causa de interés social, aquél que ofrece una consideración especial es el que ahora examinamos. Porque, en principio, no existe razón alguna que justifique someter a un régimen jurídico la expropiación cuando es por razón de interés social. Tanto da que sea una razón de interés social como que sea una razón de utilidad pública, si es que es posible establecer una diferencia clara entre ambos supuestos, lo que —como antes se dijo— es sumamente difícil (45). Cuando a una persona se le priva de su propiedad por razones de interés social, no hay razón alguna para otorgarle un trato distinto, —ni mejor ni peor— que cuando se expropia por razón de utilidad pública en sentido estricto. Es exactamente lo mismo que se priva a un sujeto de una finca de su propiedad para realizar una obra pública que para realizar obras de colonización, que luego se parcelarán entre los colonos. Ningún principio social, ni moral, ni jurídico, aconsejan establecer un diferente régimen jurídico, ni en cuanto a requisitos, procedimiento ni garantías jurídicas. ¿Por qué en un caso el particular va a tener en su mano la posibilidad plena de acudir a los Tribunales en defensa de sus derechos contra las arbitrariedades de la Administración y no en otro caso? ¿Por qué en un caso se va a determinar el justo precio de modo distinto? Si se entiende que el procedimiento general es equivocado, ¿haber generalizado el procedimiento especial por razones de interés social!; pero, en otro caso, no existe razón alguna que impida derogar este régimen especial. A nuestro entender, es esto tan evi-

(44) Esta disparidad de criterios es, a todas luces, censurable. No existe razón alguna para que, en unas materias (v. gr., concentración parcelaria) sea posible la interposición de «recurso contencioso-administrativo», mientras que en otras la impugnación procesal sólo es posible mediante el llamado «recurso de súplica» ante la Sala 5.ª del Tribunal Supremo. En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ: *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, mayo 1953, pág. 335.

(45) Porque, en último término, el interés social puede entenderse como un aspecto de la utilidad pública. Cfr. *ut supra*, apartado A.

dente, que no nos explicamos qué razones pueden alegarse para justificar la diferencia de régimen jurídico, si tenemos en cuenta la posibilidad de emplear un procedimiento de urgencia en los casos previstos en el artículo 52 de la nueva Ley.

Ahora bien, si lo dicho es válido respecto de la expropiación por causa de interés social en general, hay que hacerse una salvedad: la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Si existe algún procedimiento especial que pueda justificarse por la causa, es, precisamente, éste. Cuando la razón de ser de la expropiación no es la utilidad pública, en general, en el amplio sentido en que ésta puede entenderse con inclusión del interés social, sino el haber incumplido el propietario una función social de la propiedad específicamente determinada previamente con aquella conminación, no cabe duda que el procedimiento expropiatorio debe regularse de forma distinta al procedimiento general y a los demás procedimientos especiales. En estos casos, si existen razones que aconsejan una diferenciación del procedimiento. En estos casos, cabe hablar de un tipo de expropiación al que no deben aplicarse, sin alteración, las normas generales. Por un lado, porque es necesario promulgar normas de garantía para el propietario, como las que se establecen en el artículo 72 de la Ley de 1954. Por otro lado, porque el justo precio debe ser regulado de forma diferente, en relación con consideraciones diversas.

En efecto, debe ser principio general de la expropiación forzosa —consecuencia de la igualdad ante las cargas públicas— que al expropiado se le abone el valor real del bien expropiado. En otro caso, sufriría un atentado evidente aquel principio, ya que la realización de una obra, servicio o actividad que redundaba en interés de la comunidad —de todos y cada uno de sus miembros—, iba a ser soportada, no por todos los miembros, según sus posibilidades, a través del impuesto, sino, injustamente, por el expropiado, que iba a contribuir a las cargas públicas en modo desproporcionado a los demás; iba a contribuir en más con la diferencia entre el valor real del bien expropiado y la cantidad abonada como consecuencia de la expropiación. De aquí la necesidad de que, con carácter general, se exija que el justo precio responda al valor real del bien expropiado.

Ahora bien, cuando la expropiación tiene su razón de ser en el incumplimiento de una función social de la propiedad, el expropiado ha infringido un deber. En cierto modo, la expropiación opera como

una sanción; de aquí que se haya empleado el término «expropiación-sanción» (46). Teniendo en cuenta la concepción católica de la propiedad, aquí ha surgido una infracción a elementales deberes del propietario. Existen razones, a todas luces justas, que aconsejan que en estos casos se abone al expropiado una indemnización inferior al valor real del bien objeto de la expropiación. Sin embargo, el problema no puede ser resuelto de forma tan simplista. Es necesario tener en cuenta otros elementos de juicio. Es necesario distinguir dos supuestos claros, a los que han de aplicarse consecuencias distintas: por un lado, aquellos casos en que el propietario no cumple la función social de la propiedad por falta de medios; por otro, los demás.

En aquellos casos en que el expropiado no cumple con la finalidad social de la propiedad por carecer de los medios necesarios para ello, tampoco existe razón alguna para aplicarle, en orden al *justiprecio*, normas jurídicas distintas a las generales. También en este caso, si se considera conveniente la expropiación, debe abonarsele el valor real del bien. Es más, quizá fuese discutible la procedencia de la expropiación si la Administración, a través de una adecuada política de fomento, no facilitó los medios necesarios para que el propietario —quizá vinculado a su propiedad por afectos explicables— no realizase por sí las obras exigidas por la función social.

Pero en aquellos casos en que el propietario no realiza aquellas obras o trabajos sin concurrir la circunstancia que se acaba de señalar, deben aplicarse normas distintas de las generales. El *justiprecio* puede y debe ser inferior al valor real. Puede incluso admitirse la expropiación sin indemnización, posibilidad admitida por la Constitución de la Segunda República y por los Puntos de Falange Española, al decir el Punto 21 que: «El Estado podrá expropiar sin indemnización las tierras cuya propiedad haya sido adquirida o disfrutada ilegítimamente» (47). Y uno de los supuestos de disfrute ile-

(46) El término fué usado, frecuentemente, en la Comisión redactora del Anteproyecto de Ley de Expropiación forzosa que funcionó en el Instituto de Estudios Políticos. Según creo, fué GARCÍA DE ENTERRÍA el que por primera vez usó el término en aquella Comisión, término que acabó por imponerse.

(47) Como he recordado en otras ocasiones, dichos puntos fueron adoptados como norma programática del nuevo Estado en el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937. Cfr. CONDE: *Representación política y régimen español*. Madrid, 1945, pág. 122. El punto de Falange se refiere a dos aspectos: adquisición ilegítima o disfrute ilegítimo. Respecto de lo primero,

gítimo, claro es el incumplimiento de la función social de la propiedad. En el caso de que el propietario de una finca, por ejemplo, contraviene elementales normas sobre la producción, no obtiene de la misma todo el rendimiento posible, debe ser afectado por una expropiación en la que no se indemnice el valor real de la finca.

Esto supuesto, el problema que se plantea es si el procedimiento recogido en la Ley de 1954 (art. 74), y antes, en la Ley de solares y en la de declaración de fincas manifiestamente mejorables, se ajusta o no a las normas señaladas (48). Refiriéndonos al procedimiento de la Ley de 1954 —que, en principio, viene a ser el mismo que el que regulan las otras dos disposiciones señaladas—, no ofrece duda que se ha inspirado en la tendencia apuntada de que el «justo precio», en estos casos, no tenga de «justo» más que el nombre, por no representar el valor real de la cosa. Pero creemos que la Ley se ha quedado en el camino; debería haber establecido normas con arreglo a las cuales el precio de la expropiación fuese aún inferior. Particularmente es censurable la norma contenida en el apartado b) del artículo 75, al decir que «la Administración podrá expropiar la cosa directamente, por su justo precio; para adjudicarla posteriormente a tales particulares, o bien sacarla a subasta pública».

un supuesto típico es el de la transformación de los señoríos jurisdiccionales en territoriales. JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA, en su discurso de 23 de julio de 1935, en el Congreso de los Diputados, al oponerse a la monstruosa política reaccionaria de las derechas españolas, afirmaba: «Los señoríos jurisdiccionales, por una obra casi de prestidigitación jurídica, se transformaron en señoríos territoriales; es decir, trocaron su naturaleza de títulos de Derecho público en títulos de Derecho privado, patrimonial. Naturalmente, esto no era respetable, pero no era respetable en manos de los Grandes de España, como no era respetable en otras manos cualesquiera». Cfr. *Obras completas*, Editora Nacional, T. II, 1939, pág. 230. Y uno de los supuestos de ilegitimidad en el disfrute ha de considerarse el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando, a través de una decidida acción de fomento, el Estado pone en manos de los propietarios medios que facilitan dicho cumplimiento. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *La declaración de fincas mejorables*, «Revista de Administración pública», núm. 13, página 213.

(48) Por lo que respecta al segundo, se ha afirmado: «Lo que en modo alguno es admisible es la norma del artículo 10, con arreglo a la cual, en muchos casos, el precio que se pague en una expropiación cuya causa es el incumplimiento de la función social de la propiedad, supondrá una indemnización superior a la que rige en otros supuestos de expropiación. En los casos en que en la subasta se abone cantidad superior a la pagada al propietario primitivo, deberá utilizarse tal diferencia para sufragar los gastos de una reforma agraria, cuya meta sea una distribución más justa del suelo español». Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *La declaración de fincas mejorables*, *ibid.*, pág. 214.

en cuyo caso la determinación del justo precio jugará a los solos efectos de fijación del tipo de licitación» y que «si de esta subasta resultare un precio de venta superior al fijado en el expediente de expropiación, la diferencia quedará a beneficio del propietario expropiado». Esta regulación es censurable, y es censurable porque puede darse el caso de que en esta expropiación —expropiación-sanción— se abone al expropiado una cantidad superior al valor real; es decir, que en uno de los pocos supuestos en que resulta admisible que al expropiado no se le abone el valor real del bien objeto de la expropiación, puede darse el caso de que se le abone un valor superior. Es indudable que la regulación de las sucesivas subastas en el artículo 75 citado es adecuada; pero en el caso de que en la licitación de la primera resulte un precio de venta superior o incluso igual al del justo precio, es injusto que se le abone íntegramente al expropiado; al expropiado debe abonársele, incluso en estos casos, cuando no concurre la circunstancia señalada antes, un precio inferior al que resulte de aplicar las normas generales en un porcentaje que debería haberse determinado (49).

Por otro lado, la nueva regulación es censurable al no distinguir aquellos casos en que el propietario no cumple la función social de la propiedad por falta de medios. En estos casos el procedimiento del artículo 75 es censurable pero, justamente, en el sentido contrario antes señalado. En estos casos no hay razón alguna para no abonar al propietario el valor real del bien expropiado. La injusticia es manifiesta si se piensa en un pequeño propietario que no realiza aquella función social de la propiedad, cuya propiedad puede ser expropiada a favor del gran empresario que, aprovechándose de la coyuntura que le brinda la Ley, puede beneficiarse del mecanismo de las sucesivas subastas y obtener la cosa por valor inferior al real. Utilícese el ejemplo anterior referido al pequeño propietario de un solar o de una finca susceptible de mejora como expropiados, por un lado, y por otro, a una gran inmobiliaria o empresario agrícola, como beneficiarios del procedimiento expropiatorio. Estas realidades socia-

(49) Es decir, que en estas expropiaciones, el justo precio que resulte de aplicar la mecánica valorativa general, rebajado en un tanto por ciento (veinte, treinta o cincuenta por ciento), debería jugar como tope máximo que puede entregarse al expropiado, destinándose por la Administración la diferencia entre ese tope máximo y el precio que resulte en las subastas a la realización de obras encaminadas a la finalidad que debía haber perseguido el propietario.

les no pueden ser indiferentes al jurista ni al legislador. De aquí la necesidad de diferenciar claramente ambos supuestos, y, una vez diferenciados, cuando no concurren aquellas circunstancias, debe aplicarse un procedimiento expropiatorio especial, en el sentido de que en todo caso se abone al propietario un precio inferior al valor real, incluso cuando, por el sistema de subastas resulte un precio superior, aplicando en estos casos la diferencia a la realización de aquellas obras que exige la función social.

III. CONCLUSIONES

Lo que se acaba de exponer puede resumirse en las conclusiones siguientes:

1.^a Una de las notas más acusadas que nos ofrece la evolución de la legislación sobre expropiación forzosa la constituye el aumento de las causas de la misma. La institución se ha ido empleando cada día con más frecuencia, para finalidades insospechadas en la primera época de su regulación. Esta evolución se tradujo en la sustitución de la expresión «necesidad pública» por la de «utilidad pública», primero, y, después, en la enumeración, al lado de la utilidad pública, de otras posibles causas de expropiación. En Derecho español se emplea la expresión «interés social», al lado de la «utilidad pública» para indicar las causas de la expropiación.

2.^a Si estas nuevas expresiones pueden explicarse por el deseo de reflejar (sobre todo en textos de rango constitucional) el progresivo aumento del ámbito de la expropiación, carecen de sentido partiendo del amplio concepto de utilidad pública e incluso de necesidad pública. Ni siquiera hubiera sido necesaria la sustitución de una expresión por otra, si tenemos en cuenta que el concepto de «necesidad pública» es variable y depende de circunstancias sociales y políticas, y que el fenómeno reflejado en la legislación expropiatoria no es otro que el del progresivo aumento de las necesidades públicas. Lo que hoy se entiende por necesidad pública es algo radicalmente distinto de lo que se entendía hace un siglo.

3.^a Si desde el punto de vista conceptual no había necesidad alguna de hablar de una expropiación por causa de interés social al lado de una expropiación por causa de utilidad pública o incluso de

necesidad pública, por ser estos términos lo suficientemente amplios para comprender los supuestos que hoy se incluyen como de «interés social», desde el punto de vista del régimen jurídico tampoco se aprecia, en principio, necesidad alguna de una diferenciación radical, pues unas mismas reglas deben aplicarse a uno y otro tipo de expropiación. El hecho de que en la expropiación por causa de interés social aparezca un sujeto, el beneficiario, que no se da en la expropiación por causa de utilidad pública (con excepciones), no justifica un régimen jurídico distinto.

4.ª Sí existe, sin embargo, un tipo de expropiación por causa de interés social que exige una regulación diferenciada en el cuadro de procedimientos expropiatorios: la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Dicha expropiación debe tener reglas especiales: por un lado, para garantizar en estos casos los derechos de los propietarios (como las contenidas en el artículo 72 de la nueva Ley española), y por otro, para la fijación del justo precio.

5.ª La regulación del justo precio en estos casos no debe olvidar estas elementales consideraciones:

a) Establecer una diferenciación clara entre aquellos casos en que el incumplimiento de la función social de la propiedad por falta de medios de los demás. Cuando se debe a falta de medios, de admitirse la expropiación, debe someterse al régimen ordinario y abonarse, realmente, el justo precio.

b) En los demás casos, al tratarse de un incumplimiento de la función social de la propiedad, el justo precio debe ser inferior al del procedimiento ordinario. De aquí que si se aplica el sistema de suastas, debe establecerse que en aquellos casos en que el precio resultante sea superior al que deba percibir el expropiado (que será el que resulte de aplicar el procedimiento normal, descontando un tanto por ciento), la diferencia se destinará por la Administración a la realización de aquella función social incumplida por el propietario.

De no existir una norma de este tipo, puede darse el absurdo de que en este tipo de expropiación en que, por haber existido un incumplimiento de la función social de la propiedad, cabe hablar de una expropiación sanción, el expropiado sancionado tenga un trato de favor respecto del expropiado en los demás casos, al poder percibir (posibilidad admitida expresamente por el artículo 75, aparta-

do b), de la nueva Ley) un precio superior al justo precio que percibiría aplicándose el procedimiento normal; posibilidad que no es desde luego muy remota; si tenemos en cuenta que puede versar sobre bienes que en el mercado obtengan un valor apreciable, que quedará reflejado en las subastas, de no haber acuerdo previo entre los participantes en las mismas.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo

ESTUDIOS DE DERECHO HIPOTECARIO Y DERECHO CIVIL

POR

D. JERONIMO GONZALEZ Y MARTINEZ

Prólogo del Excelentísimo Señor Don José Castán Tobéñas,
Presidente del Tribunal Supremo

Precio de la obra: 175 pesetas

Publicados los tres tomos.

Envíos contra reembolso, con aumento de dos pesetas.

Los pedidos a la Administración de

REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO

ALCALÁ, 16, 5.º; n.º 11 MADRID