

José María Baño León

# Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania

**SUMARIO:** I. PROPOSITOS DEL TRABAJO. II. LA EXPROPIACION FORZOSA EN FRANCIA. 1. LOS PRINCIPIOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA. 2. LAS REGLAS BÁSICAS DEL PROCEDIMIENTO. A) Encuesta pública. B) La declaración de utilidad pública: la competencia del juez administrativo para controlarla. C) Consecuencias de la anulación de la declaración de utilidad pública. D) La encuesta parcelaria y el *arrêt de cessibilité*. E) La fase judicial: determinación de la indemnización y declaración de expropiación. 3. EL DERECHO DE REVERSIÓN (RETROCESIÓN). 4. PROCEDIMIENTO DE URGENCIA Y EXTREMA URGENCIA. III. EL ORDENAMIENTO ITALIANO. 1. LA CONSTITUCIÓN ITALIANA. 2. EL PROCEDIMIENTO. A) La declaración de utilidad pública. B) La determinación de la indemnización correspondiente. Sobre la integridad de la indemnización en la legislación decimonónica y su aplicación efectiva. La reforma de la Ley de 22 de octubre de 1971 (*Legge sulla cassa*). 3. EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA INDEMNIZACIÓN. 4. LA RETROCESIÓN DE LOS BIENES. 5. LA EXPROPIACIÓN URGENTE. IV. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA EXPROPIACION EN ALEMANIA. 1. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL. 2. EL CONCEPTO AMPLIO DE EXPROPIACIÓN. 3. CLASES DE EXPROPIACIÓN. 4. EL PROBLEMA DE LA *JUNKTIMKLAUSEL*. 5. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: EL EJEMPLO DEL CÓDIGO URBANÍSTICO DE 8 DE DICIEMBRE DE 1986 (*BAUGESSETZGEBUCH, BAUGB*). A) Iniciación del procedimiento. La audiencia pública. Presupuestos: un plan previo. B) La iniciación del procedimiento a instancia del expropiado. La audiencia pública y la resolución expropiatoria. C) La determinación de la indemnización: La jurisprudencia constitucional no exige necesariamente el valor de mercado. La jurisdicción civil y la práctica legislativa se aproxima a ese valor. 6. LA REVERSIÓN, MANIFESTACIÓN DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD. 7. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES: LA OCUPACIÓN ANTICIPADA. V. CONSIDERACION FINAL SOBRE LOS ELEMENTOS COMUNES DE LA EXPROPIACION EN LOS ORDENAMIENTOS COMPARADOS.

## I. PROPOSITOS DEL TRABAJO

El régimen jurídico de la expropiación forzosa tiene características diversas en los países estudiados, en razón de su evolución histórica y de su distinta tradición dogmática. Con el fin de ofrecer un panorama

sintético y a la vez lo más útil posible para el lector, se ha ordenado el examen de los tres Ordenamientos Jurídicos bajo una sistemática común.

En la medida en que ello nos ha sido posible, hemos intentado acercarnos al derecho de la expropiación forzosa efectivamente aplicado, subrayando las dificultades prácticas más sobresalientes y los rasgos generales del procedimiento, de modo que puedan contrastarse con los imperantes en nuestro Ordenamiento Jurídico.

## II. LA EXPROPIACION FORZOSA EN FRANCIA

### 1. LOS PRINCIPIOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

La doctrina francesa destaca el entronque de la garantía expropiatoria con la tradición revolucionaria francesa. Los principios actuales siguen siendo sustancialmente los mismos que lucían en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: la expropiación requiere de una causa de utilidad pública y previa indemnización.

Como en los demás países que analizaremos, la expropiación forzosa, pese a ser fiel a aquellos principios estructurales, ha experimentado una evolución constante, como una manifestación más de la expansión de las actividades administrativas y de las necesidades sociales. Si originariamente la expropiación es un medio de permitir las obras públicas, a medida que se extiende la preocupación por los servicios públicos, se extenderá el ámbito de la expropiación. Hasta el punto de que bien pudiera considerarse que la idea de utilidad pública es perfectamente asimilable al interés general. Como ha destacado P. SUBRA DE BIEUSSES, si la expropiación forzosa implica originariamente la adscripción de lo expropiado al dominio público, sustrayendo el bien del mercado, actualmente no es infrecuente que se expropie precisamente para que el bien cumpla en el mercado la función que el legislador le exige.

### 2. LAS REGLAS BÁSICAS DEL PROCEDIMIENTO

En la legislación francesa, el procedimiento expropiatorio se desenvuelve en dos fases, una administrativa y otra judicial, de acuerdo con el principio tradicional del Derecho francés de que sólo el juez ordinario, el juez civil, tiene competencia para ordenar la privación de la propiedad de un ciudadano. Por eso, es también la autoridad judicial la encargada de establecer la pertinente indemnización.

A partir de la reforma de 23 de octubre de 1958, las dos fases no necesariamente se suceden en el tiempo sino que pueden ser simultáneas. De manera que la fijación de la indemnización puede producirse antes de que finalice la fase administrativa.

Las fases del procedimiento son las siguientes:

#### A) Encuesta pública

Esta fase previa al procedimiento expropiatorio tiene por objeto someter a debate público el proyecto o plan expropiatorio. No todos los proyectos se someten al mismo procedimiento de encuesta.

Una primera distinción se produce según se aplique o no la Ley de 12 de julio de 1983 dictada para aumentar la participación pública en las encuestas. Esta Ley dispone de una información pública más compleja, pero se aplica sólo a aquellos proyectos que tengan una incidencia en la ordenación territorial o en el desarrollo.

Cuando son acciones concretas que no tienen incidencia en el desarrollo de una zona se aplica la legislación anterior sobre encuestas constituidas por el Decreto de 6 de junio de 1956.

El Código de la Expropiación establece los medios para asegurar la fiabilidad de la encuesta, de manera que se asegure tanto una buena información por parte del público sobre los detalles y objetivos del proyecto como una ponderación adecuada de los intereses y proyectos alternativos de la opinión pública.

De ahí la importancia que da el Código a dos aspectos esenciales:

- La tendencia a que el proyecto sea lo más completo posible, de manera que pueda haber una información pública exhaustiva. Por eso, el artículo 11.3 exige que el *dossier* sea más o menos completo según la naturaleza de la obra. El *dossier* debe estar completo cuando la expropiación incluye la realización de diversos proyectos de obras. Se debe limitar a la previsión de costes cuando se trata de la simple adquisición de un inmueble, y tratarse de un proyecto simplificado preliminarmente cuando se encuentra incluido en planes urbanísticos más complejos. El Consejo de Estado subraya la importancia del procedimiento de encuesta, cuando afirma que el proyecto que sirve de base a la declaración de utilidad pública debe corresponder en su economía y sus modalidades de ejecución al que figura en la encuesta (*arrêt. Premoli*, 22 de abril de 1977).
- El segundo elemento consiste en la ordenación de un procedimiento de desarrollo de la encuesta que permita una participación efectiva.

El desarrollo de la fase de encuesta reviste una importancia notable, sobre todo, a partir de la Ley de Reforma de 1983. Es de subrayar que la autoridad que dirige la encuesta es independiente de la Administración que promueve el proyecto. El comisario o la comisión de encuesta es nombrado por el presidente del Tribunal Administrativo correspondiente. Los encuestadores disponen de amplios poderes para ordenar el procedimiento, establecer los medios de publicidad, fijar su duración, exigir todas aquellas informaciones complementarias que juzguen necesarias para la información del público, y puede convocar al director de la obra para reuniones públicas, lo que revela la influencia del procedimiento anglosajón (VENEZIA/GAUDEMET).

B) *La declaración de utilidad pública: la competencia del juez administrativo para controlarla*

Este acto administrativo (*sui generis* según la jurisprudencia francesa) es requisito indispensable para la expropiación.

La autoridad administrativa normalmente competente para la declaración es el prefecto o el ministro y su efecto fundamental es permitir la expropiación.

La declaración administrativa de utilidad pública puede ser impugnada ante la jurisdicción administrativa, tanto por defectos de procedimiento y desviación de poder como por inadecuación de la expropiación concreta a la utilidad pública, es decir, el juez examina, en palabras de J. M. AUBY y P. BON, si la expropiación satisface o no el interés público; si la respuesta es afirmativa, analiza si la colectividad dispone de terrenos en su patrimonio que le permitan realizar el proyecto sin expropiar, y si también la respuesta es satisfactoria, estudia las ventajas e inconvenientes de la operación desde el punto de vista del interés público.

Esta última modalidad de control enfrenta al juez administrativo con consideraciones que están en la raya fronteriza, siempre imprecisa, que separa el análisis de una noción jurídica tan vaga como la utilidad pública y el puro criterio de oportunidad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha ido bien lejos en este análisis, no conformándose con un control abstracto o teórico (LAUBADERE, VENEZIA, GAUDEMET), sino yendo al examen en concreto de las circunstancias del caso. El punto culminante en la evolución de esta jurisprudencia es el *arrêt Ville nouvelle Est*, de 28 de mayo de 1971, que consagra el análisis «coste-beneficio» de las operaciones expropiatorias, introduciendo una técnica de proporcionalidad sobre las deci-

siones administrativas que permite un control ilimitado del juez.

No es lugar éste para hacer un análisis exhaustivo de la polémica ocasionada por el *arrêt* antes citado, al que han seguido otros posteriores (*Société civile Sainte-Marie de l'Assomptiam, Avassin*), que han implantado el principio del balanceamiento o ponderación de los intereses públicos y privados (Cf. J. de la Cruz).

### C) *Consecuencias de la anulación de la declaración de utilidad pública*

Si el juez administrativo anula la declaración de utilidad pública, la expropiación será nula en los supuestos en los que no se haya traspasado el umbral de la ordenanza de expropiación dictada judicialmente, puesto que, según advertimos más atrás, es el juez quien fija la indemnización y declara la transferencia de la propiedad a manos públicas.

Es mucho más problemática la situación del expropiado cuando la anulación de la declaración de utilidad pública por el Consejo de Estado se produce después de que haya devenido firme en la jurisdicción ordinaria.

Pese a que la *causa expropriandi* falte, no se admite por lo común el derecho de reversión, unas veces porque la obra pública ya ha sido ejecutada y otras porque la Administración dicta un nuevo decreto. De modo que, en ocasiones, puede producirse una grave contradicción, próxima al *deni de justice*. Para salvarla, la Corte de Casación suele aceptar no pronunciarse sobre la expropiación hasta tanto se ha resuelto la impugnación del decreto de utilidad pública planteada por el recurrente.

### D) *La encuesta parcelaria y el arrêt de cessibilité*

Esta fase, que a menudo se desarrolla conjuntamente con la de utilidad pública, consiste en la determinación de los bienes concretos y la identificación de sus titulares para poder materializarse la expropiación. El *arrêt de cessibilité*, dictado por el prefecto, es impugnabile mediante el recurso por exceso de poder. El recurso puede fundarse en la ilegalidad del decreto de utilidad pública. Lo ha reconocido así el Consejo de Estado, pese a que la declaración de utilidad pública sea un acto administrativo y no un reglamento. El Consejo utiliza la técnica de las operaciones complejas, en cuya virtud hay una relación inescindible en el procedimiento expropiatorio, entre el acto declarativo de la utilidad pública y el acto de cesibilidad del bien (F. CHEVALLIER).

Los efectos de la anulación son similares a los analizados con ocasión de la impugnación de la utilidad pública.

E) *La fase judicial: determinación de la indemnización y declaración de expropiación*

La expropiación, como es normal en los restantes países, puede producirse por mutuo acuerdo en la fijación de la indemnización. En los casos en los que no hay concurrencia de voluntades, es una autoridad judicial especial la que ordena la expropiación (*ordonnance de expropriation*) y la que establece la indemnización. La ordenanza de 23 de octubre de 1958 ha instaurado una autoridad judicial especializada.

Los dos cometidos más importantes de esta jurisdicción son:

- Ordenar la expropiación, lo que implica la transferencia de la propiedad del expropiado al expropiante. La toma de posesión del beneficiario se subordina al pago de la indemnización, de suerte que mientras ésta no se produzca o se deposite la cantidad, el propietario sigue conservando el derecho de uso y disfrute. La ordenanza puede ser recurrida en casación.
- Determinar la indemnización, que es, sin duda, el acto más importante del juez.

La regla esencial es que la indemnización expropiatoria debe cubrir la integridad del perjuicio causado por la expropiación, lo que incluye la indemnización principal que representa el valor patrimonial del bien expropiado y las indemnizaciones accesorias que, en su caso, se produzcan como consecuencia de los daños causados.

El juez una vez realizada una visita *in situ* sobre los terrenos expropiados y practicada la vista con las partes y el comisario del gobierno, oído en su caso el notario o técnico correspondiente, resuelve sobre la indemnización. Lo hace necesariamente en el límite de lo pedido por las partes, aunque si el comisario del gobierno postula una indemnización inferior a la del expropiante, el juez puede excepcionalmente descender hasta ese límite. La resolución judicial indemnizatoria es recurrible en apelación y posteriormente en casación.

El principio general que rige la actuación judicial es que sólo se indemnizan los perjuicios directos, materiales y ciertos, lo que excluye tanto el perjuicio moral (para algunos autores contradice el principio constitucional de justo precio) como las expectativas de beneficio.

La indemnización principal satisface el valor venal del bien, para lo que tiene en cuenta los derechos accesorios al bien y las disposiciones técnicas de la ley que se ocupan tanto de la fecha de valoración como de los elementos necesarios para ponderarla.

La fecha de valoración es la de la ordenanza de expropiación adoptada por el juez de primera instancia. No obstante y para evitar el incremento especulativo que muchos bienes sufren por efecto del sólo anuncio de la operación expropiatoria, la ley permite al juez tomar como valor la fecha del año anterior a la encuesta previa a la declaración de utilidad pública. En el caso de los terrenos urbanizables, la ley dispone que se considere la fecha del juicio de expropiación cuando los terrenos dispongan de servicios urbanísticos (agua, luz, acceso rodado) y constituyan terreno urbanizable según un plan urbanístico. En caso contrario, se evalúa por su uso efectivo un año antes de la encuesta con arreglo al valor del día del juicio (art. 2, 13-15, II, del Código de Expropiación).

El juez debe observar, además, dos reglas técnicas:

1.º El precio resultante de los acuerdos amigables entre el expropiante y otros expropiados dentro del perímetro de la expropiación tiene que tenerse en cuenta como un elemento más de comparación.

2.º El juez también debe considerar el valor de los bienes que resulta de declaraciones de los administrados anteriores a la encuesta de expropiación y los que resultan de valoraciones fiscales recientes:

- El juez debe observar la regla de las mutaciones recientes (arts. 13-17 del Código), que le impide acordar una indemnización superior a la hecha por el *service des domaines* si una enajenación realizada en los cinco años anteriores, a título gratuito u oneroso, ha dado lugar a una valoración administrativa definitiva conforme a las leyes fiscales o a una declaración inferior a esa estimación administrativa.
- El juez, en su caso, debe reducir la indemnización compensándola con las plusvalías producidas por la misma operación expropiatoria en los terrenos del mismo propietario expropiado. Caso, por ejemplo, de la construcción de una vía pública que revaloriza los terrenos de los colindantes.

El pago debe efectuarse en el plazo de tres meses a partir de la señalización del justiprecio: de lo contrario se comienza a devengar el interés legal. Si transcurre más de un año a partir de aquella fecha, el expropiado puede pedir la retasación, que puede acumularse con los intereses de demora. En todo caso, el juez administrativo puede fijar una indemnización por los perjuicios causados por el retraso, como consecuencia del mal funcionamiento del servicio.

Como consideración final sobre este punto debe destacarse que el Consejo Constitucional francés ha reconocido en el caso de expropiaciones legales el derecho a una indemnización justa. En la famosa decisión sobre la Ley de Nacionalización de la Banca de 16 de enero de

1982, el Consejo declaró incompatible con la Constitución algunos preceptos que reconocían el valor inferior al real: «los accionistas tienen derecho a la compensación del perjuicio sufrido por ellos en el día en que se produce la transferencia, abstracción hecha de la influencia que la perspectiva de nacionalización haya podido ejercer sobre el valor de sus títulos».

### 3. EL DERECHO DE REVERSIÓN (RETROCESIÓN)

El Código Expropiatorio francés acoge también la figura de la reversión, cuando los inmuebles no se han destinado al fin previsto en un plazo de cinco años, o han dejado de servir al fin público que justificó la expropiación. Los propietarios o sus derechohabientes disponen durante el plazo de treinta años contados a partir de la ordenanza de expropiación del derecho de reversión. La peculiaridad del Derecho francés en este punto radica en que no se considera como una resolución de la expropiación, sino una cesión consentida a su antiguo propietario sometida a un precio fijado con arreglo a las normas de Derecho común.

El alcance de la reversión en Francia es muy limitado porque está excluida en dos supuestos notoriamente importantes:

- No hay lugar cuando se produce sobre el mismo bien una nueva declaración de utilidad pública, incluso aunque sea posterior a la demanda de reversión.
- Tampoco procede la retrocesión cuando sobre el terreno se construye una obra pública, de acuerdo con el principio francés de intangibilidad de la obra pública.

### 4. PROCEDIMIENTO DE URGENCIA Y EXTREMA URGENCIA

El Ordenamiento francés reconoce dos procedimientos extraordinarios principales:

a) El procedimiento de urgencia implica una reducción de los plazos en vía administrativa y un adelantamiento de la indemnización judicial, que el juez puede adoptar desde la audiencia a las partes, aun cuando no cuente con todos los datos referentes a la expropiación.

b) El procedimiento de extrema urgencia se caracteriza por ser adoptado por Decreto del Consejo de Estado, una vez que se ha producido la declaración de utilidad pública; es la propia Administración la que fija la indemnización provisional, lo cual es suficiente para ocupar los bienes. Inicialmente aplicado a proyectos de la defensa nacio-

nal, se extiende, después, a las grandes obras de interés nacional (por ejemplo, las de construcción de líneas TGV).

El Consejo Constitucional francés en su decisión número 89-256, de 25 de julio de 1989, rechaza que este procedimiento vulnere el artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre de 1789. Tras invocar los profundos cambios sufridos en el entendimiento del derecho de propiedad, establece cuatro consideraciones fundamentales:

1.ª «El otorgamiento por la colectividad expropiante de una provisión representativa de la indemnización no es incompatible con el respeto de estas exigencias (se refiere al previo pago de una indemnización justa susceptible de recurso) si tal mecanismo responde a motivos imperiosos de interés general y está acompañado de la garantía de los derechos de los propietarios interesados.»

2.ª Tanto por su campo de aplicación, circunscrito a la ocupación de terrenos no urbanizables para las grandes obras públicas de interés nacional, como por su utilización sólo en los casos en que existen dificultades para ocupar los terrenos, el texto de la ley implica que no puede ser invocado más que *cuando aparezcan dificultades bien localizadas susceptibles de retardar la ejecución de los trabajos*.

3.ª El juez de la expropiación sigue siendo competente para establecer la cuantía de la indemnización definitiva, por lo que se cumple con la garantía del juez legal, y la indemnización provisional asegura el carácter previo de la separación, conforme a la Constitución.

4.ª No se vulnera el principio de igualdad porque «corresponde al legislador competente para determinar los principios fundamentales del régimen de la propiedad en virtud del artículo 34 de la Constitución prever, en materia de expropiación, reglas de procedimientos diferentes según las situaciones, siempre que estas diferencias no procedan de discriminaciones injustificadas y que sean aseguradas a los propietarios de bienes expropiados garantías equivalentes».

### III. EL ORDENAMIENTO ITALIANO

#### 1. LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

El artículo 42 permite la expropiación por motivos de interés general, ampliando formalmente de modo notable la *causa expropriandi* de la Ley Fundamental de 1865, que permitía la expropiación sólo cuando se ejecutaran obras de utilidad pública.

## 2. EL PROCEDIMIENTO

### A) *La declaración de utilidad pública*

Es un procedimiento administrativo y es la autoridad administrativa quien ordena la expropiación del bien.

La declaración de utilidad pública determina la *causa expropriandi* y su finalidad es autorizar el ejercicio de la potestad expropiatoria a la Administración.

Pese a ser un acto que no pone fin al procedimiento, es impugnabile separadamente.

Los Tribunales administrativos italianos sólo examinan si se ha producido un error manifiesto de apreciación de la realidad o si, conforme a los datos del expediente, no hay coherencia lógica en sus elementos esenciales, que son:

- La delimitación del área de la expropiación.
- El proyecto o plano ejecutivo, en el que se detallan las obras, y que adquiere una gran importancia, pues el proyecto implica la declaración de utilidad pública, en los casos, que son la mayoría, en los que tal declaración está implícita.
- La declaración debe fijar los términos de iniciación y terminación en la que deben desarrollarse los trabajos completos de la expropiación, obligación exigible a cualquier procedimiento expropiatorio y que tiene por finalidad impedir que subsista más allá de un tiempo prefijado la incertidumbre sobre el destino de los bienes. Si la declaración está implícita, deben fijarse los plazos en el primer acto expropiatorio.  
En realidad la ley exige fijar cuatro términos precisos: el inicio de la expropiación, el inicio de las obras, el término final de las obras y de la expropiación.  
La superación de esos plazos de terminación, salvo prórroga por causas objetivas, hace decaer la declaración de utilidad pública.
- Se deben prever los recursos financieros necesarios para la expropiación. Esta exigencia es especialmente importante para las entidades distintas del Estado que deben asegurar la disponibilidad de los fondos necesarios.

B) *La determinación de la indemnización correspondiente. Sobre la integridad de la indemnización en la legislación decimonónica y su aplicación efectiva. La reforma de la Ley de 22 de octubre de 1971 (Legge sulla cassa)*

La Ley de 1865 partió de una reparación integral, a precio de mercado, del bien expropiado: «al justo precio que, a juicio de los peritos, hubiera tenido el inmueble en un libre contrato de compraventa».

Sin embargo —destaca la doctrina italiana—, algunas leyes modificaron este criterio, favoreciendo una reducción del coste de la expropiación, de modo que el valor de mercado sólo se utilizó en supuestos marginales como algunas expropiaciones con beneficiario privado (LANDI/POTENZA). La Ley de 22 de octubre de 1971 radicaliza la tendencia, hasta el punto de provocar una declaración de inconstitucionalidad de la Corte italiana.

Describiremos, primero, el sistema de indemnización de la ley y expondremos, después, los principales argumentos de la sentencia que lo declara inconstitucional.

La indemnización se mide por el valor agrícola del suelo, de manera que se evite la apropiación de plusvalías producidas por la acción de la Comunidad.

Se distinguen dos clases de suelo:

- El suelo de expansión (áreas externas a los suelos edificables: valor del suelo agrario, según los tipos de cultivos efectivamente practicados y correspondientes a los usos agrarios).
- El suelo urbano (área comprendida en las zonas edificadas urbanas: valor agrícola del suelo respecto del cultivo más común dentro de los que superen el 5 por 100 de las zonas cultivadas, multiplicado por coeficientes variables, según la distancia al centro de la ciudad y del número de habitantes del municipio en el que se encuentra la ciudad).

A esto se añade separadamente:

- a) El coste de las construcciones existentes sobre el terreno.
- b) Coste de las obras de urbanización no dependiente de la AP.

La Corte Constitucional italiana en una importante sentencia (núm. 5 de 1980) ha declarado la inconstitucionalidad de la ley, en punto a la indemnización expropiatoria; sus razonamientos fundamentales son:

1.º La indemnización no tiene en cuenta el valor del bien conforme a su destino. La indemnización prevista en el artículo 42.3 de la Constitución, aunque no tiene que constituir una reparación integral

de la pérdida sufrida por el expropiado, debe siempre representar una restauración seria y no simbólica e irrisoria. Para ello, el valor del bien debe determinarse en relación a sus características esenciales y a la potencial utilización del mismo, según la ley. Para las áreas destinadas a la edificación, es esencial tal destino, lo cual ha de tenerse en cuenta al establecer el valor de los bienes.

2.º El criterio del valor agrícola medio, que no hace referencia específica al valor del bien según su destino económico, introduce un elemento de valoración totalmente abstracto que lleva inevitablemente, para los terrenos destinados a fines urbanísticos, a indemnizaciones alejadas del valor del área expropiable, con patente violación del derecho a una indemnización o reparación adecuada, que la Constitución garantiza al expropiado.

3.º La no consideración de las características particulares del bien expropiado puede dar lugar a tratamientos diferenciados e irrazonables de bienes de características urbanísticas semejantes en razón del precio mayor o menor de la zona agrícola en que están ubicadas, lo que atenta contra el artículo 3 de la Constitución.

La Corte Constitucional rechaza igualmente la disparidad de tratamiento entre los expropiados, producida por efecto del coeficiente de la mejora de la indemnización que se dé a quienes quedan situados dentro de las áreas edificadas fijadas por los municipios.

Y también se considera contraria a la igualdad la diferencia de trato entre los propietarios de las áreas edificables sujetas a expropiación y quienes pueden edificar. La Corte rechaza que las cargas inherentes al proceso de edificación puedan equilibrar la disparidad de trato entre el expropiado y quien puede construir, toda vez que el promotor pueda trasladar las cargas a los adquirentes de los inmuebles construidos.

El legislador intentó mermar los efectos de esta sentencia, declarando subsistentes los criterios, «salvo acuerdo», pero la Corte Constitucional, por sentencia número 15 de 1983, declaró la inconstitucionalidad de las nuevas normas. Las dificultades de orden financiero y político para dictar una legislación sustitutoria no pueden justificar —según la Corte italiana— la reproducción de normas inconstitucionales sin garantizar una seria indemnización por el bien expropiado.

Por tanto, respecto de las áreas urbanísticas, se aplican los criterios generales de la Ley de 25 de junio de 1865. Sólo se utilizan las normas de la Ley 865/71 a las áreas agrícolas no susceptibles de uso urbanístico. La Corte Constitucional en sentencia número 355, de 18-21 de diciembre de 1985, ha ratificado el criterio de la Corte Suprema de Casación en sentencias números 3314, de 31 de mayo de 1984, y 5401, de 24 de septiembre del mismo año, y en la sentencia número 15, de 5 de enero de 1985, fijando como valor comercial del bien expropiado

el que corresponda a sus características y posibilidades urbanísticas, teniendo en cuenta la valoración de los bienes en áreas urbanísticas similares (TURCO LIVERI).

### 3. EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA INDEMNIZACIÓN

- El mutuo acuerdo: implica la mejora del 50 por 100 de la indemnización fijada provisionalmente. La mejora ha sido objeto de crítica en la doctrina.
- Si no hay acuerdo, se deposita la indemnización provisional en la caja de depósitos y se remite a la comisión provincial la fijación de la indemnización. La comisión es un órgano administrativo formado por técnicos especialistas en obras públicas, agricultura y urbanismo. Es competente la jurisdicción civil para conocer a las reclamaciones sobre el montante de la indemnización.

### 4. LA RETROCESIÓN DE LOS BIENES

El Ordenamiento italiano, como los restantes comparados, reconoce el derecho del particular a la retrocesión de los bienes expropiados, cuando hay circunstancias que permitan colegir que no se han destinado total o parcialmente a los fines que motivaron la expropiación. La retrocesión puede, pues, ser total o parcial en el caso de terrenos sobrantes.

Actualmente la retrocesión, que se configura como un derecho del particular, se practica escasamente (P. VIRGA) por dos motivos fundamentales:

1.º Desde el RDL número 691, de 11 de marzo de 1923, el propietario debe pagar por el bien su valor efectivo en el momento de la retrocesión, y no por el valor de expropiación.

2.º Porque la legislación urbanística (*Legge sulla cassa*, art. 21) da prelación a los Ayuntamientos para adquirir por el valor del suelo rústico, no del efectivo, bienes susceptibles de reversión, con el fin de estimular un patrimonio público municipal.

### 5. LA EXPROPIACIÓN URGENTE

Del mismo modo que en nuestro país, la ocupación de urgencia convierte a la expropiación ordinaria en algo por completo anormal. Son muy numerosas las leyes que directamente la proclaman, y está im-

plícita en la aprobación de planes urbanísticos y proyectos de obras públicas.

La ocupación urgente permite a la Administración tomar posesión del bien expropiado antes de que finalice el procedimiento expropiatorio. El decreto de ocupación de urgencia debe contar, además de la relación de los inmuebles y propietarios afectados, la referencia a la ley que declara la urgencia e improrrogabilidad de las obras.

El plazo para ocupar los bienes es de tres meses a partir del decreto de ocupación. Transcurrido aquél el decreto pierde su eficacia.

El período para la culminación del expediente expropiatorio de los bienes ocupados por vía de urgencia es de cinco años según el artículo 2 de la Ley sobre vivienda, que ha prorrogado en tres años el plazo de eficacia de la ocupación de urgencia previsto en la legislación general.

De no haberse producido la transferencia de la propiedad en el plazo antes señalado, el propietario tiene derecho al resarcimiento de los daños, dado que la ocupación *sine titulo* es un acto ilícito. Si la obra o el servicio no se ha establecido, el propietario puede pedir del juez la restitución del bien, más los daños sufridos, y si ya se ha transformado el bien, tiene derecho al resarcimiento de todos los daños sufridos como consecuencia de su adquisición ilícita.

Conforme al artículo 30 de la Ley sobre vivienda, la indemnización por ocupación anticipada no se independiza, como en el sistema precedente, Ley de 1865, de la indemnización expropiatoria propiamente dicha, y consiste en un porcentaje anual del 8,33 por 100 sobre esta última.

El propietario expropiado debe recibir dentro de los sesenta días siguientes a la ocupación efectiva del bien una indemnización provisional del 80 por 100 de la indemnización por expropiación y ocupación vigente, que se calcula sobre la indemnización provisional ofrecida por el expropiante.

#### IV. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA EXPROPIACION EN ALEMANIA

##### 1. PLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL

No existe una legislación unitaria sobre expropiación forzosa en el Derecho germano, aunque la Federación establece reglas uniformes aplicables en todo el territorio respecto de aquellas materias que le incumben, como es el caso del urbanismo, en el marco de la legislación concurrente.

El artículo 14.3 de la Constitución establece para el instituto expropiatorio cinco grandes reglas, que naturalmente afectan a cualquier tipo de expropiación.

1.ª La expropiación debe estar prevista en una ley o de acuerdo con lo en ella previsto.

2.ª Sólo puede utilizarse la expropiación cuando lo exija el interés general, lo que ha sido interpretado por el TCFA en el sentido de caracterizar a la expropiación como *ultima ratio*», cuando no pueden alcanzarse los fines públicos de otra manera menos onerosa para la propiedad privada [BVerfGE, 24, 367 (404 y ss.)].

3.ª La llamada *Junktimklausel*, que exige a toda ley que prevea expropiaciones, el establecimiento de la clase y cuantía de la indemnización.

4.ª La indemnización debe determinarse mediante una justa ponderación de los intereses públicos y de los afectados.

5.ª Para dirimir la corrección de la indemnización fijada es competente la jurisdicción ordinaria.

## 2. EL CONCEPTO AMPLIO DE EXPROPIACIÓN

El concepto de expropiación ha sido uno de los más debatidos en la dogmática del Derecho público alemán. La causa fundamental está en el peculiar sistema de responsabilidad administrativa germano que no cubre los supuestos de limitaciones indemnizables en derechos patrimoniales. Entre la responsabilidad del agente público (*Amtshaftung*) y la derivada de situaciones de peligro originadas por la propia Administración (*Gefährdungshaftung*) queda un espacio, las limitaciones patrimoniales directamente derivadas de medidas legislativas, no susceptible de una acción de responsabilidad. De modo que la expropiación no alcanza en Alemania sólo el despojo o privación total o parcial de la propiedad, sino que incluye también la minoración patrimonial producida por restricciones o limitaciones no admisibles de Derecho. La polémica carece de interés para el propósito de estas páginas y, por lo demás, fue perfectamente iluminada por Alejandro NIETO en un trabajo que conserva toda su vigencia.

## 3. CLASES DE EXPROPIACIÓN

Según ya hemos visto, la Ley Fundamental distingue entre la expropiación por ley (expropiación legal) y aquella que se produce con fundamento en una ley (expropiación administrativa). La primera de ellas, la expropiación concreta ordenada directamente por una ley, sin

necesidad de otro acto de ejecución [BVerfGE, 45, 297 (325 y ss.)], se considera restrictivamente por la jurisprudencia constitucional alemana. El TCFA la ha declarado admisible cuando, sin la expropiación por ley, hubiera podido frustrarse de manera importante la ejecución de las medidas necesarias.

#### 4. EL PROBLEMA DE LA JUNKTIMKLAUSEL

Pero la regulación constitucional plantea además otro problema: al exigir que la ley prevea necesariamente la clase y medida de la indemnización (*Junktimklausel*), ¿qué acaece con las leyes que restringen derechos patrimoniales y no prevén indemnización? El legislador cuando delimita o restringe un derecho puede encontrarse en una de estas dos situaciones extremas: no prever una indemnización arriesgando la nulidad de la ley, o indemnizar por simples delimitaciones del derecho en razón a su función social. Ante el dilema, tanto el legislador como los Tribunales han tratado de encontrar respuestas útiles: el legislador a veces ha introducido en las leyes una curiosa cláusula de salvaguardia, en la que se manifiesta que se indemnizará para el supuesto de que la norma tenga efecto expropiatorio.

La jurisdicción civil admite por regla general las peticiones de indemnización por medidas restrictivas de derechos patrimoniales, sin plantear la inconstitucionalidad de la ley por no haber previsto indemnización.

El Tribunal Constitucional Federal alemán, sin embargo, tiene dicho que «cuando un juez afirma el carácter expropiatorio de una ley, pero constata que no se ha observado la cláusula indemnizatoria del artículo 14.3.2 de la GG, está obligado a plantear la cuestión al Tribunal Constitucional conforme al artículo 100 (cuestión de inconstitucionalidad); no le está permitido aplicar tales leyes como eficaces jurídicamente y completarlas mediante una indemnización suficiente» [BVerfGE, 56, 249 (260 y ss.)]. Y, muy especialmente, en la famosa decisión de 15 de julio de 1981 (*Nassauskiesung*) (BVerfGE, 58, 300), el Tribunal negó que el ciudadano que presume que se ha producido una restricción ilegal en su propiedad pueda en lugar de exigir la defensa de su derecho frente a la norma ilegal reclamar una indemnización no prevista en la ley.

No obstante la energía con que se emplea el Tribunal Constitucional, la jurisdicción ordinaria sigue firme en su anterior jurisprudencia, al entender que el derecho a la indemnización en los casos de restricciones patrimoniales directamente derivadas de medidas legales ajustadas a Derecho (*enteignende Eingriff*) no proviene del artículo 143 GG, que quedaría reservado a la expropiación formal, sino que en-

cuenta su fundamento en el principio tradicional de responsabilidad por sacrificios patrimoniales no justificados (*Aufopferungsgedanke*, ya reconocido en la obra legislativa cimera del Derecho prusiano *Allgemeines Landes Recht für die preussischen Staaten*, de 1794, párrafos 74 y 75).

5. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: EL EJEMPLO  
DEL CÓDIGO URBANÍSTICO DE 8 DE DICIEMBRE DE 1986  
(*BAUGESETZGEBUCH, BAUGB*)

La Constitución alemana —según notamos más atrás— no atribuye al poder central competencia para establecer una regulación uniforme del procedimiento expropiatorio. Cada *Land* cuenta con su ley general expropiatoria. La Ley Fundamental sí que autoriza al *Bund*, en cambio, a regular el procedimiento expropiatorio respecto a aquellas materias que pertenecen al ámbito de la legislación exclusiva, o las que ejerce en las materias de la legislación concurrente, entre las que se encuentra la vivienda y el urbanismo.

Conforme al artículo 74.18 de la Ley Fundamental, el *Bund* ha dictado una legislación urbanística, refundida ahora en el código antes citado. En esta norma se regula un procedimiento expropiatorio, cuyo esqueleto vamos a utilizar para ilustrar el caso alemán. Se trata, sin duda, del procedimiento más relevante, tanto por la importancia intrínseca de la materia como porque se aplica también a la expropiación de vías públicas cuando corresponden a las determinaciones de los planes urbanísticos municipales (SALZWEDEL). •

A) *Iniciación del procedimiento. La audiencia pública*

*Presupuestos: un plan previo.*

Normalmente el procedimiento expropiatorio sigue a un proyecto contenido en un plan, urbanístico o de carreteras, por ejemplo. Cuando esto sucede, el procedimiento expropiatorio no puede poner en cuestión las líneas maestras del plan, limitándose a examinar si existe un fin de interés público que justifique la expropiación y a establecer la indemnización pertinente.

Los procedimientos planificadores del Derecho alemán, necesarios para todos los grandes proyectos de obras públicas, regulan con gran detalle la participación del público en el procedimiento de elaboración y normalmente dividen las competencias para elaborar el plan y las que se ordenan a ponderar todos los intereses en presencia, tanto pri-

vados como de otros entes públicos, entre autoridades administrativas distintas.

B) *La iniciación del procedimiento a instancia del expropiado. La audiencia pública y la resolución expropiatoria*

El procedimiento se abre a instancia de quien solicita la expropiación; se presenta la solicitud en el municipio donde radique el bien expropiable, y la autoridad municipal lo eleva con su informe al órgano del *Land* al que compete resolver sobre la expropiación (*Enteignungsbehörde*).

La autoridad expropiatoria tiene obligación (parágrafo 107 *BauGB*) de conducir diligentemente el procedimiento y adoptar todas aquellas medidas que permitan concluirlo mediante la vista, que debe dar oportunidad a todas las partes (solicitante, propietario, autoridades para los que tenga importancia la expropiación) de manifestar su opinión. Pieza fundamental del expediente es el dictamen de la comisión de peritos, formada por expertos independientes de la Administración expropiante, que tiene como misión establecer el valor del bien y los valores orientativos del suelo. El dictamen no es vinculante.

El procedimiento, si se admite la solicitud de expropiación, puede resolverse de dos formas:

- Mediante un acuerdo total o parcial sobre los términos de la expropiación. La ley exige a la autoridad colaboración para lograr un acuerdo. En caso de lograrse, la Administración se limita a levantar un acta del acuerdo que debe resolver las mismas cuestiones que contiene la resolución de expropiación.
- Mediante una resolución expropiatoria, que contiene todos los elementos de la expropiación (bien expropiado, beneficiario, plazo para hacer efectivo el traspaso) y la cuantía de la indemnización procedente.

La resolución pone fin al procedimiento administrativo y es impugnabile ante los Tribunales. Conforme al artículo 143 de la Constitución, la expropiación da lugar a una doble vía judicial:

- La impugnación sobre la legalidad de la expropiación corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- La impugnación sobre la naturaleza y cuantía de la indemnización a los Tribunales ordinarios.

Esta separación es consecuencia directa de la previsión constitucional que atribuye a la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los pleitos sobre la cuantía de la indemnización; ha sido muy criticada por las

dificultades que impone a los particulares. Para evitarlas, respetando la cláusula constitucional, el Código Urbanístico ha erigido un Tribunal especializado dentro de la vía civil, que asume todas las competencias revisoras sobre el acto administrativo de expropiación y demás cuestiones urbanísticas, son las *Kammern* (1.ª instancia) y *Senate für Baulandsachen* (2.ª instancia), a las que compete enjuiciar la legalidad del acto expropiatorio y pronunciarse sobre la cuantía de la indemnización. Las decisiones de estos Tribunales son susceptibles de revisión ante el Tribunal Federal Supremo (*Bundesgerichtshof*).

- C) *La determinación de la indemnización: La jurisprudencia constitucional no exige necesariamente el valor de mercado. La jurisprudencia civil y la práctica legislativa se aproximan a ese valor*

El tenor literal del artículo 14.3 de la Constitución permite al legislador separarse del valor de mercado en la determinación de la indemnización expropiatoria: «la indemnización —dice la *Grundgesetz*— se fijará ponderando justamente los intereses generales y los de los afectados». El TCFA lo ha corroborado en varias sentencias: «la regla de la ponderación del artículo 14, párrafo 3, frase 3, permite al legislador determinar, según las circunstancias, una reparación completa, pero también una indemnización más baja. La Ley Fundamental no exige siempre que la indemnización se mida según el valor de mercado» [*BVerfGE*, 24, 367 (421)].

Es frecuente, sin embargo, que el legislador se incline por el valor de mercado. El Código Urbanístico se pronuncia en este sentido por el valor comercial del bien expropiado. Conforme a los parágrafos 95 y 194 de dicha norma, la indemnización se fija por el valor comercial usual del bien expropiado atendiendo sus condiciones jurídicas y fácticas y la situación de los terrenos en el momento de resolver la autoridad expropiatoria sobre la solicitud de expropiación.

No se consideran indemnizables los aumentos de valor como consecuencia de la operación expropiatoria, ni los que traen causa de un cambio en los usos permitidos, siempre que no sea previsible en corto plazo.

La indemnización puede fijarse, además de en dinero, en terrenos, o incluso garantizando el expropiado el derecho de propiedad en otros terrenos o sobre una vivienda sustitutiva (parágrafo 101 del Código Urbanístico).

Estos criterios indemnizatorios hacen que las indemnizaciones a cargo de los municipios sean costosas. El problema, sin embargo, no debe solucionarse mediante un abaratamiento de las expropiaciones,

puesto que eso haría recaer sobre los expropiados un sacrificio desproporcionado. Como dice W. RÜFNER, «el problema deriva del alto precio del suelo difícilmente resoluble si se quiere mantener en lo posible la igualdad entre los expropiados y quienes no lo son».

La indemnización, desde el momento en que se dicte la resolución de expropiación hasta que se entrega al expropiado, devenga un interés equivalente al de descuento del *Deutschen Bundesbank* incrementado en dos puntos. En los supuestos, que luego analizaremos, de ocupación previa del bien, el interés se cuenta a partir de que se hace efectiva la orden de ocupación (parágrafo 99 del Código Urbanístico).

#### 6. LA REVERSIÓN, MANIFESTACIÓN DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD

El TCFA ha sancionado el derecho del antiguo propietario a comprar el bien expropiado cuando no se ha cumplido el fin de la expropiación o cuando no se necesita a tal efecto. Producida esta circunstancia «desaparece la legitimación que se deriva del artículo 14.3 para la intervención en la propiedad privada». En consecuencia —según el Tribunal—, el propietario no necesita del reconocimiento de una ley para poder ejercer la pretensión de que se le revierta el bien expropiado (*BVerfGE*, 38, 175). Por tanto, aunque la ley no reconozca el derecho, éste es ejercitable por el propietario.

La reversión (*Rückenteignung*) no significa una nueva expropiación. La Administración no puede invocar el derecho de propiedad frente al antiguo titular del bien. Para el TCFA «es cosa del propietario decidir si prefiere el bien o la indemnización cuando la tarea pública no se ha ejecutado»; [*BVerfGE*, 34, 269 (286 y ss.) 37, 67 (81); 38, 175].

Ciertamente, el legislador está constitucionalmente autorizado para establecer la forma y el plazo de ejercicio del derecho de reversión, y por tanto para fijar límites. Pero el Tribunal Constitucional niega que el juez pueda establecer restricciones insuperables al ejercicio del derecho.

El vigente Código Urbanístico regula la reversión en el parágrafo 102; nace el derecho cuando el beneficiario no ha destinado el terreno al fin de la expropiación dentro del plazo legal, o pasado éste, ha desistido de esta finalidad, o bien cuando los Ayuntamientos han incumplido su obligación de enajenar los terrenos adquiridos por expropiación para su aprovechamiento urbanístico.

El plazo para ejercer la reversión es de dos años a partir del momento en que se produce la causa que permite el ejercicio del Derecho. Se aplica para la determinación del precio, las mismas reglas que para la expropiación, teniendo en cuenta como límite el precio de mer-

cado considerado en el momento de la expropiación, con las revalorizaciones que el terreno haya experimentado.

## 7. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES: LA OCUPACIÓN ANTICIPADA

Tampoco el Derecho alemán se sustrae a establecer procedimientos extraordinarios que permitan una ocupación anticipada del bien expropiado.

Desde luego, el Código Urbanístico lo prevé, así como las leyes de los *Länder* sobre carreteras. A instancia del beneficiario, la autoridad expropiante puede autorizar la toma de posesión anticipada del inmueble, permitiendo la ejecución de la obra o proyecto. En el supuesto urbanístico, el Código exige (parágrafo 116) que se debata en una vista pública ante la autoridad de expropiaciones. Dicha autoridad puede condicionar la ocupación al aseguramiento de la indemnización previsible. El particular tiene derecho a percibir una indemnización complementaria, si se estima que los intereses de demora no satisfacen el daño adicional causado.

El presupuesto de este procedimiento de urgencia es que el interés público exija la ejecución inmediata de la obra. La urgencia, por tanto, tiene que quedar plenamente justificada.

En el caso de la legislación de carreteras, la ejecución provisional sólo es posible cuando, además de estar justificada la urgencia, el procedimiento de aprobación del plan previo a la expropiación no ha sido recurrido jurisdiccionalmente, o si lo ha sido, se ha ordenado la ejecución inmediata, conforme al parágrafo 80, 2, número 4, de la Ley del Orden Contencioso-Administrativo (*Verwaltungsgerichtsordnung*).

## V. CONSIDERACION FINAL SOBRE LOS ELEMENTOS COMUNES DE LA EXPROPIACION EN LOS ORDENAMIENTOS COMPARADOS

El análisis elemental del instituto expropiatorio en los tres países comunitarios comparados permite enumerar algunas breves conclusiones, que pueden tener algún interés para el Derecho español:

a) La expropiación forzosa de los tres países analizados puede reducirse a principios comunes, aunque no siempre coincidan las técnicas procedimentales usadas: la necesidad de una causa justificada de interés público, la previsión de una indemnización justa, y el control de los Tribunales sobre ambos elementos constituyen un verdadero derecho común de la expropiación.

b) Es apreciable una tendencia jurisprudencial a reconocer como valor de expropiación el de mercado, aunque prescindiendo siempre de las plusvalías generadas por la propia operación expropiatoria. Es sintomático que tanto la jurisdicción constitucional italiana como la francesa hayan sido inflexibles cuando el legislador ha establecido indemnizaciones desproporcionadamente bajas respecto al valor del bien. En el Ordenamiento alemán, este último es el criterio predominante; sólo excepcionalmente se admite que se fije un valor distinto al que el bien tenga en el tráfico ordinario.

c) En los tres ordenamientos se permite una ocupación anticipada de los bienes (*procedimiento de urgencia*) previa a la finalización del procedimiento expropiatorio ordinario. Es de destacar el carácter excepcional de estos supuestos en el Derecho alemán y francés, muy alejados de la práctica italiana y española que los han erigido en el procedimiento ordinario.

#### BIBLIOGRAFIA CITADA

- AUBY, J. M., y BON, P.: *Droit administratif des biens*, París, 1991.
- BON, P.: «Le statut contitutional du droit de propriété», *R. Fr. Dr. A.*, núm. 6, 1989.
- BRYDE, B. O.: «Eigentum und Erbrecht», en IV. Münch, Hrsg., *Grundgesetzkommentar*, vol. I, 3.ª ed., Munich, 1985.
- CRUZ FERRER, J. DE LA: «Una aproximación al control de proporcionalidad del Consejo de Estado francés: el balance coste-beneficios en las declaraciones de utilidad pública de la expropiación forzosa», *REDA*, núm. 45 (1985).
- CHEVALLIER, F.: «La fonction contentieuse de la théorie des opérations administratives complexes», *Actualité Juridique Droit Administratif* (1981).
- FRIAUF, K. H.: «Baurecht», en IV. Münch, Hrs., *Besonderes Verwaltungsrecht*, 7.ª ed., Berlín, 1985.
- LANDI, G., y POTENZA, G.: *Manuale di Diritto Administrativo*, 7.ª ed., Milán, 1983.
- LAUBADERE, A. DE; VENEZIA, y GAUDEMET: *Traité de droit administratif*, tomo 2, 8.ª ed., París, 1986.
- MAROTTA, L.: *I nuovi profili dell'espropriazione per pubblica utilità*, Padua, 1983.
- NIETO, A.: «Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa», *RAP*, núm. 38, 1962.
- OSSENBÜHL, F.: *Staatshaftungsrecht*, 3.ª ed., Munich, 1983.
- PAPIER, H. J.: *Recht der öffentlichen Sachen*, 2.ª ed., Berlín, 1984; íd. comentario al artículo 14 en MAUNZ/DÜRING, *Grundgesetz-Kommentar*, hojas intercambiales, Munich.

- RÜFNER, W.: «Das Recht der öffentlich-rechtlichen Schadenersatz- und Entschädigungsleistungen», en ERICHSEN/MARTENS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7.ª ed., Berlín, 1986.
- SALZWEDEL, J.: «Wege und Verkehrsrecht», en *Besonderes Verwaltungsrecht*, ob. cit.
- SUBRA DE BIEUSSES, P.: «Le droit administratif des biens», en J. M. AUBY, *Droit Public*, París, 1985.
- TURCO LIVERI, G.: *Occupazione d'urgenza ed espropriazione per pubblica utilità*, San Marino, 1989.
- VIRGA, P.: *Diritto Amministrativo, I Principi*, Milán, 1983.

