

La traslación de dominio en la expropiación forzosa

SUMARIO

- 1.—Ideas generales sobre la expropiación.
- 2.—Caracteres de la traslación y adquisición que se originan por aquélla:
 - a) La transferencia es coactiva.
 - b) La adquisición es originaria.
- 3.—Consecuencias de estos caracteres:
 - a) Se extinguen todos los derechos, reales o personales, que recaigan sobre la cosa expropiada.
 - b) La indemnización es un condicionamiento legal ; pero el expropiado sólo tiene una acción personal para exigirla.
 - c) No es precisa la escritura pública.

1.—IDEAS GENERALES SOBRE LA EXPROPIACIÓN

La expropiación forzosa es una institución de derecho público que entraña la facultad concedida a una persona ; individual o colectiva, de tomar una cosa perteneciente a otro sujeto cuando lo exige así el interés general, mediante justa indemnización.

El fundamento genérico de esta facultad se halla indudablemente en la soberanía del Estado que regula el uso de los bienes adaptándolo a las conveniencias del interés público, estableciendo limitaciones y hasta imponiendo la extinción de la propiedad con la transferencia coactiva del dominio. Tal potestad

no puede negársele al Estado, admitida la necesidad de su existencia y los fines que le están atribuidos como órgano representativo encargado del bien común y puede asimilarse, ya que no identificarse, con la soberanía fiscal que le permite obligar al ciudadano a la entrega de una determinada porción de su patrimonio para atender al cumplimiento de sus fines de interés general, bien que existan notables diferencias, pues mientras la expropiación obliga a un equivalente económico en favor del expropiado, el ejercicio de la potestad impositiva no lleva anejo un tal equivalente. Por otra parte, en la relación impositiva nace para el contribuyente una obligación, generalmente de dar, a virtud de la cual ha de entregar una cantidad de dinero, que es lo corriente (o una cosa específica, o un servicio personal o de sus dependientes que conforme a ley esté señalado, lo cual es excepcional), en tanto que en la expropiación forzosa no nace obligación ninguna de entrega, pues, como luego se verá, no obsta a la transferencia de la cosa expropiada la opuesta voluntad de su propietario, ya que tal cambio se opera automáticamente por ministerio de la Ley tan pronto se cumplen las disposiciones legales esblecidas para ello.

Una consecuencia de esta diferencia es la de que mientras puede sancionarse el incumplimiento de la obligación de dar o de hacer en el tiempo y modo mandado por la autoridad que ejercita la facultad de imposición, no cabe conceptuar infractor de ninguna obligación al expropiado que no se aviene a consentir la transferencia de la cosa expropiada (1). Y por ello ha de rechazarse la tesis de Lucifredi (2), quien establece en el expropiado la obligación de entregar la cosa en correlación al derecho del expropiante para exigirla, no como manifestación de un *ius in re*, sino como derecho público de crédito, o sea, como un *ius ad rem*.

(1) El T. S. en Sent. 28 abril 1934 dice que la expropiación no crea obligaciones, sino cambio de propiedad.

(2) Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati alla pubblica amministrazioni. Padua, 1935.

2.—CARACTERES DE LA TRASLACIÓN Y ADQUISICIÓN DEL DOMINIO EN LA EXPROPIACIÓN

Parece superfluo decir que si se trata de una institución de derecho público, regida por las normas del mismo, resulta un despropósito jurídico pretender explicar con arreglo a las normas del derecho privado las singularidades que presenta la expropiación forzosa, institución que cada día más se va alejando de los moldes del derecho privado para encajarse totalmente en los de derecho público. El legislador aumenta constantemente el ámbito de acción de este medio jurídico de tanta importancia para la Administración pública, a la vez que lo independiza cuanto le es dable de los influjos de un derecho que por ser privado mira, principalmente, «ad singulorum utilitatem», y lo integra en las regulaciones que de manera primordial atienden al interés de la comunidad, sin desconocer por ello, claro está, en sus elementos esenciales el derecho de propiedad.

Si, pues, la expropiación se rige por el derecho público, ¿qué notas presenta la transferencia de la cosa? ¿Se produce de manera distinta que en derecho privado? ¿La adquisición por el expropiante es originaria o derivativa?

Entendemos que son dos las notas fundamentales que caracterizan las traslación y adquisición del dominio en la expropiación forzosa; el ser coactiva aquélla y originaria ésta, y que mediante ellas puede realizarse una sistemática construcción normativa y quedar resueltos multitud de problemas de orden práctico que de otro modo producirían confusión y no tendrían fundamentación jurídica.

a) *La transferencia es coactiva.*—Partiendo de la consideración de ser la expropiación forzosa una manifestación de la soberanía del Estado, que exige la entrega de una cosa necesaria para el interés público, no puede por menos de admitirse tal carácter coactivo. El «imperium» con que se impone, manda y compele la Administración pública hace que obre generalmente por modo unilateral, siendo la orden, el negocio jurídico unilateral, el medio eminente de que la autoridad se sirve

para la consecución de los fines públicos que le están asignados (3). Si la Administración, que debe ser pronta y rápida en el obrar hubiera de supeditar su actividad a las conveniencias del particular, se esterilizaría aquélla y quedarían incumplidos sus fines. Por eso, debe tener la facultad de obrar unilateralmente sin necesitar la aquiescencia del particular a sus disposiciones, y poder cumplir por sí misma, con sus propios medios, mediante la acción directa, lo que mande, puesto que a su favor se da una presunción de legitimidad que no impide al particular poner en juego la acción de los órganos públicos de protección jurídica cuando entienda que han sido lesionados sus derechos.

Pues bien, este modo de actuar es de aplicación a la expropiación forzosa. Si la Administración actuando legalmente declara que necesita una cosa, debe poder tomarla, aun contra la voluntad de su propietario una vez cumplidos los condicionamientos legales. Para el caso de que no los cumpla se le ofrecen al particular medios de oponerse a la acción administrativa, solicitando la protección de las autoridades judiciales mediante los interdictos de retener y recobrar y otros medios de índole jurídica.

Este carácter coactivo, que es propio del actuar unilateral de la Administración, supone que la transferencia del dominio de la cosa se realiza sin necesidad del consentimiento del expropiado. En derecho civil la transmisión normalmente implica una consensualidad expresa o presunta, entre enajenante y adquirente, estando de acuerdo aquél en transmitir y éste en adquirir el dominio. En la expropiación, regida por normas de derecho público, no hace falta la «traditio», pues el expropiante adquiere «ope legis» sin necesidad del consentimiento del enajenante. No necesita éste transmitir para que la traslación se cause por ministerio de la ley cuando se cumplan los condicionamientos legales. La Administración ejecuta unilateralmente la transferencia.

(3) FRITZ FLEINER: *Instituciones de D. Administrativo*.—Traducción española, 1933, pág. 148.

La coactividad de la transferencia de dominio no es privativa de la expropiación forzosa, pues se halla igualmente en otras figuras, p. e., la confiscación de bienes, la adjudicación a la Hacienda de los bienes del deudor de dercho público que no hizo frente a su débito en tiempo oportuno, etc. En todas ellas existe el elemento esencial de un acto de poder que produce directamente la transferencia.

Por cuanto queda expuesto habrán de rechazarse las asimilaciones que muy a menudo se hace con figuras de derecho privado considerando la expropiación como una especie de venta o de enajenación en que la voluntad del enajenante se ve forzada por el acto de imperio de la Administración a admitir la entrega de la cosa a cambio del precio. No, en el expropiado no hay ninguna obligación de consentir ni de entregar, ni la indemnización es un precio en la concepción civilista; la transferencia se produce por imperio de la ley (4) sin que sea preciso el concurso de la voluntad del expropiado; y la indemnización significa el equivalente económico del valor de la cosa que ha de entregarse al expropiado por disposición de la ley, fundada en la necesidad de que no haya un enriquecimiento sin causa en la Administración ni una desigualdad de sacrificio entre los ciudadanos, reintegrando al patrimonio del que fué necesario detraer una cosa, por así exigirlo el interés de la comunidad, el «quantum» económico que dicha cosa representaba (5).

b) *La adquisición es originaria.*—Esta nota parece una consecuencia del carácter coactivo antes consignado y de la regula-

(4) Zanobini afirma que el decreto de expropiación implica un efecto traslativo de la cosa, que consiste en la inmediata extinción del derecho de propiedad del expropiado y en la simultánea constitución del mismo en el expropiante.—Curso de D. Amm. Vol. IV, pág. 224. Milán, 1945.

(5) Cabe una figura intermedia entre la enajenación voluntaria y la expropiación: la enajenación forzosa. En ésta puede imponerse, por razones de interés general, al propietario de una cosa que la enajene en un plazo determinado, si él no realiza el fin que el legislador intenta conseguir. En tal caso la transmisión se causa por los modos del derecho privado; y si el enajenante forzoso se niega le sustituye y suple su voluntad la autoridad, la cual comparece en su nombre. (Véase artículo 42 del Reglamento de 23 de mayo de 1947, en aplicación de la Ley de Ordenación de solares).

ción de derecho público que configura la expropiación forzosa. La validez de la adquisición del expropiante no se halla condicionada por la existencia del derecho de propiedad en el expropiado, pues aunque luego resultase que quien se hallaba inscrito en el Registro de la Propiedad no era el verdadero propietario, la traslación estaría consumada. El expropiante no deriva su derecho de la persona que lo tuvo anteriormente. Este no interviene en el procedimiento más que en forma pasiva; tiene que soportar la privación de su derecho (6).

Si se produce la adquisición sin la transmisión por parte del expropiado sufre una ruptura el tracto y la nueva adquisición ha de entenderse originaria. Si la propiedad ejercida por el particular lo era conforme al derecho privado, al actuarse la adquisición por ministerios de la ley, según normas de derecho público, y cambiar fundamentalmente la naturaleza del derecho regulador, debe considerarse que la nueva propiedad no es una continuación de la anterior, no es derivativa, sino originaria.

Téngase en cuenta, sin embargo, que no es de esencia de la expropiación transformar los bienes de derecho privado en bienes de derecho público (7). Ciertamente que la mayor parte de las veces se produce esta transformación; este cambiar el derecho regulador de la propiedad, pasando del campo del derecho privado al campo del derecho público, con las mutaciones fundamentales que ello entraña. Pero no es imprescindible, y muchas veces sucede que el bien expropiado queda en manos del particular y se rige por normas jurídicas de derecho privado, aun cuando puedan habersele impuesto obligaciones y limitaciones emanadas del derecho público. Así, p. e., una industria declarada de interés nacional tiene, aparte otras especiales ventajas, la de poder expropiar los terrenos que necesite para su instalación. De igual modo pueden expropiarse terrenos para edificar vi-

(6) FRITZ FLEINER: *Instituciones de Derecho Administrativo*, pág 248. Barcelona, 1933. Versión española.

(7) Muchos asientan el carácter de originaria en que la propiedad pública del bien adquirido por expropiación no puede ser continuación de la propiedad privada, suponiendo, acaso, que siempre se transforma en público el derecho privado que regulaba la propiedad. Así Layer, Ricci y otros.

viendas bonificables, por particulares (8). Sin embargo, la propiedad no cambia por eso de regulación jurídica.

De modo que la consideración de bienes de derecho público no es efecto de la expropiación, sino de un hecho jurídico posterior, esto es, del destino y la dedicación de tales bienes a un uso que determina aquella situación (9). En tanto no se afectan al servicio público las cosas no se rigen por el derecho público.

No todos admiten este carácter de originaria de la adquisición del dominio en la expropiación por considerar que los argumentos en que se apoya carecen de suficiente fuerza probatoria. De este parecer son Sabbatini y Biamonte, Pugliatti, Lucifredi y Carugni.

3.—CONSECUENCIAS DE ESTOS CARACTERES

a) Todos los derechos reales existentes sobre la cosa apropiada, o los personales que recaigan en la misma (10), quedan extinguidos.

La coactividad de la transferencia supone que todo derecho que recaiga sobre la cosa deja de existir; pues si el titular del dominio (que es la suprema expresión del señorío sobre la cosa) pierde sus facultades sobre aquélla, no puede ser de mejor condición cualquier porción de ese haz de derechos que integran el dominio; la posesión, el usufructo, la hipoteca, el arrendamiento. Así lo establece de manera precisa y categórica la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 al decir en la Base 16 (11): «Las expropiaciones serán siempre absolutas, con

(8) Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948.

(9) Zanobini, pág. 192, vol. IV. Corso de D. Amm. Milan, 1945.—Lucifredi, *La prestazioni de cose*, pág. 107 y ss. Padua, 1935.

(10) Los derechos de carácter personal que se ejerzan sobre la cosa se extinguen enteramente.—El más importante entre éstos es el de inquilinato.—Zanobini, *ib.*, pág. 225.

(11) El artículo 50 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 ya disponía lo siguiente: «Las expropiaciones que tengan lugar por los conceptos expresados en los artículos de esta sección se harán en absoluto, esto es, incluyendo en las mismas los censos, dominios y toda otra clase de gravámenes y servi-

inclusión de los derechos de toda clase que graven directa e indirectamente los inmuebles». De modo que todo gravamen que recaiga sobre el inmueble, de cualquier clase que sea, queda extinguido al ser adquirido un bien por expropiación forzosa, puesto que ésta es absoluta, total. E idéntica posición adopta, en cuanto al objeto de su regulación, la Ley de Arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946 (en la cual se otorga al inquilino una especie de derecho real, más o menos limitado, al poder exigir la prórroga obligatoria del contrato de arrendamiento «erga omnes»), pues en su artículo 149-8.º se considera como causa suficiente para resolver y dar por terminado el contrato «la expropiación forzosa del inmueble, dispuesta por autoridad competente y por causas de utilidad pública, según resolución que no dé lugar a ulterior recurso». Es verdad que el inquilino deberá ser indemnizado conforme a lo previsto en la ley que regula la relación arrendaticia, pero los derechos de aquel, ya sea de vivienda o de local negocio, para seguir sobre el inmueble expropiado, cesan en el instante mismo en que la expropiación tiene lugar, y aquéllos se transforman en el derecho a obtener una indemnización, que debe señalarse por vía administrativa, ejecutando la Administración el desahucio, si preciso fuera (12), puesto que ello no es otra cosa sino llevar a ejecución el acto administrativo de expropiación, lo cual compete a la Administración.

Según lo expuesto, resulta manifiesta la improcedencia de que por el particular se utilicen los interdictos de retener y recobrar cuando la Administración pretende ocupar o ha ocupado un inmueble por sí misma, una vez cumplidos los trámites de la expropiación, pues el propietario ni puede ya alegar un

dumbres que afecten directa o indirectamente al derecho de propiedad, de modo que hecha la expropiación de la finca no puedan revivir por ningún concepto para los nuevos solares que se formen, aun cuando el todo o parte del terreno de los mismos proceda de finca o fincas que se hallaren afectas a dichas cargas.»

(12) La Base 16 de la Ley de 17 de julio de 1945 dice en relación con este particular: «Los Ayuntamientos indemnizarán a los inquilinos y a los dueños de establecimientos mercantiles o industriales que ocupen inmuebles expropiados, conforme a lo previsto en la legislación de alquileres, ejecutando el desahucio y señalando el justiprecio por vía administrativa.»

derecho dominical que ha periclitado por disposición de la Ley, aunque él no haya dado su consentimiento y aún cuando siga inscrito a su nombre en el Registro de la Propiedad, ni cabe por tanto hablar de despojo si quien se cree despojado no tenía ya derecho alguno sobre la cosa. Nadie podrá entablar interdictos de retener o de recobrar las fincas y derechos ocupados (dispone la Ley de 7 de octubre de 1939 regulando el procedimiento expropiatorio de urgencia) desde el momento en que se haya depositado en la forma antes regulada la cantidad estimada como precio aproximado.

b) El expropiante viene obligado a indemnizar al expropiado; pero éste sólo tiene una acción personal.

El depósito previo a la ocupación, o el pago de la cantidad justipreciada, es condición de legitimidad del expediente expropiatorio. La Ley faculta al expropiante a ocupar la finca que resulta necesaria para llevar a cabo el fin de interés general que se trata de realizar. Pero al mismo tiempo exige que el expropiado quede indemne y reciba el valor económico de lo que representa la cosa que se expropia, incluido un porcentaje como valor de afección. Sin haberse efectuado la entrega del justo precio, o al menos, sin haberse realizado el depósito de una cantidad que garantice aquel pago, según las normas que sobre el particular dicte en cada caso el legislador, no puede legalmente ejecutarse la expropiación y la transferencia coactiva del dominio. Si esto no sucede, el expropiado sigue siendo dueño y puede pedir a los Tribunales protección jurídica contra el despojo.

Es preciso huir de toda asimilación al precio en la compraventa, con la posición que en ésta tiene el enajenante cuando no se le entrega el precio convenido. El derecho que pueda hacer valer el expropiado tiene un carácter exclusivamente personal, pues no es posible que conserve un derecho real de garantía, análogo al que tiene el vendedor en la compraventa, ya que, como antes se ha dicho, si se cumplen los condicionamientos legales, la cosa expropiada pasa al expropiante libre de toda carga, gravamen y servidumbre, extinguiéndose cualquier clase de

derecho que de una u otra manera viniera a recaer sobre la cosa.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (13), ha mantenido esta doctrina al decir que, si se ocupa un inmueble con los requisitos legales, el propietario queda desposeído del mismo y no le resta otro derecho que el de percibir el importe del precio de la expropiación, de modo que sus acciones quedan reducidas a la *personal* de exigir de la Administración la indemnización determinada, bien de mutuo acuerdo, bien por resolución de la Administración activa o de la contenciosa en su caso, más *nunca una acción real* sobre el inmueble, procedente sólo en los casos de reversión.

c) No es preciso el otorgamiento de escritura pública para que se entienda producida la traslación del inmueble objeto de expropiación.

Si el expropiado no asume obligación de entregar no puede ser compelido al otorgamiento de la escritura, la cual sólo podría llevarse a cabo, en el caso de negarse a comparecer ante Notario y a dar su consentimiento a la transmisión de dominio, mediante una ficción de voluntad, que no es precisa para la transferencia, habida cuenta de que ésta se produce por acción unilateral de la Administración ejecutando la Ley (14).

Por otra parte, si la expropiación se rige totalmente por normas de Derecho público, es mucho más congruente que sea la misma Administración, obrando por modos exclusivamente administrativos, la que extienda el documento público que ha de dejar constancia de la transferencia de propiedad de la cosa

(13) Sentencia de 20 de abril de 1934.

(14) La Sentencia del T. S., fecha 28 de abril de 1934, dice que el artículo 1.279 del Código Civil tiene aplicación a los contratantes, facultándoles para exigir el otorgamiento de la escritura u otra forma especial exigida por la Ley para hacer efectivas las obligaciones propias del contrato, pero no puede invocarse en este caso por el Ayuntamiento expropiante sobre la base de una subrogación en los derechos del expropiado porque, en primer término, la subrogación, conforme al artículo 1.209, no se presume fuera de los casos del artículo 1.210, y en segundo lugar, los expedientes de expropiación no crean obligaciones sino cambios de propiedad.

y surtir los efectos pertinentes con relación a terceros en el Registro de la Propiedad, si es que se estimase oportuna la inscripción en el mismo, debiendo tener en cuenta que los bienes de uso público (inalienables, imprescriptibles e inembargables) vienen exceptuados de la inscripción en el Registro de la Propiedad, según lo dispuesto en el párrafo 2.º, art. 45 del Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947.

El art. 65 del Reglamento para la aplicación de la Ley de expropiación forzosa, artículo que fué reformado por Real Orden de 18 de noviembre de 1907, dispuso que las hojas de aprecio y las actas de ocupación acompañadas del resguardo del depósito, en reformas de Ensanche, debidamente extendidas, son documentos auténticos para inscribir en el Registro de la Propiedad los inmuebles expropiados (15).

Y el Decreto de 6 de mayo de 1917 dice respecto de la eficacia de los expedientes de expropiación forzosa que tienen todo el alcance jurídico de documentos públicos y *transmiten al expropiante el dominio* de los terrenos a que se refieren para hacerlo efectivo contra el expropiado y contra tercero.

* * *

Por cuanto queda escrito se pone de manifiesto la conveniencia de eliminar en la construcción jurídica de la expropiación forzosa, institución netamente de derecho público, las reminiscencias de derecho privado, que aun perduran como adheridas a ella recordando su nacimiento y primeros desarrollos. La expropiación forzosa tiene esencia y contornos propios como figura de derecho público, y por sus normas debe regirse.

N. RODRÍGUEZ MORO

Doctor en Derecho.

(15) El artículo 120 de la Ley de 31 de octubre de 1935 dispone: Las actas de ocupación de inmuebles, en virtud de expropiación forzosa, acompañadas del resguardo de depósito de la indemnización legal, serán título de dominio inscribible en el Registro de la Propiedad sin las limitaciones que impone el artículo 44 de la Ley Hipotecaria.