

La expropiación de empresas en el reciente Reglamento de servicios de las Corporaciones locales

I. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA COMO BASE DE LA EXPROPIACIÓN: DE LA EXPROPIACIÓN DE BIENES INMUEBLES A LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES

Bien sabido es que toda expropiación ha de realizarse sobre el supuesto de la utilidad pública. Pero la evolución del contenido de este supuesto en que se asienta la transferencia coactiva legal de la propiedad de un bien (el cual es preciso expropiar en interés de la colectividad) se ha producido al compás de los cambios operados en el concepto del derecho de propiedad y de la amplitud que han ido adquiriendo los fines que ha de llenar la Administración pública a consecuencia de las múltiples necesidades colectivas para las que se pide la intervención, directa o indirecta, de la autoridad administrativa.

La intangibilidad de la propiedad se hallaba consagrada por la Revolución francesa en forma bien terminante. Decíase en el artículo 17 de la Declaración de derechos de 1789: «Siendo la propiedad un derecho sagrado e inviolable, nadie puede ser privado de ella si no es por *necesidad pública* y mediante justa y previa indemnización.» Y obsérvese qué pequeña parece la diferencia, aunque en la realidad sea tan grande, con la consagración que hace la Constitución soviética al decir que la propiedad es sagrada e

inviolable. Claro es que la Revolución francesa se refería a la propiedad privada y la Constitución de la U. R. S. S. a la colectiva (1).

Pero no se puede por menos de parar la atención en ver cómo evolucionan los conceptos: la propiedad en el siglo pasado miraba fundamentalmente al individuo. Parecía como si el legislador no tuviera otra preocupación que la de defender la propiedad y afirmar bien los derechos del propietario «*erga omnes*». Sin embargo, la idea de lo social ha ido tocando con su varita mágica una multitud de facetas de la vida, y a su contacto el ambiente ha cambiado, y a aquella preocupación de carácter individualista se ha sobrepuesto otra de carácter social. El derecho de propiedad no quiere ya mirar sólo al «*dominus*» y limitarse casi exclusivamente a fijar el haz de sus facultades, sino que determina las obligaciones, la función que la propiedad debe desempeñar para la sociedad. Y así, en la raíz del «*ius dominicale*», y como formando sustancia del mismo, se hallan presentes las obligaciones que comporta para con la colectividad el ser propietario: los deberes que implica tal situación, las limitaciones en cuanto al ámbito de los derechos del propietario sobre su casa.

La expropiación forzosa fué una de estas limitaciones. Pero pronto el primitivo concepto de la *necesidad pública*, como causa y fundamento para poder expropiar, vino a ser demasiado estrecho y así hubo de buscarse una locución más flexible, la *utilidad pública*. Y he aquí que, como dice Waline (2), la sustitución de una frase por otra no es simplemente cuestión terminológica, sino de concepto: la tendencia y la necesidad de hacer más dilatada cada día la justificación de la expropiación. Ya no daba suficiente flexibilidad para tantas atenciones públicas el que tuviera que ser la *necesidad* la base de la expropiación y por ello se fué a un más amplio concepto, la *utilidad*, que se consideraba bastante para fundamentar la expropiación.

(1) Así lo hace observar JORDANA DE POZAS en «Revista de Administración Pública», núm. 4, año 1951, pág. 20. *El problema de los fines en la Administración Pública*.

(2) *Manuel élémentaire de Droit Administratif*. Paris. 1950. pág. 442.

Però el mismo concepto de «utilidad» ha venido siendo entendido de modo distinto: al comienzo la *utilidad pública* casi vino a identificarse con la obra pública; luego fueron incluidos también muchos servicios públicos, y no ha acabado aún de ampliarse este elástico concepto, pues cada día da lugar a nuevas facultades expropiatorias. ¡Qué distancia desde aquella idea de la utilidad pública, en que casi solamente podía ser aplicada a las obras públicas, hasta el nuevo concepto de utilidad pública que permite la expropiación por razones *higiénicas*, por razones *estéticas*, por razones *deportivas*, por razones *científicas*, por razones de simple *conveniencia social* de que la propiedad rinda un determinado fin o se emplee en una determinada dirección! Es decir, que la *utilidad pública* es fórmula mágica de una elasticidad insospechada, en la que caben motivos múltiples con tal de que encierren una conveniencia social, un interés público, social, nacional. Y así se usan distintas locuciones como equivalentes a la de «utilidad pública»: «interés nacional», «interés social», «interés público», «interés general», «utilidad general» y algunas más.

Duez escribe (3) que a partir de 1850, pero sobre todo en el siglo xx, van apareciendo una serie de textos especiales que vienen a añadirse a los textos generales que rigen la expropiación y que han dado por resultado el multiplicar los casos de utilidad pública por fijación de la ley. Todos estos nuevos casos de utilidad pública se hallan fundados en el deseo de dar satisfacción a las diversas necesidades de orden social. Todos estos textos especiales aparecen como manifestaciones de la *utilidad social*: esta es la fórmula sintética que entre ellos se usa. Y así las dos nociones de *utilidad pública por naturaleza* y *utilidad pública por determinación de la ley* llegan a fundirse en un único concepto: *la utilidad social* (4).

La expropiación por ello, sigue diciendo Duez, *es un medio de acción social en manos de la Administración*. Y la compara con el

(3) DUEZ-DEBEYRE: *Traité du Droit Adm.* París, 1952, pág. 825.

(4) LUCIFREDI, ROBERTO (*Le prestazioni di cose*. Padova, 1935, pág. 162) escribe que la expresión francesa no parece muy feliz, porque no pone de relieve la efectiva evolución del concepto.

desarrollo del impuesto, el cual dice que si primeramente fué de carácter presupuestario y financiero, pasó luego a constituir una pieza fundamental de transformación social, de distribución de la riqueza, cada día de mayor trascendencia.

Lucifredi (5), refiriéndose al tema, dice que mejor sería hablar de motivos de *interés público*, más que de *utilidad pública*, pues considera esta locución demasiado estrecha y casi circunscrita a cosas del orden material, siendo así que la expropiación se lleva igualmente a cabo para satisfacer necesidades públicas de orden espiritual. Y así, dice él, se ha pasado, en una evolución bien marcada, de la *necesidad pública* a la *utilidad pública* y de ésta al *interés público* para fundamentar la expropiación. Claro es que estas locuciones no tienen formas rígidas, sino elásticas; lo mismo cuando se hablaba de «necesidad» que de «utilidad» o de «interés público», no cabe precisar unos límites bien demarcados (6). Y se han ido aplicando los conceptos con tanta amplitud como lo ha requerido la marcha de las conveniencias de la colectividad, pero seguramente con mucha mayor de la que el legislador pudo tener en cuenta al redactar la fórmula y dictar la ley. Obsérvese que estos conceptos no son estáticos, sino dinámicos; que se mueven al compás de las ideas, que cambian según los tiempos y los lugares, con arreglo a circunstancias contingentes. Belin (7) pone de relieve el carácter *transitorio y evolutivo* de aquellos conceptos y la imposibilidad de dar de ellos una noción valedera para todos los tiempos y para todos los países, puesto que dependen en gran manera de las costumbres y de las transformaciones sociales aquellos conceptos tan transitorios y precarios en cuanto a su contenido como lo son los elementos sociales, económicos o materiales que les dan vida.

(5) LUCIFREDI, ROBERTO: *Le prestazioni obbligatorie in natura dei privati a la Pub. Amm. Le prestazioni di cosa*. Padova, 1935, pág. 162.

(6) Es presupuesto suficiente para la expropiación la existencia de un interés público o de una utilidad pública; conceptos de los que no es posible precisar una definición, dada la multiplicidad de necesidades públicas (RENATO ALESSI, *Dir. Amm.* Milán, 1949, pág. 483).

(7) BELIN: *La notion d'utilité publique en Droit Adminis. français*. Paris, 1939, páginas 9 y 11.

Verdaderamente que tales locuciones, con ser algún tanto distintas, sin embargo, todas ellas se reducen a determinar el presupuesto indispensable para poder llevar a cabo la expropiación. No era de razón que el interés privado pudiera ser preferido a otro interés particular tutelado por el derecho; sólo cuando directa o indirectamente entrase en juego el interés público, el interés social era posible fundamentar una transferencia coactiva de la propiedad.

Ultimamente en nuestro derecho positivo, principalmente en la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, ha sido aceptada la locución *interés social*, con pretensión de ser distinta y de contornos propios a la de *utilidad pública* (8).

Una manifestación de la evolución de las ideas, en cuanto al ámbito de la aplicación de la expropiación forzosa, la tenemos en la expropiación de empresas. La Ley de 1879, como antes la Ley italiana de 1865, se limitaba a regular la expropiación de bienes inmuebles; entonces no se concebía que la privación de la cosa pudiera tener lugar sino en caso de la propiedad inmueble. Después, hubo de comprobarse que muy a menudo el interés general demandaba la expropiación de bienes muebles y derechos; por ello la expropiación hubo de extender su ámbito de aplicación a cualquier clase de bien que fuera preciso expropiar en aras del interés general. Y así, nuestra reciente Ley sobre Expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, consigna en su preámbulo que, junto al ensanchamiento del campo de fines, «el ámbito de su expropiación debía ser considerado de nuevo en forma que pudiera acoger las ampliaciones tan notables que ha experimentado al amparo de la legislación especial en orden al objeto expropiable y a la índole de los intereses afectados por el sacrificio y llamados, por ende, a ser tenidos en cuenta en la indemnización. Baste aludir a la expropiación de participaciones en el capital social, expropiación de participaciones afectadas por la acción del Estado sobre la economía por exigencias de la gestión de los servicios públicos, al pre-

(8) Véase el interesante trabajo de JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La utilidad pública y el interés social en la nueva ley de Expropiación forzosa*, en la «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», mayo-junio de 1955.

ferirse establecerlos bajo el patrón de la nacionalización, municipalización o provincialización».

La Ley de Régimen local vigente, texto refundido de 24 de junio de 1954, consigna que «todo acuerdo de municipalización que requiera expropiación a empresas lleva aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectos al servicio». De manera que no ya sólo son expropiables los bienes inmuebles, y los muebles, sino aun la misma empresa, con todo lo que ella implica.

Vamos, pues, a hacer un somero análisis de los preceptos de la Ley de Régimen local y del Reglamento de servicios en relación con la expropiación de empresas industriales y comerciales.

II. ALCANCE DE LA EXPROPIACIÓN EN LA MUNICIPALIZACIÓN CON MONOPOLIO O SIN ÉL

La municipalización de servicios puede hacerse con monopolio o sin él. Puede establecerse por cualquier Municipio el monopolio respecto de los servicios de abastecimiento de agua, electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basura, alcantarillado, lonjas, mercados, mataderos, cámaras frigoríficas, pompas fúnebres, autobuses, tranvías, trolebuses, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal, así como las estaciones de autobuses.

Los Municipios de más de 10.000 habitantes pueden municipalizar con monopolio, si el Ministro de la Gobernación lo autoriza, los servicios de suministro al por mayor de carnes, pescados, leches, frutas y verduras. Y por concesión del Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado, otros servicios no enumerados (9).

El artículo 170 de la Ley consigna que todo acuerdo de municipalización de empresas lleva aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectos. De donde

(9) Artículos 166 de la Ley de R. L. y 48 del Reglamento de Servicios.

parece desprenderse, dada la redacción del artículo, que sólo en los casos en que la municipalización implique expropiación de empresas va aneja la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes precisos. Sin embargo, no es así. La municipalización o provincialización de un servicio, aun sin monopolio, puede llevar aneja la expropiación, aunque, como es de razón, caben municipalizaciones en las que no se necesite acudir a la expropiación (10).

El artículo 143 de la Ley de Régimen local dice categóricamente que la aprobación de planes y proyectos de ensanche, reforma interior, extensión y saneamiento, y de *toda clase de obras y servicios municipales*, implica la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios que en aquellos se determinen, a los efectos de expropiación forzosa.

Es decir, que respecto de los terrenos y edificios afectados por la municipalización de un servicio, con monopolio o sin él, se da legalmente la declaración de utilidad pública y la necesidad de su ocupación. Pero, en cambio, la expropiación de empresas no podrá tener lugar más que en los servicios municipalizados con monopolio. Por eso, el artículo 51 del Reglamento de Servicios consigna que, aprobada una municipalización con monopolio, comportará para la Corporación interesada las siguientes facultades:

a) Impedir el establecimiento de empresas similares dentro de su término jurisdiccional.

b) Expropiar las empresas similares instaladas con anterioridad.

De manera que, a nuestro juicio, tanto si la municipalización es con monopolio como sin él el acto definitivo acordando la municipalización lleva consigo la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes precisos para el servicio. Pero sólo en el caso de que la municipalización sea con monopolio pueden expropiarse las empresas similares ya instaladas. Y la razón es que en este caso de monopolio se pretende eliminar del mercado

(10) Plantea el problema CLAVERO ARÉVALO en su monografía: sobre *Municipalización y Provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*. Madrid, 1952, páginas 113 y ss. (Premio «Calvo Sotelo».)

las empresas similares instaladas, en tanto que en la municipalización sin monopolio las empresas dedicadas a la misma industria pueden seguir funcionando, si bien, y por razón de la preferencia que debe darse a las Corporaciones públicas que, sin ánimo de lucro particular prestan servicios al público, han de tener la facultad de expropiar los bienes que les sean precisos, incluso los pertenecientes a las empresas que desarrollen una actividad similar.

De lo antes expuesto parece deducirse que, si se trata de la expropiación de un bien cualquiera en caso de municipalización, se aplicarán, en cuanto al expediente expropiatorio, las normas generales de expropiación por parte de los entes locales, y si la expropiación es de empresas, serán de aplicación las disposiciones específicas dictadas al efecto en la Ley de Régimen local y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Es decir, que en el primer caso se aplicarán las normas contenidas en los artículos 144 y siguientes de la Ley de Régimen local vigente, si bien en cuanto a justiprecio y formación del Jurado de expropiación se estará a lo establecido en el artículo 85 de la Ley de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. Y en el caso de expropiación de empresas serán de aplicación el artículo 171 de la Ley de Régimen local vigente y los artículos 52 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Entidades locales, cuyas reglas se comentan a seguido.

III. AMBITO DE LA EXPROPIACIÓN DE EMPRESAS

Dice el artículo 52 del Reglamento antes citado que la expropiación de empresas y el rescate de concesiones *sólo* comprenderá aquellos elementos de las mismas que se hallaren directamente afectados al funcionamiento del servicio o fueran necesarios para su desarrollo normal. Y cabe preguntarse: ¿Se trata de establecer una cortapisa a la actuación de la Corporación expropiante? ¿O es una limitación para las posibles pretensiones de los expropiados? Parece lo primero. Es decir, que si la entidad expropiada tiene bienes que no están directamente afectados al servicio que luego se convierte en municipalizado, no pueden ser expropiados sin el

consentimiento de la empresa. Pero también cabe que la empresa tenga algún bien que, sin estar directamente afectado al servicio, sin embargo se halle de algún modo ligado al desenvolvimiento de la empresa; y en tal caso parece de razón que tal bien se expropie al expropiar la empresa. Y esta expropiación llevará consigo no sólo los elementos materiales (máquinas, tendidos de líneas férreas, motores, fuerza hidráulica, etc.), sino, además, su valor industrial o comercial que se halla integrado por otros elementos, tales como la clientela, etc. Este valor se caracteriza por cuanto supone un negocio en marcha considerándolo como un todo revelador de la existencia de un patrimonio económico, con los beneficios probables de su explotación (11).

IV. EL EXPEDIENTE DE EXPROPIACIÓN DE EMPRESAS

El expediente de expropiación no podrá iniciarse hasta que se hubiere terminado el expediente de municipalización, autorizado el monopolio y señalada la forma de gestión directa, pues si se comenzase antes el expediente de expropiación podrá ser atacado de nulidad. Deberán cumplirse los siguientes requisitos:

a) *Aviso*.—Ha de avisarse a los afectados por el expediente de expropiación de empresas o de rescate de concesiones con *seis meses* de anticipación, notificándoles *literalmente* la autorización concedida para municipalizar con monopolio el servicio de que se trate, y así bien precisar la expropiación que se vaya a llevar a cabo o la concesión cuyo rescate se pretende.

No se determina desde qué fecha ha de contarse la «anticipación» de seis meses. Parece que debe referirse a la primera actuación, que es la oferta de la cantidad que se le va a pagar al expropiado. Es decir, que, entendido así, deben pasar seis meses desde el aviso de expropiación a la oferta de indemnización.

El Estatuto municipal y la Ley de 1935 fijaban el plazo de un año de preaviso.

(11) Pueden verse las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1933, 17 de noviembre de 1942 y 11 de octubre de 1951.

b) *Oferta de indemnización.*—La Corporación expropiante hará notificación al expropiado de la cantidad que le ofrece por la empresa o la concesión a rescatar; además, le hará la invitación de que en el plazo de treinta días manifieste si acepta o no acepta la oferta. Y tanto si la acepta expresamente como si deja transcurrir el plazo de treinta días sin oponerse a la oferta, se entenderá aceptada la propuesta de la Corporación expropiante, y entonces pagará la cantidad (o la depositará) y procederá a la ocupación, con la consiguiente traslación de dominio.

c) *Oposición a la oferta de la Corporación.*—Si dentro de los treinta días se presenta por el expropiado oposición al ofrecimiento de la cantidad ofrecida por el expropiante, es necesario que en tal oposición se cumplan los siguientes requisitos:

Que se acompañe tasación en que se razonen los motivos de la discrepancia.

Que dicha tasación vaya firmada por perito.

Que se unan los siguientes documentos:

1.º Certificación autorizada por Agente de Bolsa o por Corredor de Comercio en la que consten las cotizaciones de las acciones de la empresa en los últimos doce meses.

2.º Copia autorizada del inventario y de los balances de los últimos años.

3.º Certificación de los dividendos distribuidos por la empresa en el último quinquenio.

4.º Certificación dada por la Delegación de Hacienda de las declaraciones formuladas por la empresa a efectos fiscales, durante el último quinquenio, y de las actas de comprobación o de investigación levantadas al efecto.

5.º Si se trata de concesiones, certificación en la que conste la fecha inicial y la duración prevista.

6.º Cuantos otros documentos se estimen oportunos para la más justa valoración de la empresa.

d) *Elevación de las actuaciones al Ministerio de la Gobernación.*—Una vez presentada la oposición con los documentos reseñados puede la Corporación complementarlos con cuantas informaciones y documentos juzgue conveniente, y en dicho plazo elevará

todas las actuaciones, con más su informe, al Ministerio de la Gobernación.

De buena práctica administrativa es quedarse en las oficinas de la entidad expropiante con una copia, mejor si es certificada, de todos los documentos que componen el expediente que se envía al Ministerio. Así podrán evitarse las situaciones enojosas y retardatorias en caso de un extravío del expediente remitido.

e) *Fijación por el Ministerio del valor de la empresa a expropiar.*—La resolución fijando el valor de la empresa a expropiar se dará por el Ministerio de la Gobernación en el plazo de seis meses a contar desde la entrada del expediente en el Registro General (12), para lo cual solicitará el dictamen pericial de que luego se dirá y se atenderá a las limitaciones que establece el artículo 54 del Reglamento de Servicios.

El dictamen pericial (los honorarios del perito han de ser satisfechos por la entidad expropiante) habrá de fijar la cantidad global que la Corporación expropiante ha de pagar por todos conceptos.

A esta cantidad ha de llegar teniendo en cuenta la cotización, si la hubiere, de las acciones en el último año (13), o la capitalización al 5 por 100 del promedio de los dividendos repartidos o de las utilidades obtenidas en el último quinquenio, y el tiempo que faltare para expirar las concesiones. (artículos 171-2 del Texto refundido de la Ley de Régimen local). El Reglamento (artículo 53) añade que se tendrán también en cuenta aquellas otras circunstancias que se consideren adecuadas para establecer una justa valoración (14), y si faltaren los supuestos a que alude el artículo 171-2

(12) No dice nada el Reglamento qué pasará si el Ministerio de la Gobernación no dicta su resolución en el plazo de seis meses. Hubiera convenido que tal caso fuera previsto.

(13) Creo que es mejor decir, según lo hace el Reglamento, «los últimos doce meses».

(14) CLAVERO ARÉVALO, en su obra *Municipalización y Provincialización de Servicios*, antes citada, pág. 117, dice que la adopción de los tres criterios a que hace alusión el artículo 171-2, es disyuntiva, y, por tanto, habrá de adoptarse uno de ellos entre los tres que enumera; y así bien que aquella triple enumeración la estima raquítica, pues pudieran no darse ninguno de los tres supuestos en que se basa el criterio.

entonces el informe pericial se basará en el valor en venta de la empresa, según resulte del conjunto de antecedentes que figuren en el expediente.

En vista del dictamen, que no tiene sino un valor informativo, el Ministerio dictará resolución fijando el valor de la expropiación. Pero debe tenerse en cuenta que en ningún caso el valor de la expropiación o del rescate puede ser superior en un 10 por 100 al valor inicial de los bienes y sus mejoras, deduciendo el que representa la depreciación por el uso y aumentando lo que corresponda por razón de la oscilación de los precios, en general, entre el momento de la instalación y el de la valoración.

Y si se trata de rescate de concesiones, el valor resultante de aplicar las normas anteriores se reducirá proporcionalmente a los años transcurridos desde la concesión y los que faltaren para la reversión.

f) *Recursos contra la resolución del Ministerio de la Gobernación.*—Contra dicha resolución podrá promoverse recurso contencioso-administrativo, que habrá de ser ante el Tribunal Supremo. En cambio, el recurso contra las resoluciones de los Jurados provinciales de expropiación se sustanciará ante el Tribunal contencioso-administrativo provincial.

Con ello se escinde, a nuestro juicio, sin fundamento, la revisión jurisdiccional de los actos valorativos expropiatorios referidos a la actuación de las Corporaciones locales, según se trate de expropiación de empresas o de otros cualesquiera bienes.

g) *Tanteo y retracto.*—El párrafo 4.º del artículo 171 de la Ley de Régimen local, texto refundido, dice: «Si la municipalización cesare en el plazo de diez años, los particulares o las empresas expropiadas podrán ejercitar los derechos de tanteo y retracto, conforme al Código civil, sobre los bienes que les hubieran sido expropiados.»

No parece muy acertado el precepto ni en su fondo ni en su redacción, como podrá apreciarse por lo que a seguido se dirá.

Los derechos de tanteo y retracto, tal y como los regula el Derecho civil, son de muy difícil aplicación en el ámbito del Derecho público que nos ocupa. ¿No hubiera sido preferible instituir una

figura de retrocesión o reversión al modo como la establece la vigente Ley de Expropiación forzosa en su artículo 54 (15) acondicionada, con alguna modalidad específica, al caso de cese de una municipalización?

El derecho de tanteo consiste en la preferencia que tiene una persona para la adquisición de una cosa en el caso de que el dueño pretendiese enajenarla, y el de retracto es el derecho para adquirir, durante un cierto tiempo, una cosa, cuando ha sido enajenada, subrogándose en el lugar del adquirente, al que satisfará lo que pagó y los gastos; claro que el reenvío de la Ley de Régimen local al Código civil, en cuanto al retracto, parece que debe ser al retracto legal; pero, aun así y todo, no deja de ofrecer enormes dificultades la adaptación de la figura jurídico-civil a la situación de Derecho público que se trata de regular.

Para que tales derechos de tanteo y retracto puedan tener posibilidad de ser utilizados habrán de darse las siguientes condiciones:

- a) Que cese la municipalización.
- b) Que esta cesación tenga lugar dentro de los diez años, aunque no se dice cómo se ha de contar el plazo, si desde que se adoptó el acuerdo de municipalización, o bien desde que se otorgó la autorización, en su caso, o desde que se expropió.

En cuanto a quien pueda utilizar estos derechos parece que podrán ser aquellos que eran dueños de los bienes expropiados o sus derechohabientes, por título «inter vivos» o «mortis causa». La terminología usada al decir «los particulares o las empresas expropiadas» no parece muy correcta ni de mucha precisión jurídica.

(15) El art. 54 dice así: «En el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, abonando a la Administración su justo precio. Se estimará como tal, sin perjuicio de lo que en el siguiente párrafo se dispone, el valor que tenga la finca en el momento en que se solicite su recuperación, fijado con arreglo a las normas contenidas en el capítulo III del título II de esta Ley. Cuando entre la ocupación administrativa y la reversión prevista en este artículo no hayan transcurrido más de dos años, se entenderá que el precio debe ser el inicial, salvo que en el objeto expropiado se hubieren realizado mejoras o producido daños que afecten a dicha valoración.»

Como antes se indica, todo el precepto debe ser objeto de revisión y de nueva redacción.

V. CRÍTICA

El nuevo Reglamento, siguiendo en ello a la Ley, ha desarrollado el procedimiento especial de justiprecio en la expropiación de empresas. Mas cabe preguntarse: ¿Era necesario este procedimiento singular? ¿No hubiera estado mejor evitar diferencias e ir unificando tantos y tantos preceptos específicos que se hallan dispersos en la frondosa legislación y que no tienen razón de ser?

Desde luego, parece que este procedimiento podía haberse suprimido. El Jurado provincial de expropiación establecido por la Ley de 16 de diciembre de 1954 ofrece tantas garantías, para el caso de discrepancia sobre el justiprecio entre la Administración local y la empresa a expropiar, como puede ofrecer el Ministerio de la Gobernación. Basta ver la composición de aquel Jurado, que se halla integrado por:

Un Magistrado, Presidente.

Un Abogado del Estado.

Un representante de la C. N. S.

Un Notario.

Un Ingeniero de Caminos, de Minas, de Montes; un Arquitecto o un Profesor mercantil al servicio de la Hacienda, según lo que se trate de expropiar.

Y en cuanto a cómo deba llevarse a cabo la valoración, no parece que tampoco debiera subsistir una regulación específica, pues en la Ley de Expropiación forzosa vigente (16) se halla suficien-

(16) Después de dar normas de valoración respecto de fincas rústicas urbanas (solares y edificios) se consigna en la ley lo siguiente: Las obligaciones, acciones, cuotas y demás modalidades de participación en el capital o en los beneficios de empresas mercantiles se estimarán en la media aritmética que resulte de aplicar los siguientes criterios valorativos:

1.º La cotización media en el año anterior a la fecha de apertura del expediente.

2.º La capitalización al tipo de interés legal del beneficio promedio de la empresa en los tres ejercicios sociales anteriores.

temente desarrollada la materia, que tal vez sea objeto de mayores pormenores en el Reglamento de dicha Ley, actualmente en elaboración.

Entiendo que en materia de expropiación forzosa hay que hacer una efectiva labor unificadora, evitando la dispersión de preceptos que, sin causa que lo justifique, pretenden mantener una cierta especialidad sin fundamento. Mucho se ha conseguido con la reciente Ley de Expropiación de 16 de diciembre de 1954, pero aun es preciso andar bastante camino en la indicada dirección.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO
Diplomado en Administración Local

3.º El valor teórico de los títulos objeto de expropiación. Se entenderá por valor teórico la diferencia entre activo real y pasivo exigible en el último balance aprobado.

La determinación del justo precio de las concesiones administrativas, cuya legislación especial no contenga normas de valoración en casos de expropiación o de rescate, se ajustará a las reglas siguientes:

1.ª Cuando se trate de concesiones perpetuas de bienes de dominio público que tengan establecido un canon concesional se evaluará la concesión a tenor del artículo 39, descontándose de la cantidad que resulte el importe capitalizado al interés legal del canon concesional.

2.ª Cuando se trate de concesiones de servicios públicos o de concesiones mineras otorgadas en fecha anterior a tres años, el precio se establecerá por el importe capitalizado al interés legal de los rendimientos líquidos de la concesión en los tres últimos años, teniendo en cuenta, en su caso, el plazo de reversión. Sin embargo, en ningún caso el precio podrá ser inferior al valor material de las instalaciones de que disponga la concesión y que estén afectadas a la misma, teniendo en cuenta, en el caso de concesiones temporales, el valor de amortización de estas instalaciones, considerado el plazo que resta para la reversión.

3.ª En las concesiones a que se refiere el número anterior, que llevasen menos de tres años establecidas o que no estuviesen en funcionamiento por estar todavía dentro del plazo de instalación, la determinación del precio se ajustará a las normas del artículo 43.

4.ª Las normas del párrafo anterior serán de aplicación para la expropiación de concesiones de minas de minerales especiales de interés militar y de minerales radioactivos, salvo en lo relativo, en cuanto a estos últimos, a las indemnizaciones y premios por descubrimiento establecidos en la legislación especial.

Y aun deja el portillo abierto para que puedan aplicarse otros criterios estimativos cuando resultase injusticia de la aplicación de las normas anteriores.