

La expropiación del «derecho de residencia»

La tradicional garantía constitucional del derecho a la justa indemnización cuando por motivos públicos sea preciso privar de sus bienes a los particulares ha ido perfilándose crecientemente en la legislación administrativa en el sentido de las máximas cautelas, pero también de una *mayor extensión* de los supuestos del *interés público*, llegándose a la inclusión de las expropiaciones de Empresas comerciales o industriales cuando sea conveniente obtener el monopolio en jurisdicciones territoriales más o menos amplias.

Particularmente ha merecido la atención del legislador, aparte aquella extensión inusitada de los supuestos de expropiación, el procedimiento de garantía en la valoración de los bienes y derechos expropiables, para aquilatar y actualizar siempre la justicia de aquélla.

Paralelamente al derecho de la justa indemnización por aquellas expropiaciones, ha constituido también una garantía, secular ya en nuestra patria, el *derecho de residencia*, por el que todo español es libre de elegir la que mejor le plazca, sin perjuicio de sus limitaciones legales, bien aplicadas por las autoridades gubernativas en virtud de las autorizaciones de la Ley de Orden público, bien por los Tribunales de Justicia (confinamientos, destierros o expulsiones).

Mas, aparte estos casos de cambio obligado de residencia, temporal o definitivo, la política social agraria, económica en suma, del Estado, ha provocado, al menos en extensión desconocida hasta

ahora, el caso del obligado cambio de residencia cuando por la ejecución de obras públicas (el supuesto más concreto suele ser el de la construcción de pantanos) es preciso desplazar, parcial o totalmente, grupos humanos a otros lugares.

En el Preámbulo de la novísima Ley de Expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, se hace una referencia a este interesantísimo punto. Se dice allí :

«Especial interés ha dedicado la Ley a las expropiaciones que implican traslado de poblaciones motivado por obras públicas de cierta envergadura. La materia ha sido, hasta la fecha, objeto de *medidas adoptadas ante cada caso* y la reiteración de éstos por la política de transformación de nuestra economía, acometida por el Estado, denuncia la necesidad de normas generales. La Ley no podía eludir, puesto que entran en el ámbito de la expropiación, los problemas técnicos que, singularmente, en orden al sistema de garantías, suscitan estos traslados en masa, y aun cuando haya de contarse aquí con un desarrollo reglamentario muy cuidadoso, las líneas básicas de la regulación es obligado que figuren en la Ley.»

Aun anunciada la necesidad de preceptos reglamentarios en esta materia, estimamos que ya son suficientemente explícitas las prescripciones de aquella Ley, comprendidas en los artículos 86 a 96, Capítulo V del Título III (1).

(1) Dicen así:

CAPITULO V

De la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones

Artículo 86. Cuando fuere preciso expropiar las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio o Entidad local menor, el Consejo de Ministros acordará, de oficio o a instancia de las Corporaciones públicas interesadas, *el traslado de la población*.

Los preceptos del presente Capítulo serán de aplicación en los casos de *expropiación de instalaciones industriales*, siempre que concurren las circunstancias que en este artículo se requieren.

Artículo 87. La expropiación se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, y se extenderá no sólo a las tierras de necesaria ocupación, sino a la totalidad de los bienes inmuebles que estén situados en el territorio de la Entidad afectada, salvo que los interesados *soliciten que la expropiación se limite a aquéllas*.

Artículo 88. Los vecinos de la Entidad local *tendrán derecho a una indemniza-*

Los referidos artículos tienen un antecedente nada orgánico en la legislación dictada por el Ministerio de Agricultura en materia social agraria, desarrollada y aplicada por el Instituto Nacional de Colonización.

Como se dice en la parte del Preámbulo de la Ley de Expropiación forzosa examinada, se han venido adoptando *medidas ante*

ción por los perjuicios que les ocasione el traslado y a ser instalados en una porción de terreno de características similares al territorio de la Entidad afectada.

Artículo 89. A los efectos del artículo anterior, se estimarán como perjuicios indemnizables los definidos en los conceptos siguientes:

A) *Cambio forzoso de residencia.*

a) *Gastos de viaje por traslado familiar.*

b) *Transportes de ajuar y elementos de trabajo.*

c) *Jornales perdidos durante el tiempo a invertir en los referidos transportes.*

B) *Reducción del patrimonio familiar*, referida a las bajas en la producción agropecuaria por mermas de la superficie personalmente aprovechada en los aspectos de propiedad, arrendamiento y derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad.

C) *Quebrantos por interrupción de actividades* profesionales, comerciales y manuales, ejercidas personalmente por el interesado en el lugar de su residencia.

Artículo 90. Los tipos de indemnización abonables por cada uno de los conceptos a que se refiere el artículo anterior se fijarán a propuesta del órgano que reglamentariamente se determine, por el Consejo de Ministros, previo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

Artículo 91. Fijados los tipos de indemnización, se anunciará por el Gobernador civil o autoridad competente en cada caso, y en la forma prevista en el artículo 18, que los interesados, en un plazo de quince días, *podrán solicitar la indemnización a que crean tener derecho*, precisando las circunstancias de hecho en que se fundan.

Artículo 92. Presentadas las solicitudes previstas en el artículo anterior se fijará la indemnización abonable a cada interesado. Contra el acuerdo que al efecto se adopte se podrá reclamar en el plazo de quince días, contados desde el siguiente a la notificación del acuerdo, ante el Jurado Provincial de expropiación, cuando se hayan aplicado indebidamente los tipos aprobados por el Consejo de Ministros.

Artículo 94. Los vecinos *podrán solicitar su instalación en el nuevo territorio de la Entidad* al presentar la solicitud de indemnización a que se refiere el artículo 91. A tal efecto, al publicarse el anuncio previsto en el mismo artículo, se expresará la necesidad de que, dentro del plazo en él fijado, se presenten las solicitudes de los interesados acerca de tal extremo.

Artículo 95. Transcurrido el plazo a que se alude en el artículo anterior se formará una relación de vecinos, con descripción detallada de las viviendas que ocupaban y de las fincas que personal y directamente explotaban, la cual se expondrá al público por un plazo de quince días a fin de que puedan rectificarse errores ma-

cada caso, lo cual carecía de la firmeza y homogeneidad que hoy adquieren los derechos expropiables, más notablemente que ningún otro el de *residencia*.

De todos los perjuicios indemnizables que relaciona el artículo 89, el medular es el del *cambio forzoso de residencia*, puesto que los demás son corolario del mismo, aparte los demás derechos de indemnización por la expropiación de bienes y derechos de otra índole.

Viene así a constituir la indemnización del perjuicio del cambio forzoso de residencia (cuando, según el artículo 86 de la Ley de Expropiación, acuerde el Consejo de Ministros el *traslado de la población*) una extensión al *derecho de residencia* del principio de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o social, con su paralela garantía de *justa indemnización*.

No es un derecho que afecte, como los casos genéricos de la Ley de Expropiación forzosa, a la totalidad de los habitantes del área nacional, porque será muy improbable el caso de que los supuestos legales puedan comprender nunca a un vecino de Madrid o Barcelona, por ejemplo, aunque potencialmente afectará a todos cuantos residan, o puedan residir, en los territorios donde se asienten grupos humanos cuyo traslado se decide.

teriales. Hechas las rectificaciones a que en su caso hubiere lugar, se elevará la relación al Consejo de Ministros para que, a través del Instituto Nacional de Colonización, se proceda a la adquisición de fincas adecuadas *para el establecimiento de los vecinos que así lo hayan solicitado* y para la erección de la nueva Entidad local que venga a sustituir a la desaparecida como consecuencia de las obras determinantes del traslado de la población.

Artículo 96. Por el Instituto Nacional de Colonización se procederá a instalar a los vecinos en el nuevo territorio de la Entidad, proporcionándose a cada uno de ellos, en arrendamiento o en propiedad, una vivienda o local de negocio de características similares a las que ocupaban en la zona expropiada. Se les adjudicará también una finca o fincas de características análogas a las que como propietarios o a título distinto vinieren cultivando directa y personalmente, pudiendo adquirir su propiedad con arreglo a lo dispuesto en la legislación especial de Colonización.

2. Respecto a la nueva Entidad local, la adjudicación de los bienes que hayan de constituir su Patrimonio se verificará conforme a lo establecido en la legislación especial de Colonización, destinándose a tal objeto las cantidades que deba percibir en concepto de indemnización por las expropiaciones la Corporación local desaparecida como consecuencia de las obras determinantes del traslado de población.

Esta verdadera expropiación forzosa del derecho de residencia no implica, de otra parte (porque ello representaría una limitación improcedente), la obligación de situarse en el nuevo poblado o Entidad local que se constituya, sino que, reconocido el derecho a las indemnizaciones que prevé el artículo 89, antes citado, y reclamadas en la forma y plazo que señala el 91, los vecinos podrán solicitar, según el artículo 94, *su instalación en el nuevo territorio de la Entidad*, a los que se reducirá el *asentamiento* por el Instituto Nacional de Colonización en las fincas que a dicho fin adquiriera, o podrán no hacerlo.

Naturalmente, pues, indemnizados los vecinos en la forma y, en los supuestos señalados por la Ley, podrán decidir libremente el lugar de su nueva residencia.

Aparte los tipos de indemnización que se fijen, según la fórmula de los artículos 90 y concordantes de la Ley, por cada uno de los derechos expropiables, hay uno, el de la expropiación del *derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad*, que requerirá una discriminación, según que la nueva Entidad local que se constituya sea dotada o no de nuevo patrimonio de aprovechamiento *comunal*, que pudiera permitir a los vecinos de ella *compensarse*, exactamente al menos, del que tuvieron en su anterior residencia, lo que podrá excluir la indemnización por ello, mas no con referencia a los que no elijan como lugar de residencia la nueva Entidad.

No creemos necesario referirnos a los demás aspectos y problemas que plantean los traslados forzosos de población como consecuencia de la realización de obras públicas cuyas exigencias técnicas obliguen a ello, porque la finalidad esencial de nuestro estudio es tan sólo la de llamar la atención sobre la novísima modalidad de lo que pudiérase llamar *la expropiación del derecho de residencia*, con sus partidas complementarias de *gastos de viaje por traslado familiar, transportes de ajuar y elementos de trabajo, jornales perdidos durante el tiempo a invertir en los referidos transportes, reducción del patrimonio familiar, referida a las bajas en la producción agropecuaria por mermas de la superficie personalmente aprovechada en los aspectos de propiedad, arrendamiento y*

derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad (2) y, por último, *los quebrantos por interrupción de actividades profesionales, comerciales y manuales, ejercidas personalmente por el interesado en el lugar de su residencia.*

En la multiplicidad de todos los conceptos referidos hay que entender implícita la *indemnización por afección*, especialmente en el primero de los relacionados, *afección* que ya es tradicional estimar en la expropiación de fincas en general, pero que se acusa más firmemente cuando se trata de desplazar a los seres humanos de su solar familiar y del terruño donde con su esfuerzo se crearon un medio de vida, lo que muchos veces tiene un valor más insobornable que el de los bienes materiales.

ALBERTO GALLEGO Y BURÍN

Secretario General del Instituto de Estudios
de Administración Local

(2) Recuérdase lo dicho anteriormente sobre la realidad de la expropiación de este último derecho, según que se elija o no el nuevo domicilio de la novísima Entidad local donde se traslada el grupo humano en cuestión.