

NOTAS SOBRE LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA. EL CASO ESPAÑOL

NOTES ON EXPROPRIATORY COMPENSATION. THE SPANISH CASE

CARLOS CÉSPEDES MUÑOZ*

PROFESOR DE DERECHO CIVIL

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN

RESUMEN: El presente artículo pretende dar noticia de las notas esenciales de la regulación de la indemnización expropiatoria en el sistema español. Con ocasión del examen de sus principales características, llegaremos a la conclusión que ella configura una hipótesis de daño lícito, lo que supone admitir una reparación limitada de los perjuicios causados.

ABSTRACT: *The present article intends to give notice of the essential notes of the regulation of the expropriatory compensation in the Spanish system. When examining its main characteristics, we will conclude that it constitutes a hypothesis of lawful damage, which implies admitting a limited reparation of the damages caused.*

PALABRAS CLAVE: Indemnización, Expropiación, Daño Lícito.

KEY WORDS: *Compensation, Expropriation, Lawful Damage*

* Doctor en derecho por la U. de Salamanca (España). Profesor de Derecho Civil de la U. Católica de la Santísima Concepción. Director del Magister en Derecho Privado de la misma universidad. Correo postal: Lincoyán 255, Concepción, Chile. Correo electrónico: ccespedes@ucsc.cl.

1. PALABRAS PREVIAS

El art. 33.3 CE¹ dispone que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Por su parte, conforme al art. 1.1 LEF, el concepto de expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social comprende «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

De esta manera, el régimen de expropiación forzosa se construye sobre dos principios esenciales: la potestad expropiatoria, que permite al poder público privar a los particulares de bienes y derechos; y la garantía patrimonial, que reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizado por tal privación². Pues bien, este último extremo es el objeto de nuestra atención.

2. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

Como hemos dicho, la expropiación pretende ser una garantía patrimonial del administrado frente a los perjuicios causados por la Administración³, no obstante tratarse de una privación singular. Ahora bien, los términos genéricos del art. 33.3 CE convierten a la expropiación forzosa en una institución necesitada de la correspondiente configuración legal, como lo manifiesta la parte final de tal disposición⁴. Por ello, recurriremos a la jurisprudencia del TC para determinar su conceptualización.

Así, la STC de 15 de marzo de 1990⁵ refiere que «... la existencia misma del concepto de expropiación de derechos –en cuanto presupuesto previo de la necesidad de indemnización–... se encuentra integrado por dos elementos esenciales: que se trate de derechos, y no de meras expectativas, y que la privación de los mismos sea de carácter “singular”, esto es, represente un “sacrificio especial” impuesto a uno o varios sujetos, y no una limitación o regulación general del contenido de un derecho, que no priva del mismo, sino que lo configura *ex novo* o bien modifica una situación normativa general anterior».

Como primer presupuesto, el objeto de la expropiación está constituido por la privación de bienes y derechos (art. 33.3 CE) y la afectación de intereses patrimoniales legítimos (art. 1.1 LEF), descartándose la indemnización por privación o afectación de meras expectativas. Por lo anterior, el propio TC ha precisado que «... la doctrina jurídica y la jurisprudencia consideran, casi unánimemente, que sólo son indemnizables las privaciones de derechos ciertos, efectivos y actuales, pero no eventuales o futuros»⁶. Por ello, no se ha concedido indemnización por considerarse como mera expectativa la mantención de una determinada edad de jubilación ante una ley que la redujo⁷; la de

¹ Abreviaturas. CE: Constitución española; LEF: Ley de expropiación forzosa; LRJAE: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; LRJSP: Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; STC: sentencia Tribunal Constitucional; STS: sentencia Tribunal Supremo; TC: Tribunal Constitucional.

² Entre varios, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, en *ADC* (1955), p. 1035; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002, p. 120; LÓPEZ MENUDO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A. y GUICHOT REINA, E., *La expropiación forzosa*, Lex Nova, Valladolid, 2006, p. 27.

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*, reedición, Civitas, Madrid, 1984, pp. 143 y ss.; BARNÉS, J., «El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995, p. 53.

⁴ PARDO FALCÓN, J., «El Tribunal Constitucional en la propiedad», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995, p. 73.

⁵ STC 41/1990 en BOE N.º 85, suplemento, de 09 de abril de 1990, entre varias que expresan lo mismo.

⁶ STC 108/1986 de 29 de julio, en BOE N.º 193, suplemento, de 13 de agosto de 1986.

⁷ Ídem. Esta es una de las sentencias que alentaron el debate sobre la responsabilidad del Estado legislador, ya que, no obstante rechazar el recurso de inconstitucionalidad, declara que tal hecho pueda «merecer algún genero de compensación», abriendo, con ello, la puerta a la indemnización por acto del legislador, lo cual, a juicio de GARRIDO FALLA, se debe a la «mala conciencia» del TC al rechazar tal recurso (GA-

mantener los empleados públicos las condiciones en que realizan su función o tarea al servicio de la Administración en el mismo nivel de exigencia en que lo estuvieran cuando ingresaron en aquélla⁸; y la de recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto, expectativa que debiendo ser concretada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado en cada ejercicio, para el año 2012 quedó sin efecto por haberse suspendido con anterioridad a su consolidación⁹.

Ahora bien, en relación a qué se entiende por «intereses patrimoniales legítimos», GARCÍA DE ENTERRÍA nos dice que se trata de un «concepto válvula» cuya modulación se confía a la prudencia de los Tribunales y lo serán «sólo aquellos sumamente calificados cuyo sacrificio imponga la consecuencia de una indemnización»¹⁰. Se han calificado como tales, por ejemplo, a la situación de los precaristas, los que tienen derecho a una indemnización por la pérdida de la posesión del bien expropiado siempre que se acredite cumplidamente que se les ha causado un perjuicio¹¹.

El segundo presupuesto dice relación con que la privación de derechos efectuada por medio de la expropiación forzosa sea de carácter singular y no constituya una simple regulación o delimitación de aquéllos¹². De esta exigencia y sus contornos nos haremos cargo a continuación.

3. DISTINCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA CON LA DELIMITACIÓN DE DERECHOS Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Conviene distinguir previamente al instituto expropiatorio de otras instituciones estrechamente vinculadas con éste: la delimitación de derechos y la responsabilidad patrimonial de la Administración, que pueden traer o no aparejada una respuesta indemnizatoria.

3.1. Expropiación forzosa y delimitación de derechos

Como conclusión normal se ha sostenido que la delimitación de derechos no debe dar lugar a indemnización, a diferencia de la expropiación, que ha sido concebida para conciliar las exigencias del interés general con la garantía patrimonial de los derechos de los administrados precisamente mediante aquélla¹³. Tal aserto, con base normativa en los arts. 33.2 CE para el derecho de propiedad y el art. 53.1 CE para los demás derechos, no obstante, presenta dificultades en la determinación de su sentido y alcance, dada la «evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa»¹⁴, la cual ha hecho difusos los límites entre ambas instituciones. Esta afirmación es aún más aguda para el sistema español, que incluye dentro del objeto de la expropiación no sólo al derecho de propiedad sino también al resto de los derechos patrimoniales como a los intereses patrimoniales legítimos.

Esta problemática no es propia del sistema español, sino de todos los ordenamientos que regulan el instituto expropiatorio¹⁵. Cabe resaltar la solución adoptada en el sistema norteameri-

RRIDO FALLA, F., "Sobre la responsabilidad del Estado legislador", en *RAP*, N°118 (1989), p. 38).

⁸ STC 178/1989, de 02 de noviembre, en BOE N°290, suplemento, de 04 de diciembre de 1989.

⁹ STC de 05 de marzo de 2015 en recurso de inconstitucionalidad 1114/2013, disponible en http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2015_024/2013-01114STC.pdf (visita 19 marzo 2015).

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 54.

¹¹ Como lo declara, entre varias, la STS de 28 de septiembre de 2002 (RJ 2002/8413).

¹² PARDO FALCÓN, J., *op. cit.*, pp. 74 y 75.

¹³ BARNÉS, J., *op. cit.*, p. 42; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 86; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La garantía constitucional del patrimonio de los ciudadanos: expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial del legislador en el Derecho comparado», en *El Derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías* (coordinadores Alfredo ARISMENDI A. y Jesús CABALLERO O.), Civitas, Madrid, 2003, pp. 3042 y 3043; LÓPEZ MENUÑO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A. y GUICHOT REINA, E., *op. cit.*, pp. 27 y ss.; PARDO FALCÓN, J., *op. cit.*, pp. 74 y 75.

¹⁴ Como lo pone de manifiesto en el trabajo de la misma denominación NIETO, A., *op. cit.*, pp. 67 y ss.

¹⁵ *Cfr.*, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La garantía constitucional...», recién citado; BAÑO LEÓN, J.M., «Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania», en *DA*, N° 221 (1990), pp. 214 - 215; PONT CASTEJÓN, I., «La técnica expropiatoria en Derecho anglosajón. Estados Unidos y Gran Bretaña», en *DA*, N° 221 (1990), pp. 244 y ss.

cano, en la cual no obstante no contener la Enmienda V ninguna reserva en favor de los posibles efectos limitadores de una ley reguladora de la propiedad, la práctica jurisprudencial develó que había que distinguir entre el *taking* y la *regulation*, situación esta última de la cual puede resultar alguna reducción de utilidad al propietario sin necesidad de indemnización alguna¹⁶. Si bien no hay una fórmula precisa que determine cuando concluye una *regulation* y comienza un *taking*, se afirma que «el *eminent domain* toma (*take*) una propiedad y la aplica para un uso que beneficia al público, mientras que el *police power* (fuente normal de la *regulation*) restringe al propietario en el uso o disfrute de su propiedad porque un ejercicio ilimitado de los derechos de propiedad es considerado contrario al interés público...»¹⁷.

La distinción entre delimitación de derechos y expropiación ha sido una materia de difícil solución. Sobre el particular se han dado los siguientes lineamientos:

a) Criterio de la privación singular de la propiedad (*Einzelaktstheorie*)

Uno de los primeros criterios para diferenciarlos fue el del acto individual o de la privación singular de la propiedad (*Einzelaktstheorie*), conforme al cual la expropiación sólo tiene lugar cuando existe privación de los derechos de una persona determinada o de un círculo delimitado de personas mediante un acto individual de poder¹⁸. En este caso, como debe determinarse si la intervención estatal es una delimitación del contenido del derecho o una mutilación del mismo, se resuelve el dilema de la siguiente forma: las normas generales delimitan derechos, en cambio, los actos individuales los mutilan y hacen procedente una indemnización¹⁹.

b) Teoría del sacrificio impuesto (*Aufopferungstheorie*)

No obstante, constatándose que la citada teoría intentaba resolver un problema material con medios y procedimientos absolutamente formales²⁰, unida a la crisis a la que se vio enfrentado el concepto liberal de ley –que ya no pudo seguir entendiéndose como una simple oposición entre lo individual y lo general–, la doctrina buscó la solución en la teoría del sacrificio impuesto (*Aufopferungstheorie*), que es un intento dogmático de explicar las razones por las cuales determinadas intervenciones del Estado imponen el deber de indemnizar²¹. Con base en el § 75 de la introducción al *Landrecht* prusiano, esta tesis postuló que cuando hay colisión entre los derechos individuales con los derechos del bien común, los derechos de los particulares deben sacrificarse, implicando tal sacrificio un deber de indemnización²².

Esta teoría no contrastó con la teoría del acto individual antes mencionada, puesto que la identificación automática que establecía la teoría del *Einzelakt* entre indemnización y acto particular no permitía avizorar el elemento en que descansaba su verdadera justificación jurídica, que era el concepto de «sacrificio». La *Aufopferungstheorie* abandonó el elemento formal de la individualidad o generalidad del acto interventor, radicándose ahora el dato decisivo en la imposición imperativa por el poder público de un sacrificio a los derechos de las personas²³.

Ante la insuficiencia de la teoría de la privación impuesta de contemplar todos los supues-

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La garantía constitucional...», cit., pp. 3044 y 3045; PONT CASTEJÓN, I., *op. cit.*, pp. 244 y ss.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La garantía constitucional...», cit., p. 3045, citando a SCHWARTZ.

¹⁸ VILLAR PALASÍ, J.L., «Justo precio y transferencias coactivas», en *RAP*, Nº 18 (1955), pp. 14 y 15; NIETO, A., «Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa», en *RAP*, Nº 38 (1962), pp. 73–75; FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 440 y 441.

¹⁹ NIETO, A., *op. cit.*, p. 73.

²⁰ PAREJO ALFONSO, L., «La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán (II)», en *REDA*, Nº 19 (1978), p. 552.

²¹ NIETO, A., *op. cit.*, p. 77; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, pp. 81-82.

²² NIETO, A., *op. cit.*, p. 77; FORSTHOFF, E., *op. cit.*, pp. 441 y 442.

²³ NIETO, A., *op. cit.*, p. 78.

tos expropiatorios que efectúa la Administración²⁴ y el carácter subsidiario de la *Aufopferungstheorie*²⁵, se desarrollaron una serie de construcciones doctrinarias que buscaron la existencia de criterios materiales para deslindar la delimitación de derechos con el instituto expropiatorio: la teoría del sacrificio especial (*Sonderopfertheorie*); la teoría del merecimiento de protección (*Schutzwürdigkeitstheorie*); de la minoración de la sustancia o esencia (*Substanzminderungstheorie*); de la exigibilidad (*Zumutbarkeitstheorie*); de la igualdad; de la utilidad privada (*Privatnützigkeitstheorie*); de la alienación o pérdida de la finalidad (*Zweckentfremdungstheorie*); y, de la teoría del carácter de la ley²⁶, a saber:

c) Teoría del sacrificio especial (*Sonderopfertheorie*)

Esta opinión postula que es expropiatorio aquel ataque a la propiedad que incide sobre el afectado o afectados de una manera especial, más gravosa que el resto de los ciudadanos, constituyendo un sacrificio especial²⁷. De esta manera, el deslinde entre la delimitación del contenido dominical y la intervención expropiatoria reside en el criterio de la existencia de un «sacrificio singular que no se exige a los demás»²⁸.

Las principales críticas a las que se ve enfrentada esta teoría dicen relación con la concreción del criterio que permita definir cuándo se está ante un sacrificio especial o desigual y cuando no²⁹; así como que conduce a la absurda consecuencia de reducir la garantía constitucional del dominio a medida que aumenta el círculo de afectados o el volumen de propietarios lesionados, pues cuanto mayor sean éstos más se sitúa la incidencia estatal en el marco de lo general, con independencia de la profundidad de la incidencia sobre el derecho mismo³⁰.

d) Teoría del merecimiento de protección (*Schutzwürdigkeitstheorie*)

Esta teoría señala que lo determinante para determinar la existencia de una expropiación es si la intervención afecta o no un aspecto digno de protección de la propiedad³¹, basándose en la intensidad, gravedad y alcance de aquél³². Para determinar la dignidad de la protección se debe acudir a una serie de elementos: la historia, la mentalidad general, el lenguaje ordinario y la expresión de la ley³³.

e) Teoría de la minoración de la sustancia o de su esencia (*Substanzminderungstheorie*)

Esta tesis indica que lo concluyente es si tras la intervención sigue o no presente el contenido esencial de la propiedad³⁴.

f) Teoría de la exigibilidad (*Zumutbarkeitstheorie*)

Esta posición examina si el sacrificio que se impone al particular está dentro de lo exigible, es decir, si es digno de ser protegido prevalentemente el interés de la comunidad sobre el interés

²⁴ VILLAR PALASÍ, J.L., *op. cit.*, p. 16.

²⁵ NIETO, A., *op. cit.*, p. 78.

²⁶ Cfr. NIETO, A., *op. cit.*, pp. 73 y ss.; VILLAR PALASÍ, J.L., *op. cit.*, pp. 14 y ss.; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., pp. 86 y ss.

²⁷ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., pp. 88 y 89.

²⁸ KIMMINICH, O., «La propiedad en la Constitución alemana», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNEÉS), Tecnos, Madrid, 1995, p. 164.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 69.

³⁰ PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pp. 554–557.

³¹ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 87.

³² NIETO, A., *op. cit.*, pp. 78 y 79.

³³ NIETO, A., *op. cit.*, p. 79.

³⁴ VILLAR PALASÍ, J.L., *op. cit.*, pp. 16 y 17; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 87.

particular del propietario³⁵.

Debe consignarse que las tres últimas teorías descritas han sido fuertemente criticadas, ya que la amplitud y flexibilidad de sus conceptos introducirían una absoluta e incierta discrecionalidad sencillamente incompatible con la seguridad jurídica³⁶.

g) Teoría de la igualdad

Este criterio enseña que el quebrantamiento del principio de igualdad supone una intervención en la propiedad privada: la existencia de una carga desigual y de una víctima especial es presupuesto de toda indemnización de Derecho público³⁷.

h) Teoría de la utilidad privada (*Privatnützigkeitstheorie*)

Esta posición doctrinaria atiende a si la intervención pública elimina o limita esencialmente el principio de la utilización privada³⁸: si aquella es tal que impide la utilización real de la cosa por parte del propietario, constituye una expropiación³⁹.

i) Teoría de la alienación o pérdida de la finalidad (*Zweckentfremdungstheorie*)

Según esta corriente, la clave para determinar el efecto expropiatorio es si la propiedad puede seguir siendo utilizada según su finalidad propia⁴⁰.

j) Teoría del carácter de la ley

Este postulado propugna que el propio sentido de la ley es el que puede darnos un criterio definitivo. Refiere que hay leyes que sin conexión con el ordenamiento facilitan una intervención en la propiedad: ellas constituyen casos de expropiación⁴¹.

3.2. La situación en España

En el sistema español el criterio distintivo de la expropiación forzosa es el de la «privación singular», que implicaría dos ideas: la primera, una sustracción positiva de una integridad patrimonial y, la segunda, un ataque concreto y no general, ya que de ser así sería consubstancial a todos los derechos y sólo sería una limitación⁴², por lo tanto, no indemnizable.

Pero, a pesar de la literalidad de las disposiciones que la contemplan, la mayoría doctrinaria se ha manifestado en contra de la privación singular como criterio absoluto, proponiendo criterios distintivos alternativos o complementarios⁴³, a saber:

a) El de la existencia de un beneficiario de la intervención pública, ya que «donde no hay enriquecimiento, positivo o negativo, o de la suma de beneficiarios que eventualmente la Administración personifica, no hay expropiación, sino actos de policía que no dan lugar a indemnización»⁴⁴.

³⁵ VILLAR PALASÍ, J.L., *op. cit.*, p. 18; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 88; KIMMINICH, O., *op. cit.*, p. 164.

³⁶ NIETO, A., *op. cit.*, p. 80.

³⁷ NIETO, A., *op. cit.*, pp. 80 y 81.

³⁸ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 88.

³⁹ NIETO, A., *op. cit.*, p. 84.

⁴⁰ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 88.

⁴¹ NIETO, A., *op. cit.*, p. 84.

⁴² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., pp. 67 y 68.

⁴³ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 96.

⁴⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva...*, cit., p. 70.

- b) El de otorgar un repertorio de puntos de vista para establecerla, utilizando para ello los criterios materiales de expropiación (teoría del sacrificio, teoría de lo digno de ser protegido, teoría de la igualdad, teoría de la utilización privada y la teoría del carácter de la ley) unido a la función social de la propiedad, la reserva legal y la existencia de elementos especiales que excluyen la posibilidad de una indemnización⁴⁵.
- c) El de atender al respeto del contenido esencial del derecho afectado. Se sostiene que si la delimitación legal del contenido o la introducción de nuevos límites desconocieran tal contenido esencial, se generaría una privación del derecho que, aunque predicada de una norma general, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la correspondiente indemnización⁴⁶.

La jurisprudencia española se ha decantado por el criterio material vinculado al respecto del contenido esencial de los derechos patrimoniales, aun cuando se trate de un ataque general⁴⁷. Así, se ha resuelto que «para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo –y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas– viene marcada en cada caso por el elenco de “facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales”. Determinación que, desde otro ángulo metodológico no contradictorio ni incompatible con aquél, puede ser expresada como aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección...»⁴⁸.

La sentencia antes reseñada trae como antecedente la STC 11/1981, de 08 de abril⁴⁹, cuyo ponente, el profesor Díez-Picazo, en un trabajo posterior, explicaba que el ensayo de puntualización sobre el contenido esencial se realizaba desde un punto de vista dogmático y desde otro de jurisprudencia de intereses: desde el punto de vista dogmático, acudía a la idea de reconocibilidad del derecho como perteneciente a un determinado tipo, es decir, es aquella parte del contenido –haz de poderes y facultades– que permite reconocer el derecho como perteneciente a este tipo dado; y, desde la jurisprudencia de intereses, preconizaba que era aquello que resultaba necesario para que queden protegidas las finalidades y los intereses a los que el derecho subjetivo debe servir y de los que es instrumento⁵⁰. Y, así, desde ambas perspectivas, concluye que el contenido esencial del derecho de propiedad está constituido «por la conjunción de los clásicos *ius utendi*, *ius fruendi* y *ius disponendi*»⁵¹.

De esta manera, atendida la definición del art. 1.1 LEF y los criterios materiales expuestos por la doctrina, se ha calificado a la expropiación como privación singular y especial y como sacrificio generalizado del contenido esencial⁵², para efectos de distinguirla con la delimitación de

⁴⁵ NIETO, A., *op. cit.*, pp. 75 a 90. En sentido similar, VILLAR PALASI, J.L., *op. cit.*, pp. 14-21, quien se manifiesta contrario al criterio de la *Einzelaktstheorie* y se muestra partidario de aplicar los criterios suministrados por la doctrina alemana, antes vistos.

⁴⁶ BARNÉS, J., *op. cit.*, p. 49.

⁴⁷ BARNÉS, J., *op. cit.*, pp. 47 y ss.; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., pp. 99 y ss.

⁴⁸ STC 37/1987, de 26 de marzo, en BOE N°89, suplemento, de 14 de abril de 1987, entre varias en el mismo sentido. *Cfr.*, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española», en *RAP*, N°177 (2008), pp. 183 y 184 y la jurisprudencia por él citada.

⁴⁹ RTC 1981/11.

⁵⁰ Díez-Picazo, L., «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991, p. 1262.

⁵¹ Díez-Picazo, L., *Algunas reflexiones...*, cit., p. 1263. En el mismo sentido, BARNÉS, J., *op. cit.*, p. 49.

⁵² BARNÉS, J., *op. cit.*, p. 51.

derechos. Y, por lo mismo, cuando una ley delimita o limita el derecho de propiedad haciéndolo impracticable, se trataría de una ley inconstitucional por infringir el art. 53.1 CE al afectar su contenido esencial⁵³.

3.3. Figuras intermedias entre la expropiación forzosa y la delimitación de derechos

Surgidas en la evolución del sistema alemán y como consecuencia de la expansión, por vía interpretativa, del instituto expropiatorio, encontramos las siguientes figuras: el ataque o intervención expropiatoria (*enteignender Eingriff*) y la delimitación de derechos necesitada de compensación (*ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung*).

En virtud del ataque o intervención expropiatoria (*enteignender Eingriff*), se indemnizan las consecuencias colaterales (*Nebenfolgen*) sobre derechos de carácter patrimonial, generalmente atípicas e imprevisibles, que se derivan de actuaciones de la Administración ajustadas a Derecho y que significan para el particular un sacrificio superior al que le es obligado soportar⁵⁴. En la actualidad esta figura tiene un carácter residual y ha quedado prácticamente absorbida por la *ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung*, por lo que sólo cubre las consecuencias fortuitas o casuales de la actuación administrativa ajustada a Derecho⁵⁵.

Los requisitos para que tenga lugar un ataque expropiatorio indemnizable son los siguientes: a) existencia de una lesión a la propiedad entendida en un sentido amplio, esto es, como sinónimo de posición jurídica de contenido patrimonial; b) que dicha lesión sea una consecuencia colateral atípica (imprevisible) e involuntaria de una actuación administrativa ajustada a Derecho; c) inmediatez de la lesión patrimonial; d) la lesión tiene que representar un sacrificio especial (*Sonderopfer*) para el afectado⁵⁶.

La delimitación de derechos necesitada de compensación (*ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung*) constituye una excepción a la regla general de que la delimitación de derechos no trae aparejada indemnización alguna. En virtud de ella, cuando una regulación legal limite la propiedad de una forma general ajustada a la Constitución, pero, en algunos casos concretos, genere cargas especiales injustificables e inexigibles desde la perspectiva de los principios de proporcionalidad e igualdad, la ley deberá prever una indemnización, so pena de ser inconstitucional⁵⁷.

De esta manera, no resulta fácil determinar la línea divisoria que separa a la expropiación de la demarcación de derechos a objeto de determinar la procedencia de una indemnización expropiatoria.

3.4. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración

Para la doctrina y jurisprudencia tradicional⁵⁸, por regla general, son indemnizables to-

⁵³ MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., «Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (arts. 139 y 141 LRJPAC)», en *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública* (director Tomás QUINTANA LÓPEZ y coordinadora Anabelén CASARES MARCOS), segunda edición, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 82.

⁵⁴ BAÑO LEÓN, J.M., *op. cit.*, pp. 214 y 215; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., pp. 80 y 81.

⁵⁵ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., pp. 80 y 81.

⁵⁶ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 81.

⁵⁷ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 114; BARNÉS, J., *op. cit.*, p. 50; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., *op. cit.*, pp. 74 y 75. En materia ambiental, *cf.* KAHL, W., «La conservación del medio ambiente y el derecho de propiedad en Alemania», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995, p. 786.

⁵⁸ Que no puede considerarse dominante después de la crítica efectuada por PANTALEÓN, F., «Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas», en *DA*, N°237-238 (1994), p. 245; y seguida por numerosos otros autores, según MIR PUIGPELAT, O., «El sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración: una visión crítica», en MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (compilación y estudio introductorio), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa-Itam Ciudad de

dos los daños causados por la Administración que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. Esta tesis sobre el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, construida principalmente a partir de la relación de los artículos 9.3⁵⁹, 106.2⁶⁰ y 149.1.18⁶¹ de la Constitución española (CE); y de los artículos 32.1⁶² y 34.1⁶³ de la recién entrada en vigencia Ley 40/2015⁶⁴, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), consagra un concepto de responsabilidad por el cual la Administración responde por los daños causados tanto por su actuación lícita como ilícita⁶⁵; y de forma objetiva: no se exige la concurrencia de dolo o culpa para exigir dicha responsabilidad⁶⁶. Debe dejarse constancia que la última de las leyes citadas no ha modificado sustancialmente el estatuto de responsabilidad patrimonial regulado en su momento por la Ley 30/1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJPA); por lo que las explicaciones que daremos, fundadas en la antigua normativa, sirven perfectamente para la nueva⁶⁷.

Esta opinión, dotada de fundamento teórico por GARCÍA DE ENTERRÍA⁶⁸ y cuya base normativa inicial encontraba sustento en los artículos 121.1 de la Ley Expropiación Forzosa (LEF)⁶⁹ y 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJAE)⁷⁰ de 1957, se desprendía del tenor literal de la primera de las disposiciones nombradas: la Administración debe responder de toda lesión que “sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Con lo cual la reparación podía emanar de una actuación regular o irregular, lícita o ilícita⁷¹. Así las cosas, este instituto resarcitorio operaría como mecanismo de indemnización de todo daño, salvo

México, 2004, p. 36.

⁵⁹ “La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

⁶⁰ “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor; siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

⁶¹ “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

⁶² “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

⁶³ “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

⁶⁴ Debe dejarse constancia que el 02 de octubre de 2016 entraron en vigor la Ley 39/2015, de 01 de octubre, sobre Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), y la Ley 40/2015, de 01 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

⁶⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Potestad expropiatoria...*, cit., p. 1124; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, cuarta edición, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006, pp. 191 y 203; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II., octava edición, Tecnos, Madrid, 1988, nota 7, p. 220; DE AHUMADA RAMOS, F.J., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, segunda edición, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pp. 58 y ss.

⁶⁶ GONZÁLEZ-VARAS, S., *Tratado de Derecho administrativo*, segunda edición, tomo I, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, p. 514.

⁶⁷ En este sentido, PIZARRO NEVADO, R., (2016) “Capítulo I. Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, en GOZÁLBEL PEQUEÑO, H. (director), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2016, p. 102.

⁶⁸ Así lo consigan GARRIDO FALLA, F., “Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, N°94 (1997), p. 185; DE AHUMADA RAMOS, F.J., *op. cit.*, pp. 58 y ss.

⁶⁹ “Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”.

⁷⁰ “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor; siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa”.

⁷¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Potestad expropiatoria...*, cit., p. 1124; BELLO JANEIRO, D., “La responsabilidad patrimonial de la Administración”, en *Revista Práctica de Derecho de Daños*, N°37 (2006), La Ley 517/2006, disponible en www.laleydigital.es [fecha de visita: 04 de agosto de 2012], p. 10.

que exista una causa de justificación que legitime el respectivo perjuicio⁷².

En el mismo sentido también se ha pronunciado buena parte de la jurisprudencia, destacando por la amplitud y extensión asignada a la responsabilidad patrimonial de la Administración la comentada sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1991⁷³, que condenó a INSALUD por los daños sufridos por una paciente como consecuencia de una intervención quirúrgica impecable desde el punto de vista de la *lex artis*⁷⁴. En el mismo sentido, las sentencias del Tribunal Supremo de 04 de abril de 2000⁷⁵ y de 06 de marzo de 2000⁷⁶.

Lo anterior tiene su antecedente en la construcción unitaria de la responsabilidad patrimonial de la Administración y del instituto de la expropiación forzosa sobre el concepto unificador de “lesión que no hay deber jurídico de soportar”⁷⁷; y se justifica en el carácter objetivo de esta clase de responsabilidad, que nace al margen de toda idea de culpa o ilegalidad⁷⁸, siendo determinante la existencia de la antijuridicidad del resultado o lesión⁷⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, para que ello tenga lugar deben concurrir los siguientes requisitos materiales para hacer surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración: a) que la víctima sufra un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 32.2 LRJSP) que no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley y que no derive de hechos o circunstancias imprevisibles o inevitables según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de su producción (artículo 34.1 LRJSP); b) que dicho daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (artículo 32.1 LRJSP); y, c) que dicho daño no sea imputable a fuerza mayor (artículo 32.1 LRJSP)⁸⁰.

En base a lo antes expuesto, se han clasificado los distintos títulos de reparación por parte de la Administración de la siguiente forma⁸¹: a) responsabilidad por actuación culpable o negligente de la Administración, que comprende a la responsabilidad por actos administrativos ilegales

⁷² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Potestad expropiatoria...*, cit., p. 1126; LEGUINA VILLA, J., *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1983, p. 169. Mir es elocuente sobre el carácter objetivo de esta clase de responsabilidad, afirmando que la regla es la obligación de indemnizar y la exoneración la excepción (MIR PUIGPELAT, O., *El sistema español...*, cit., p. 15).

⁷³ RJ 1991/5115.

⁷⁴ Que condenó a INSALUD por los daños sufridos por una paciente como consecuencia de una intervención quirúrgica impecable desde el punto de vista de la *lex artis*, indemnización que no habría tenido lugar si el hospital hubiese sido de propiedad privada. Lo que llevó a PANTALEÓN a afirmar que “... no veo ninguna razón convincente para conceder a doña María Teresa esos más de diez millones de indemnización cuando no se le conceden a quien resulte igualmente incapacitado a causa de un desafortunado resbalón en la bañera...” (PANTALEÓN PRIETO, F., *op. cit.*, pp. 244 y 245).

⁷⁵ RJ 2000/3258.

⁷⁶ RJ 2000/2600.

⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Potestad expropiatoria...*, cit., pp. 1124 y ss. Y la crítica de PANTALEÓN: “... ha llegado el momento de abandonar esa cautivadora obra de imaginación jurídica que fue la construcción unitaria de la responsabilidad patrimonial de la Administración y del instituto de la expropiación forzosa sobre el concepto de lesión que no hay deber de soportar: entre la responsabilidad por lo que hemos llamado “daños cuasiexpropiatorios”, de evidente conexión con la expropiación forzosa, y la responsabilidad por riesgo existe una profunda sima principal” (PANTALEÓN PRIETO, F., *op. cit.*, p. 253).

⁷⁸ Entre varios, GONZÁLEZ-VARAS, S., *op. cit.*, p. 514; GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Potestad expropiatoria...*, cit., p. 1125; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *op. cit.*, pp. 203 y ss.; DE AHUMADA RAMOS, F.J., *op. cit.*, pp. 55 y ss.; GARRIDO FALLA, F., *Tratado...*, cit., pp. 153 y ss.; LEGUINA VILLA, J., *op. cit.*, p. 169 y ss.; BERBEROFF AYUDA, D. y SOSPEDRA NAVA, F., *Fundamentos dogmáticos de la responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, vol. II, Consejo General del Poder Judicial-Fundación Wellington, Madrid, 2006, pp. 63 y ss.; MORENO MOLINA, J.A., y MAGÁN PERALES, J.M., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, en especial, de las Corporaciones Locales*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2005, pp. 30 y ss. En sentido similar, STS de 26 de mayo de 2010 (RJ 2010/5421).

⁷⁹ En este sentido, STS de 03 de mayo de 2012 (La Ley 56859/2012). Asimismo, entre varios, GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Potestad expropiatoria...*, cit., p. 1125; LEGUINA VILLA, J., *op. cit.*, p. 169; GONZÁLEZ-VARAS, S., *op. cit.*, pp. 514-516; RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., “La antijuridicidad del daño como requisito de la responsabilidad patrimonial de la Administración”. *Actualidad Administrativa*, Nº7 (2010), La Ley 1812/2010. Disponible en www.laleydigital.es [fecha de visita: 25 de julio de 2012], pp. 1 y 2.

⁸⁰ Bajo el amparo de la antigua ley, no modificada por la actual, se pronunciaba así MIR PUIGPELAT, O., *El sistema español...*, cit., p. 3. Más sintéticamente, también bajo el vigor de la anterior normativa, se han señalado los siguientes: a) que se haya producido la lesión de un derecho o bien jurídicamente protegido de una persona o grupo de personas; y, b) que exista un nexo de causalidad entre dicha lesión y el funcionamiento de los servicios públicos (DE AHUMADA RAMOS, F.J., *op. cit.*, p. 148).

⁸¹ Según GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., *Tratado de Derecho Administrativo*, duodécima edición, vol. II, Tecnos, Madrid, 2006, pp. 339 y ss.

y por funcionamiento anormal del servicio; y, b) responsabilidad objetiva sin culpa, que integra a los supuestos de responsabilidad por actos administrativos válidos; por funcionamiento normal del servicio, por creación de situaciones de riesgo y de actos no fiscalizables (no anulables) en vía contenciosa.

Pues bien, esta configuración amplia del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración —que hace indemnizable todo daño que el particular no esté obligado a soportar porque no existe un título justificativo que así lo disponga—, ha conducido, según algunos, a la consagración de un sistema basado en la seguridad social más que en un carácter resarcitorio⁸². Lo que ha llevado a sostener que este sistema presenta como principales defectos “su excesiva amplitud, su excesiva indeterminación y su excesiva uniformidad”⁸³.

Dicho lo anterior y sin entrar concretamente a las críticas efectuadas al sistema, puesto que excede el ámbito de este trabajo, nos ocuparemos de trazar las diferencias existentes entre la Responsabilidad Patrimonial de la Administración y el instituto expropiatorio.

En la expropiación el daño se causa deliberadamente y para conseguir una utilidad pública o interés social, siendo un medio necesario para conseguir un fin público; mientras que la responsabilidad cubre los daños accesorios o incidentales de la actuación pública, no provocados voluntariamente para la satisfacción del interés general, ya que no son un medio necesario para el fin público, erigiéndose como una consecuencia indeseada de la actividad de la Administración⁸⁴.

También, la responsabilidad se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad⁸⁵, a diferencia de la expropiación, en la cual se concede a la Administración una prerrogativa amplia para la consecución del interés público: la potestad expropiatoria⁸⁶. Es decir, no constituye una herramienta de actuación de la Administración, sino un mecanismo de reacción para procurar la reparación de los daños causados⁸⁷.

Asimismo, respecto de su régimen, se diferencian en lo siguiente: en la responsabilidad, como consecuencia de la lesión, surge un deber de reparación; en cambio, en la expropiación forzosa no hay deber de reparación *ex post*, sino una carga preventiva de indemnización que condiciona la posibilidad del despojo⁸⁸.

Adicionalmente, se señala como rasgo distintivo la naturaleza jurídica de la indemnización procedente en cada caso⁸⁹. De este extremo nos ocuparemos al tratar la indemnización expropiatoria.

Finalmente, cabe señalar que algunos han querido ver la diferencia entre ambos institutos en la licitud o ilicitud de la actividad administrativa productora del daño⁹⁰. No obstante, se ha refu-

⁸² PANTALEÓN PRIETO, F., *op. cit.*, p. 250; DE AHUMADA RAMOS, F.J., *op. cit.*, p. 135.

⁸³ MIR PUIGPELAT, O., *El sistema español...*, cit., pp. 4 y ss. Como lo grafica la STS de 14 de junio de 1991 (RJ 1991/5115), antes reseñada.

⁸⁴ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., pp. 120 y 121; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., *op. cit.*, pp. 73 y 74.

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva...*, cit., pp. 37 y 38. Incluso se ha puesto de manifiesto que «la expropiación forzosa más que una técnica defensiva de la propiedad contra la desposesión está directamente al servicio de la potestad expropiatoria que, como las restantes potestades administrativas, se ejerce, de hecho, a través de la técnica de la decisión ejecutoria, que permite a la Administración alcanzar directamente su objetivo de apoderamiento de los bienes necesarios y resolver después, también unilateralmente, las reclamaciones y las indemnizaciones que puedan corresponder al expropiado bajo el control judicial» (PARADA VÁZQUEZ, J.R., «El art. 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991, p. 1285).

⁸⁷ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 120, nota 203.

⁸⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva...*, cit., p. 174; MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 122; TARDÍO PATO, J.A., *Expropiación forzosa y acciones civiles*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 92 y 93.

⁸⁹ TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, pp. 81 y ss.

⁹⁰ Tesis de GARRIDO FALLA. Un resumen de su tesis en esta parte puede consultarse en GARRIDO FALLA, F., “La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”, en *RAP*, N°119 (1989), pp. 10 y 11.

tado tal tesis, señalando que la responsabilidad extracontractual de la Administración puede surgir en ausencia de toda culpa o antijuridicidad, impidiendo, con ello, fundar la distinción entre ambos institutos en el criterio licitud o ilicitud de la actuación administrativa⁹¹.

4. GARANTÍAS COMUNES A TODA FORMA DE EXPROPIACIÓN. LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA

Bien sabido es que se distinguen tres formas de expropiación: la contemplada en el art. 33.3 CE y art. 1 LEF, también denominada expropiación «administrativa» o «clásica», consistente en la privación singular de cualquier derecho o interés legítimo de contenido patrimonial realizado por la Administración Pública en virtud de lo dispuesto en las leyes; la expropiación singular y *ope legis* de ciertos derechos patrimoniales de una pluralidad determinada de personas; y, la más difícil de identificar, consistente en la privación esencial del dominio mediante ley (arts. 53.1 y 33.2 y 3 CC)⁹².

Se ha afirmado que todas estas modalidades de expropiación están sujetas a las garantías constitucionales del art. 33.3 CE, a saber: a) la causa o fin de interés general o causa *expropriandi* (utilidad pública o interés social); b) la garantía indemnizatoria; y, c) la existencia de un procedimiento administrativo⁹³. Pues bien, dado el objeto del presente estudio, sólo nos detendremos en la segunda de ellas, es decir, la indemnización expropiatoria, a objeto de determinar su justificación, naturaleza jurídica, contenido y alcance.

Constituyendo la expropiación forzosa una forma especial de privación de la propiedad privada por razones de utilidad pública o de interés social, es indudable que origina siempre una lesión al patrimonio del particular, la que no es justo que deba ser sufrida por el titular del bien jurídico afectado. Por ello se justifica la existencia de la indemnización expropiatoria.

Evidentemente la privación de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos genera un daño⁹⁴ en el expropiado, desde que le produce una modificación perjudicial en su esfera patrimonial⁹⁵; daño que es considerando relevante por el Derecho, al ser determinada por éste una consecuencia jurídica: su indemnización (arts. 33.3 CE y 1 LEF). En este caso y utilizando las palabras de CAVANILLAS MÚGICA, se autoriza el daño (la privación de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos), pero se le pone precio (la indemnización)⁹⁶.

La necesidad de compensar a los particulares por causa de una expropiación no fue una idea que se consagrara desde un principio. Así, hacia los finales de la Edad Media y los albores de la Edad Moderna, existían dos líneas de pensamiento absolutamente contrapuestas: los que propicia-

⁹¹ MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial...*, cit., p. 123.

⁹² BARNÉS, J., *op. cit.*, p. 51.

⁹³ BARNÉS, J., *op. cit.*, pp. 51 y ss.; PARDO FALCÓN, J., *op. cit.*, pp. 76 y ss.; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *op. cit.*, pp. 187 y ss. Aunque respecto de la existencia de un procedimiento administrativo pareciera que algunos no la consideran contenida en la garantía constitucional del art. 33.3.CE. Así, DIEZ-PICAZO señala que «la garantía constitucional del art. 33 es, entonces, la existencia de la causa de utilidad pública o de interés social y la indemnización» (DIEZ-PICAZO, L., *Algunas reflexiones...*, cit., p. 1269). PARADA VÁZQUEZ, a su turno, refiere que «... el art. 33.3 de la actual (CE) se muestra indiferente ante el modelo procedimental de la expropiación, puesto que no la define como institución administrativa ni judicial, sino que simplemente consagra el principio de garantía patrimonial de la propiedad: («Nadie –dice dicho precepto– podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes») indiferencia que, a la vista la evolución seguida por la institución, y unida a la exclusión de la propiedad de las garantías formales del amparo constitucional, es toda una toma de posición muy significativa frente a una eventual judicialización del instituto expropiatorio» (PARADA VÁZQUEZ, J.R., *op. cit.*, pp. 1284 y 1285).

⁹⁴ Sobre el particular, GARCÍA DE ENTERRÍA relata lo siguiente: «una vieja tradición doctrinal ha venido calificando a la indemnización como efecto del ejercicio de la potestad expropiatoria: la expropiación se concreta en la producción de un daño legítimo, daño del cual emerge un crédito de reparación que compondría la figura de la indemnización expropiatoria» (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 112).

⁹⁵ Tomando como referencia la conceptualización de daño dada por PANTALEÓN PRIETO, F., Voz «Daño (Derecho Civil)», en *Enciclopedia jurídica básica*, tomo II, Civitas, Madrid, 1995, p. 1896.

⁹⁶ CAVANILLAS MÚGICA, S., *La transformación de la responsabilidad civil en la jurisprudencia*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1987, p. 147.

ban que el Príncipe no estaba obligado a indemnizar al titular del dominio cuando arrebató bienes a los súbditos, frente a aquella que, apoyada por el peso de los glosadores eclesiásticos, exigía, por el contrario, que el Príncipe diera completa indemnización según el criterio del precio total o del valor íntegro de las cosas de que se despojaba al súbdito⁹⁷.

Se afirma que es a instancias de la doctrina de la Iglesia cuando se plantea el problema estricto de la indemnización debida, problema que si bien encuentra bases distintas para el Derecho privado y el público en el período antes indicado, se encuentran ligadas a una misma idea: la equivalencia de las prestaciones⁹⁸.

En este orden de ideas, en un primer momento el *dominium eminens* del Príncipe se impuso respecto de los gremios que eran dueños de la propiedad, hasta que la resistencia ideológica del tercer Estado aumentó su fuerza, a través de una justificación de Derecho natural para la indemnización del justo precio⁹⁹: por justicia se exige una recompensa proporcional a una aportación especial, la que se hace remontar hasta la «justicia distributiva» de ARISTÓTELES, a cuyo tenor uno de los atributos esenciales de lo justo consiste en dar a cada uno lo suyo¹⁰⁰. En este escenario, el reconocimiento de los derechos adquiridos de los particulares –*ius quaesitum*– se transformó en la causa de la correspondiente indemnización: cualquier intervención en los derechos adquiridos ajenos es, en principio, ilícita, y, de haber tenido lugar, da paso a la indemnización¹⁰¹.

Esta misma solución se impuso, incluso, cuando se sustituyó la doctrina del *ius eminens* por el Estado-policía, que autorizaba al Príncipe para intervenir en la vida jurídica y económica del país en virtud de una amplia *cura promovendi salutis*: los derechos adquiridos, a diferencia de los derechos naturales, no se aportan a la comunidad social, por lo que si el soberano decide intervenir en ellos, es obligado a indemnizar¹⁰².

Y así hasta el surgimiento del Estado de Derecho, en donde ya no se discute la procedencia de la indemnización sino los casos que constituyen una expropiación, precisamente para determinar la procedencia de aquélla, según hemos visto.

Ahora bien, en la actualidad, se buscan otras razones para fundamentar el por qué el poder público puede imponer una expropiación: desde un punto de vista general, la potestad expropiatoria es un poder concreto que se integra dentro del poder genérico y ordenador del Estado, es decir, entra dentro de la justificación del poder del Estado en abstracto; desde un punto de vista jurídico, la potestad expropiatoria se justifica *in concreto* por la atribución de la ley, así como, más en particular, por el efecto operativo de las *causae expropriandi* que la ley tipifique¹⁰³.

Se ha agregado que no se trata de supeditar el interés privado al interés público, sino que lo que se procura es ponerlos en concordancia y elevarlos a un mismo nivel, no menospreciando el interés particular que, al fin, lleva siempre implícito un interés social¹⁰⁴. Así se desprende del preámbulo de la ley: «las dificultades en este orden proceden de que, por otra parte, la Ley de Expropiación ha de concebirse en forma que proporcione al particular interesado un adecuado sistema de garantías, lo que exige medios procesales proporcionados. Una solución simplista, que sacrifi-

⁹⁷ VILLAR PALASÍ, J.L., «La traslación del “*justum pretium*” a la esfera de la expropiación forzosa», en *RAP*, N°43 (1964), p. 165.

⁹⁸ VILLAR PALASÍ, J.L., *La traslación...*, cit., p. 166. Esta idea conlleva a abonar por la cosa expropiada lo que se hubiera pagado por ella, por vía de compraventa, de haber estado en el mercado libre.

⁹⁹ VILLAR PALASÍ, J.L., *La traslación...*, cit., p. 169.

¹⁰⁰ VILLAR PALASÍ, J.L., *La traslación...*, cit., p. 171.

¹⁰¹ FORSTHOFF, E., *op. cit.*, p. 428; NIETO, A., *op. cit.*, p. 70

¹⁰² Como consecuencia de la «doctrina del contrato social» y contraponiendo a los derechos naturales de los derechos adquiridos, ya que sólo los primeros se aportan por los ciudadanos a la comunidad social (*cf.*, NIETO, A., *op. cit.*, pp. 71 y 72). También, GARRIDO FALLA, F., *La constitucionalización...*, cit., p. 9.

¹⁰³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 46.

¹⁰⁴ RUIZ SERRAMALERA, R., «Concepto y fundamento de la expropiación forzosa por causa de interés social», en *RCDI*, N.º 356-357 (1958), p. 83.

que este último aspecto, viene a ignorar el hecho de que no luchan el interés público, que impulsa a consumir la expropiación, y el interés privado, que tiende a demorarla. Planteada de esta forma la oposición de intereses, no se ofrecería duda acerca del criterio llamado a prevalecer. Mas, en realidad, el legislador ha de arbitrar aquí entre las exigencias de ritmo de la ejecución de la obra o servicio y las de no menor interés público, ni inferior rango, de conseguir la justa indemnización que por principio se reconoce a particular afectado»¹⁰⁵.

4.1. Naturaleza jurídica de la indemnización expropiatoria

Sobre este punto son variadas las respuestas doctrinarias y jurisprudenciales. Así, se le ha calificado de contraprestación, precio, equivalente, manifestación de subrogación real, indemnización por enriquecimiento del beneficiario y empobrecimiento del expropiado, condición de validez de la expropiación, carga de contenido pecuniario y, también, resarcimiento por el daño producido legítimamente¹⁰⁶. Por lo anterior, pasaremos revista a las principales tesis que se pronuncian por el particular.

a) Indemnización expropiatoria como resarcimiento del perjuicio causado por la expropiación

Se señala que una vieja tradición doctrinal ha venido calificando a la indemnización como efecto del ejercicio de la potestad expropiatoria: la expropiación se concreta en la producción de un daño legítimo, daño del cual emerge un crédito de reparación que compondría la figura de la indemnización expropiatoria¹⁰⁷. Considerar a la indemnización como reparación o resarcimiento del perjuicio causado por la expropiación, vendría a aproximarla (aunque no identificarla) a la indemnización propia de la responsabilidad patrimonial de las Administración¹⁰⁸ y, por lo mismo, a la responsabilidad civil.

Tal tesis, llevada a un punto extremo, llegó a considerar que el *quid* de la expropiación consistiría en autorizar legítimamente la producción del daño (*damnum quod iure fit*) y ahí se acabaría su efectividad: la reparación del daño una vez producido sería una consecuencia del Derecho común y regulada conforme a éste¹⁰⁹.

Existe prácticamente unanimidad en sostener que la indemnización expropiatoria es ajena a la responsabilidad civil¹¹⁰. Sobre el particular la jurisprudencia ha señalado que «... la indemnización expropiatoria no es, en esencia, una reparación de los diversos daños sufridos por el expropiado, sino la sustitución de un bien jurídico equivalente al sustraído por la expropiación...»¹¹¹. Incluso en el evento de expropiación por vías de hecho, se ha afirmado que su procedencia no deriva de la producción de un daño que tiene que ser reparado, sino de la obligación del cumplimiento de un deber constitucional y legal expreso que se ha incumplido y no del genérico *naeminem laedere*¹¹². Y bien sabemos que el equivalente pecuniario o *aestimatio rei* es algo independiente del resarcimiento de daños¹¹³.

¹⁰⁵ Parte II, Procedimiento.

¹⁰⁶ *Cfr.*, TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 81.

¹⁰⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 112.

¹⁰⁸ TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 82.

¹⁰⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., pp. 112 y 113.

¹¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., pp. 112 y ss.; BARNÉS, J., *op. cit.*, p. 55; TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, pp. 82 y ss.; DIEZ-PICAZO, L., *Algunas reflexiones...*, cit., pp. 1269 y 1270, al considerar a la indemnización expropiatoria como «equivalente» o «contraprestación del valor transferido». En Alemania, KIMMINICH, O., *op. cit.*, p. 169.

¹¹¹ STS de 28 de abril de 1990 (La Ley 2144-JF/0000).

¹¹² TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 83.

¹¹³ Como bien lo expuso LLAMAS POMBO, E., *Cumplimiento por equivalente y resarcimiento del daño al acreedor. Entre la aestimatio rei y el id quod interest*, Trivium, Madrid, 1998.

Asimismo, se refuta esta tesis indicando que el deber de pagar la indemnización debe ser concebida como una carga a cumplir por la Administración que pretende llevar a efecto la expropiación¹¹⁴, es decir, existe *ex ante* de que se produzca la privación de la situación jurídico-patrimonial en que la expropiación consiste, mientras que en la responsabilidad patrimonial el deber de indemnizar surge siempre *ex post*¹¹⁵.

b) Indemnización como contraprestación, equivalente o precio

Esta posición está vinculada a la concepción de la expropiación forzosa entendida en un primer momento como venta forzada, para luego, de forma más amplia y elaborada, ser considerada como «transferencia coactiva»¹¹⁶.

Se afirma que esta idea de calificar a la expropiación como venta forzosa y a su indemnización como contraprestación equivalente a dicha venta, tiene antecedentes muy remotos, que llegan, incluso, hasta ARISTÓTELES: «la comunidad debe exigir de sus miembros lo necesario, pero según el criterio de una compra»; y, «debe siempre conservarse el equilibrio entre lo que se da y lo que se recibe por la comunidad»¹¹⁷.

Esta concepción es recogida en Francia por el art. 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que exige como condición de la expropiación una «indemnización justa», principio que luego es aceptado en todas las legislaciones administrativas europeas¹¹⁸. Y luego, sintonizando con el principio de la igualdad de las cargas públicas proclamado en el art. 13 de la mencionada Declaración de Derechos y la concepción del Derecho civil del S. XIX –que considera a la expropiación como una relación bilateral de compra, aplicando las nociones de equivalencia económica y del sinalagma en las prestaciones– se impone a la Administración la obligación de abonar el justo precio y de dar el equivalente exacto según criterios de cambio¹¹⁹.

Esta tesis ha tenido importante apoyo en la doctrina¹²⁰, especialmente civilista¹²¹. Asimismo, todavía existen sentencias que siguen calificando a la expropiación como venta forzosa¹²². También encontramos varias sentencias que utilizan el concepto de transferencia coactiva para referirse a la expropiación forzosa y su indemnización¹²³.

Se critica esta tesis señalando que la transferencia coactiva no constituye una nota definitoria de la expropiación forzosa, en atención a que existen expropiaciones que no conllevan transferencias coactivas (por ejemplo, la mera cesación del ejercicio de un derecho)¹²⁴ y porque no se puede identificar necesariamente a las transferencias coactivas con la expropiación¹²⁵.

De otro lado, se señala que la indemnización actuada por justiprecio no es exactamente una contraprestación en el sentido que esta expresión adquiere en el Derecho privado, sino más bien un medio de reparación de la justicia distributiva¹²⁶.

¹¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 114.

¹¹⁵ TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 82.

¹¹⁶ TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 84. Un panorama general puede consultarse en el trabajo de VILLAR PALASÍ, J.L., «Justo precio y transferencias coactivas», ya citado.

¹¹⁷ VILLAR PALASÍ, J.L., *La traslación...*, cit., p. 175, nota 11.

¹¹⁸ VILLAR PALASÍ, J.L., *La traslación...*, cit., pp. 176 y 177; TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 84.

¹¹⁹ VILLAR PALASÍ, J.L., *La traslación...*, cit., pp. 175, 177 y 189; TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 84.

¹²⁰ DIEZ-PICAZO, L., *Algunas reflexiones...*, cit., pp. 1269 y 1270.

¹²¹ Como lo afirma TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 85.

¹²² *V. gr.*, STS de 06 de octubre de 1992 (RJ 1992/7708).

¹²³ *V. gr.*, STS de 13 de febrero de 2001 (La Ley 8531/2001); STS de 08 de noviembre de 1995 (RJ 1995/8758); STS de 30 de mayo de 1995 (RJ 1995/4046).

¹²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T., *op. cit.*, pp. 241-243.

¹²⁵ Como lo evidencia VILLAR PALASÍ, J.L., *Justo precio...*, cit., pp. 24 y 25.

¹²⁶ MONTÉS, V.L., *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Civitas, Madrid, 1980, p. 110.

c) Indemnización como enriquecimiento en el beneficiario y un empobrecimiento en el expropiado

La tipificación de un beneficiario en toda expropiación –se declara– es un criterio diferencial de esta institución. La idea de beneficio es esencial. La privación de utilidades positivas para el expropiado debe traducirse, paralelamente, en un beneficio para alguien, sea mediante la atribución directa e inmediata de aquellas (enriquecimiento, *lucrum emergens*), sea mediante la cesación de una situación dañosa (*damnum cessans*, enriquecimiento negativo). En este orden de ideas, se concluye que donde no hay enriquecimiento, positivo o negativo, a favor de uno o más beneficiarios, no hay expropiación sino actos de policía que no dan lugar a indemnización¹²⁷.

Se critica esta tesis, ya que no se aplicaría estrictamente la doctrina del enriquecimiento sin causa en los casos en que se producen empobrecimientos en el expropiado que no causan enriquecimientos en el expropiante o beneficiario (derribo de construcciones del expropiado o extracción de árboles)¹²⁸. Pero bien podría replicarse que la exigencia de un desplazamiento patrimonial o relación causal entre el enriquecimiento y el empobrecimiento no es cardinal para estos efectos, desde que se ha afirmado que la existencia de un empobrecimiento no constituye un requisito esencial de la pretensión en comento¹²⁹.

Asimismo, se refuta la posición en estudio mencionándose que el principio de enriquecimiento sin causa no es exclusivamente característico de la indemnización expropiatoria, sino que también está presente en otras figuras no expropiatorias, como la accesión¹³⁰.

d) La indemnización como presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad expropiatoria

Bajo este rótulo se quiere significar que la indemnización no es un efecto derivado o una obligación de reparación de la Administración¹³¹, sino que es una condición de validez de la expropiación¹³². La indemnización se concibe como una carga (presupuesto legal o *conditio iuris*) a cumplir por la Administración, por cuanto ésta se encuentra en la necesidad de adoptar un cierto comportamiento para obtener un resultado ventajoso, sin que el sujeto a quien afecta pueda ser constreñido a su realización ni la falta de ésta implique una sanción, sino simplemente la imposibilidad de obtener el resultado ventajoso¹³³.

Este postulado, enarbolado por GARCÍA DE ENTERRÍA, destaca que el pago del justiprecio de la expropiación es el título de la transferencia de la propiedad y, por lo mismo, es presupuesto esencial y de validez del fenómeno expropiatorio (y no simple condición de eficacia)¹³⁴. Se sostiene que la ausencia de la indemnización expropiatoria llevaría aparejada la nulidad de pleno derecho de la expropiación e incurriría en una vía de hecho, conforme los arts. 125 LEF y 340 CC¹³⁵.

¹²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 70. Argumenta que la aplicación del principio de enriquecimiento sin causa para fundamentar el deber de indemnizar por parte de la Administración los daños legítimos causados por ella, estaba ya en el pensamiento de HAURIUO.

¹²⁸ TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 92.

¹²⁹ BASOZABAL ARRUE, X., *Enriquecimiento injustificado por intromisión en derecho ajeno*, Civitas, Madrid, 1998, p. 334.

¹³⁰ TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 92.

¹³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., pp. 69 y 70.

¹³² TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 92. Así, CAPACCIOLI, en el sistema italiano, afirmaba lo siguiente: «... che l'indennità stessa è condizione di legittimità dell'espropriazione. È la prestazione dell'indennità che costituisce nel caso il prius rispetto all'atto legittimo e non viceversa» (CAPACCIOLI, E., «Sulla natura dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità», en *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1953, p. 381). Y con mayor razón en Francia, en que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano exige que la indemnización sea previa, exigencia, en todo caso, que se ha entendido, por regla general, cumplida con el pago o consignación de la misma, salvo las hipótesis de expropiación urgente o nacionalizaciones (BON, P., «El estatuto constitucional del derecho de propiedad», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995, pp. 185 y 186).

¹³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., pp. 114 y 115. Apoyando la tesis, TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, pp. 92 y 93.

¹³⁴ *Idem*.

¹³⁵ TARDÍO PATO, J.A., *op. cit.*, p. 93.

4.2. Contenido de la indemnización expropiatoria

Se ha dicho que al amparo de la CE es cuestionable la interpretación que se puede dar del concepto de indemnización¹³⁶, ya que no hace referencia a los rubros que deben considerarse en su cuantificación¹³⁷. Las dificultades se acrecientan dado que la norma constitucional exige una «indemnización», en cambio la LEF hace referencia a «justiprecio». Y, además, el justiprecio no ha tenido un contenido uniforme durante su evolución histórica¹³⁸.

Por lo tanto, determinar su contenido no es una tarea fácil, máxime si se le ha considerado un concepto jurídico indeterminado: «... la fijación de tal valor corresponde a uno de los conceptos que la doctrina conoce como conceptos jurídicos indeterminados, o normas en blanco, por lo que el legislador autoriza o delega en la Administración para su adjetivación en cada caso, distintos al acto discrecional, por ser manifiesto que así como lo que caracteriza a la actividad discrecional es el poder de la Administración de elegir, sin control, una entre varias soluciones permitidas por la Ley, igualmente válidas, en cambio, en la fijación de un concepto jurídico indeterminado, como es la fijación del justiprecio...»¹³⁹.

Se ha acudido a la idea de equivalente¹⁴⁰, con el fin de manifestar que se tratar de fijar un valor económico que funciona como contraprestación del valor transferido¹⁴¹. La indemnización debe representar una adecuada equivalencia con los bienes expropiados, porque la expropiación origina una especie de conversión dineraria en el patrimonio del expropiado¹⁴².

Ahora bien, existe discrepancia sobre si este equivalente debe coincidir o no con los valores de mercado. GARCÍA DE ENTERRÍA señala que «justo precio en el sentido de la ley es simplemente valor venal, valor en el mercado, *hic et nunc*, del sacrificio en que la expropiación consiste»¹⁴³. Por su parte, Díez-PICAZO sostiene que «la idea de justiprecio, esto es, de un precio justo, no lleva necesariamente a los valores que puedan regir en el mercado en un determinado momento»¹⁴⁴.

Abona la indeterminación del contenido de la indemnización expropiatoria, la circunstancia de que también se ha considerado en su cuantificación los daños y perjuicios que se padecen como consecuencia de la privación. Así, se ha resuelto que «el justiprecio comprende no sólo la estimación del objeto expropiado sino todas las consecuencias dañosas que la expropiación ocasione, siendo manifiesta la necesidad de indemnizar todo perjuicio sufrido por los particulares en sus derechos»¹⁴⁵. En todo caso, se exige que el perjuicio surja con la expropiación y no se trate de un hecho anterior al ejercicio de la potestad expropiatoria¹⁴⁶; que sea una consecuencia directa de la

¹³⁶ Díez-PICAZO, L., *Algunas reflexiones...*, cit., p. 1269.

¹³⁷ Al igual que el art. 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 de Francia y el art. 42 de la Constitución italiana (cfr., CARTEL, G.F., «La propiedad en la Constitución italiana», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995, p. 207) y a diferencia del art. 14 de la Ley Fundamental de Alemania, que señala que «la indemnización se determinará ponderando equitativamente los intereses de la colectividad y los afectados. En caso de discrepancia sobre la cuantía de la indemnización, estará abierta la vía de los tribunales ordinarios» (cfr., KIMMINICH, O., *op. cit.*, p. 151).

¹³⁸ VILLAR PALASÍ, J.L., *La traslación...*, cit., pp. 161 y ss.

¹³⁹ STS de 27 de junio de 1979 (RJ 1979/2753). En el mismo sentido, FUERTES LÓPEZ, M., «Art. 36. La indemnización expropiatoria o justo precio», en *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa* (Director-Coordenador Francisco SOSA WAGNER), segunda edición, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 199; NAVARRO PÉREZ, J.L., *Expropiación forzosa*, segunda edición, Editorial Ibarra de Arce, Córdoba, 2000, p. 115.

¹⁴⁰ Así, STC 111/1983, de 02 de diciembre, disponible en <http://tc.vlex.es/vid/86-c-4-5-an-i-6-7-8-128-as-15034712> (visita 25 marzo 2015).

¹⁴¹ Díez-PICAZO, L., *Algunas reflexiones...*, cit., p. 1269; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Aspectos constitucionales de la propiedad privada y de la expropiación forzosa», en *Estudios de Deusto*, Enero-Junio 2003, p. 301.

¹⁴² En este sentido, STS de 29 de abril de 1990 (RJ 1990/3359). En el mismo sentido, FUERTES LÓPEZ, M., *op. cit.*, p. 200.

¹⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 121.

¹⁴⁴ Díez-PICAZO, L., *Algunas reflexiones...*, cit., p. 1270.

¹⁴⁵ STS de 06 de abril de 1994 (RJ 1994/4171). En términos similares, STS de 12 de mayo de 1996 (RJ 1996/4359).

¹⁴⁶ STS de 30 de marzo de 1990 (RJ 1990/2273), que rechazó la petición de incluir una partida de industria cinematográfica, teatro y variedades, ya que tal actividad había cesado antes de iniciarse la expropiación.

misma¹⁴⁷; y que se apoye en una cumplida y acabada prueba¹⁴⁸.

Finalmente, la indemnización expropiatoria no se extiende al valor subjetivo o de afección que pudiera tener para el titular el bien expropiado, ya que se trata de un valor objetivo¹⁴⁹. Lo anterior, sin perjuicio del premio de afección que contempla el art. 147 LEF.

5. PALABRAS FINALES. NUESTRA OPINIÓN SOBRE LA NATURALEZA DE LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA

Salvo la tesis que considera a la indemnización expropiatoria como un resarcimiento de un daño, a nuestro juicio, las demás concepciones doctrinales estudiadas pueden articularse en un concepto más comprensivo: el del daño lícito.

En efecto, existen múltiples daños que no pertenecen a la órbita de la responsabilidad civil y que, incluso, imponen la obligación de ser soportados o tolerados. Así, los daños causados al amparo del legítimo ejercicio de un derecho o las molestias originadas en una típica relación de vecindad, no admiten reparación alguna. Otros, por expreso mandato legal, si la admiten, lo que ocurre genéricamente cuando el Derecho considera a cierto interés digno de prevalecer sobre otro, pero preocupándose de establecer una compensación al titular del interés sacrificado¹⁵⁰, como ocurre con los daños ocasionados en estado de necesidad.

En todos los casos mencionados anteriormente, el daño no puede calificarse de ilícito, no sólo porque la conducta generadora del mismo es lícita, sino, esencialmente, porque la posibilidad de la producción del daño está contenida dentro del ejercicio del comportamiento autorizado por el ordenamiento y que éste considera útil a la comunidad. Por ello, no podemos confundir las expresiones “actividad lícita” y “daño lícito”, ya que sería erróneo de imaginar que al momento en que la ley autoriza una actividad determinada ella lleva consigo la legítima posibilidad de causar cualquier clase de daños sin límite alguno¹⁵¹. Más aún, dicho equivocado entendimiento implicaría desconocer que el ejercicio de los derechos está sujeto a ciertos límites, puesto que el poder de dañar permitido por la ley sólo existe en el marco de actividades para las cuales el reconocimiento de este derecho de perjudicar es necesario para su ejercicio¹⁵².

Incluso, en ciertos casos, el daño no es una consecuencia de la actividad, sino que constituye la actividad misma: la crítica literaria como el derecho de huelga pueden causar graves perjuicios, pero estas pérdidas son el objetivo necesario y autorizado por la ley. Sin ellas, no existirían tales derechos¹⁵³.

Así las cosas, el daño lícito se caracteriza por ser un daño permitido y tolerado por el ordenamiento. El sistema normativo, sea expresa, sea tácitamente, al autorizar el ejercicio de determinados derechos o facultades, acepta como posible la causación de un daño, atendidas diversas razones

¹⁴⁷ STS de 30 de mayo de 1995 (RJ 1995/4045), que declaró que «la pérdida de validez, o inejecutabilidad del proyecto de edificación, no es consecuencia de la expropiación sino de actos anteriores ajenos a ella y, en consecuencia, no puede ser un concepto indemnizable como consecuencia de la citada expropiación, ya que aunque ésta no se hubiera producido aquél resultaría igualmente inejecutable».

¹⁴⁸ STS de 22 de junio de 1987 (RJ 1987/4262), que denegó la indemnización por las plantaciones del vivero de la parte expropiada porque no se sabía si tales plantas se han perdido por imposibilidad de su comercialización y venta o por causa de la ocupación del terreno o por otros motivos atribuibles a una u otra parte.

¹⁴⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 121; FUERTES LÓPEZ, M., *op. cit.*, pp. 200 y 201.

¹⁵⁰ DE CUPIS, A., *El daño. Teoría general de la responsabilidad civil*, traducción de la segunda edición italiana y estudio preliminar por Á. MARTÍNEZ SARRIÓN, Bosch, Barcelona, 1975, p. 93.

¹⁵¹ CÉSPEDES MUÑOZ, C., *El daño lícito*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2016, p. 42.

¹⁵² KARILA DE VAN, J., “Le droit de nuire”, en *RTDC* 1995, pp. 537 y 538; STARCK, B., *Droit Civil. Obligations*, Librairies Techniques, Paris, 1972, p. 92.

¹⁵³ STARCK, B., *op. cit.*, p. 37.

de política legislativa¹⁵⁴. Normalmente se identifica con la existencia de una norma autorizante o permisiva que permiten la realización de un comportamiento dañoso, de tal modo que el daño realizado se cualifica como no antijurídico o simplemente justo¹⁵⁵. Esta norma autorizante va desde la más genérica que pone como límite al ejercicio de los derechos el no causar daño a los demás hasta aquellas previsiones expresas de la ley que autorizan a causar un daño legítimamente (v. gr., estado de necesidad o legítima defensa)¹⁵⁶.

De esta manera, siguiendo a Díez-Picazo, podemos sostener que los daños lícitos son ciertos daños que el ordenamiento jurídico no repele, que algunas veces tolera y que incluso puede favorecer¹⁵⁷.

Como consecuencia de lo anterior, podrá apreciarse que la indemnización expropiatoria constituye una hipótesis de “daño lícito”¹⁵⁸. Y, por lo mismo, sólo impropia puede considerarse a tal reparación como “indemnización”, como normalmente se le denomina. Nosotros, en este caso, frente a la expresión «indemnización» que utiliza la norma, preferimos hablar de «reparación», dado el carácter genérico de este concepto¹⁵⁹ –que comprende todas las formas de liberar o compensar al perjudicado, de enmendar, corregir o remediar un daño– y, además, porque tal concepto evidencia el contenido de la prestación a que tiene derecho el perjudicado en el segundo de los supuestos: una «compensación» para restablecer el equilibrio roto por el daño¹⁶⁰. Por otro lado, la expresión «indemnizar» resulta una expresión ambigua, pues en unas ocasiones se le atribuye un significado equivalente a reparar y en otras se emplea como sinónimo de resarcir, en el estricto sentido específico de reparación mediante equivalente pecuniario, que pareciera ser la correcta, por su carácter específico y restringido¹⁶¹.

Por lo tanto, cuando el legislador dispone el pago de una “indemnización” por causa de expropiación, ciertamente no podemos hablar de una conducta contraria a Derecho. Tal reparación se ha fundado en la existencia de una norma que ha autorizado la realización de la respectiva conducta. Así las cosas, podemos constatar en este caso la ausencia de la violación de un deber, la existencia de un daño y la necesidad de una compensación económica en favor del perjudicado. En estos supuestos, la «indemnización» no puede relacionarse con la violación de un deber de comportamiento, ya que las normas permisivas autorizan la realización del comportamiento dañoso y excluyen la antijuridicidad del mismo¹⁶². Así, las normas autorizantes del hecho generador del daño excluyen, de una parte, la tutela implícita del *neminem laedere*, y, de otra, entregan el instrumento para la reparación del equilibrio turbado¹⁶³.

Por lo tanto, conforme a lo antes expuesto, la “indemnización” expropiatoria constituye una hipótesis daño lícito que pertenece al género de los daños no antijurídicos: «...el daño que afecta al interés sacrificado por el Derecho no es antijurídico y la reacción que a él corresponde no es una sanción, por la mera razón de que con ella el Derecho pretende no garantizar tan sólo la prevalencia de un interés, sino, más aún, compensar al sujeto del interés que por él ha resultado sacrificado»¹⁶⁴. Y ello es así porque la obligación de indemnizar no nace de un acto ilícito y, en consecuencia, no se

¹⁵⁴ CÉSPEDES MUÑOZ, C., *op. cit.*, p. 42.

¹⁵⁵ BRIGUGLIO, M., *El estado de necesidad en el Derecho Civil*, traducción y notas de Derecho español por M. GARCÍA AMIGO, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971, p. 160.

¹⁵⁶ CÉSPEDES MUÑOZ, C., *op. cit.*, p. 43.

¹⁵⁷ Díez-Picazo, L., *Derecho...*, cit., p. 294.

¹⁵⁸ CÉSPEDES MUÑOZ, C., *op. cit.*, pp. 160 y ss.

¹⁵⁹ LLAMAS POMBO, E., «Formas de reparación del daño (I)», en *RPDD*, N°80 (2010), La Ley 183/2010. Disponible en www.laleydigital.es (visita 01 junio 2012), p. 8.

¹⁶⁰ Ídem.

¹⁶¹ LLAMAS POMBO, E., *Formas...*, cit., p. 9; DE CUPIS, A., *op. cit.*, pp. 822 y 823.

¹⁶² BRIGUGLIO, M., *op. cit.*, p. 174; MESSINEO, F., *Manuale di Diritto Civile e Commerciale (Codici e norme complementari)*, novena edición, tomo V, Giuffrè Editore, Milano, 1958, p. 563.

¹⁶³ BRIGUGLIO, M., *op. cit.*, p. 175.

¹⁶⁴ DE CUPIS, A., *op. cit.*, p. 93.

encuentra sometida al régimen común de responsabilidad civil por daño antijurídico¹⁶⁵.

Ahora bien, también es indicativo de la no pertenencia de estos daños al sistema de la responsabilidad civil, es el hecho de que no tiene aplicación el principio de la reparación integral del daño, propio de aquella¹⁶⁶. Bien sabemos que aquél, piedra angular de la reparación de daños y perjuicios, es un principio clásico de la responsabilidad civil que se acostumbra a sintetizarlo en el siguiente enunciado acuñado por la doctrina francesa: «hay que reparar el daño, todo el daño y nada más que el daño», según la conocida fórmula de TOULEMON-MOORE¹⁶⁷.

En virtud del principio de reparación íntegra (*restitutio in integrum, compensatio in integrum, repensatio in integrum, reductio ad integrum*), cualquier sistema de valoración del daño –de tipo judicial o de tipo legal– ha de estar enderezado a proporcionar una reparación que comprenda todos y cada uno de los daños padecidos, con referencia tanto a los extrapatrimoniales como a los patrimoniales, habiéndose de socorrer solamente el daño, pero sin dejar de resarcir daño alguno relevante¹⁶⁸. Para cumplir tal objetivo, deben concurrir dos condiciones: primero, la indemnización no puede limitarse a compensar solamente una parte de ese daño y, segundo, la indemnización no puede exceder del perjuicio efectivamente causado para no comportar un enriquecimiento injusto a favor del perjudicado¹⁶⁹.

Este principio no tiene vigencia tratándose de la «indemnización» de los daños lícitos que hemos expuesto, pues los perjuicios a reparar que contempla la norma que dispone su respectivo pago no alcanzan a la totalidad de aquellos susceptibles de sufrir el perjudicado en su patrimonio. En efecto, la indemnización expropiatoria no se extiende al valor subjetivo o de afección que pudiera tener para el titular el bien expropiado, ya que se trata de un valor objetivo¹⁷⁰. De esta manera y conforme a lo que expusimos en su momento¹⁷¹, esta reparación limitada de los perjuicios determinada expresamente por el legislador no contempla el daño extrapatrimonial y, asimismo, tampoco comprende al *id quod interest*, es decir, el interés que el perjudicado tenía en las cosas de que ha sido privado o perturbado o el valor que tengan precisamente para la persona perjudicada, o sea, la repercusión subjetiva en el patrimonio de la víctima y no el valor mismo de aquellas (*pretium singulare*); a diferencia de la *aestimatio rei*, que se refiere al *pretium commune* o valor que el objeto tiene para todos¹⁷².

Entendemos que es así porque los daños a los que nos estamos refiriendo son aquellos calificados como daños no antijurídicos. Y la esencia de la prestación del *id quod interest* es «la causación de un perjuicio, del daño injusto, antijurídico, imputable objetivamente a la falta de cumplimiento, cuando, además, tal incumplimiento es subjetivamente imputable al deudor...»¹⁷³.

En conclusión, la indemnización expropiatoria constituye una hipótesis de daño lícito, completamente ajeno a la responsabilidad civil, desde que el objeto principal de esta clase de «indemnizaciones» es restablecer el equilibrio patrimonial roto por la previsión normativa. Con lo cual resulta coherente que el *quantum* de la reparación sólo comprenda la *aestimatio rei* –total o

¹⁶⁵ BUSTO LAGO, J.M., *La antijuridicidad del daño resarcible en la responsabilidad civil extracontractual*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 165.

¹⁶⁶ CÉSPEDES MUÑOZ, C., *op. cit.*, pp. 310 y ss.

¹⁶⁷ LLAMAS POMBO, E., *Formas...*, cit., p. 12. Cfr., MEDINA CRESPO, M., «La ambigüedad de la jurisprudencia civil sobre la reparación íntegra y vertebrada», en *RRCS*, N°40 (2011), p. 26; DOMÍNGUEZ ÁGUILA, R.: «Los límites al principio de reparación íntegra», en *Revista Chilena de Derecho Privado*, N°15 (2010), p. 10.

¹⁶⁸ MEDINA CRESPO, M., *op. cit.*, p. 26.

¹⁶⁹ NAVEIRA ZARRA, M.M., «La valoración del daño resarcible», en *AFDUDC*, N°7 (2003), pp. 599 y 600.

¹⁷⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios...*, cit., p. 121; FUERTES LÓPEZ, M., *op. cit.*, pp. 200 y 201.

¹⁷¹ CÉSPEDES MUÑOZ, C., *op. cit.*, pp. 214 y ss.

¹⁷² LLAMAS POMBO, E., *Formas...*, cit., p. 3. Un completo y exhaustivo análisis puede verse en la obra del mismo autor: *Cumplimiento por equivalente y resarcimiento del daño al acreedor: Entre la aestimatio rei y el id quod interest*, Trivium, Madrid, 1999.

¹⁷³ LLAMAS POMBO, E., *Cumplimiento...*, cit., p. 275, que si bien se refiere a la relación contractual, pone de manifiesto la existencia de un hecho ilícito imputable al dañador como condición para la reparación de tales perjuicios, presupuesto que no concurre en los daños lícitos reparables, donde no existe una conducta reprochable del autor del daño.

parcialmente— pero nunca el *id quod interest*¹⁷⁴, confirmando la absoluta ajenidad de las reparaciones «indemnizatorias» en comento con las normas del Derecho de daños, ya que bien sabemos que el equivalente pecuniario o *aestimatio rei* es algo independiente del resarcimiento de perjuicios¹⁷⁵.

Recapitulando, la “indemnización” en comento supone el sacrificio de un derecho a cambio de una compensación económica, a fin de restablecer el equilibrio roto por tal privación. En este entendido, cuando se dice que la indemnización expropiatoria es una contraprestación o una contrapartida frente al enriquecimiento del titular del derecho que prevalece en esta relación expropiatoria, se está señalando gráficamente que el sacrificio ordenado por las normas constitucionales y legales no es «gratis», sino que a cambio de una compensación, sin la cual no puede entenderse consumada esta relación jurídica.

Otro tanto ocurre cuando se considera a la indemnización como presupuesto esencial y de validez del fenómeno expropiatorio, ya que esta fórmula evidencia que el pago de la compensación respectiva es un rasgo distintivo de la expropiación forzosa, sin la cual no podemos configurar tal institución. La legitimación del sacrificio se alcanza mediante la existencia de una contraprestación: la indemnización expropiatoria, que es una garantía constitucional de todos los particulares.

De ahí que podemos señalar que efectivamente la indemnización expropiatoria es una contraprestación por el sacrificio impuesto al particular con ocasión de la expropiación, justiprecio que es una garantía patrimonial de todos los ciudadanos frente a las intromisiones legítimas de la Administración.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J.M., «Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania», en *DA*, N° 221 (1990).

BASOZABAL ARRUE, X., *Enriquecimiento injustificado por intromisión en derecho ajeno*, Civitas, Madrid, 1998.

BARNÉS, J., «El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995.

BELLO JANEIRO, D., “La responsabilidad patrimonial de la Administración”, en *Revista Práctica de Derecho de Daños*, N°37 (2006), La Ley 517/2006, disponible en www.laleydigital.es [fecha de visita: 04 de agosto de 2012].

BERBEROFF AYUDA, D. y SOSPEDRA NAVA, F., *Fundamentos dogmáticos de la responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, vol. II., Consejo General del Poder Judicial—Fundación Wellington, Madrid, 2006.

BRIGUGLIO, M., *El estado de necesidad en el Derecho Civil*, traducción y notas de Derecho español por M. GARCÍA AMIGO, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1971.

BUSTO LAGO, J.M., *La antijuridicidad del daño resarcible en la responsabilidad civil extracontractual*, Tecnos, Madrid, 1998.

¹⁷⁴ Así, refiriéndose a las funciones de la *indennità* en el ordenamiento italiano, Messineo apunta lo siguiente: «*Inoltre, l'indennità è correlativa a un danno, ma non anche a un atto illecito e, quindi, essa —a rigore— esula dalla materia dell'atto illecito; e —a quanto pare— l'indennità si risolve nella prestazione della sola aestimatio*» (MESSINEO, F., *op. cit.*, pág. 562).

¹⁷⁵ Como bien lo expuso LLAMAS POMBO en su obra *Cumplimiento por equivalente y resarcimiento del daño al acreedor. Entre la aestimatio rei y el id quod interest*, ya citada.

CARTEI, G.F., «La propiedad en la Constitución italiana», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador JAVIER BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995.

CAPACCIOLI, E., «Sulla natura dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità», en *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 1953.

CAVANILLAS MÚGICA, S., *La transformación de la responsabilidad civil en la jurisprudencia*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1987.

CÉSPEDES MUÑOZ, C., *El daño lícito*, La Ley-Wolters Kluwer, Madrid, 2016.

DE AHUMADA RAMOS, F.J., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, segunda edición, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

DE CUPIS, A., *El daño. Teoría general de la responsabilidad civil*, traducción de la segunda edición italiana y estudio preliminar por Ángel MARTÍNEZ SARRIÓN, Bosch, Barcelona, 1975.

DÍEZ-PICAZO, L., «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991.

DÍEZ-PICAZO, L., *Derecho de Daños*, Civitas, Madrid, 1999.

DOMÍNGUEZ ÁGUILA, R.: «Los límites al principio de reparación integral», en *Revista Chilena de Derecho Privado*, N°15 (2010).

FUERTES LÓPEZ, M., «Art. 36. La indemnización expropiatoria o justo precio», en *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa* (Director-Coordinador FRANCISCO SOSA WAGNER), segunda edición, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa», en *ADC* (1955).

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*, reedición, Civitas, Madrid, 1984, pp. 143 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La garantía constitucional del patrimonio de los ciudadanos: expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial del legislador en el Derecho comparado», en *El Derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías* (coordinadores Alfredo ARISMENDI A. y Jesús CABALLERO O.), Civitas, Madrid, 2003.

GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II., octava edición, Tecnos, Madrid, 1988.

GARRIDO FALLA, F., «Sobre la responsabilidad del Estado legislador», en *RAP*, N°118 (1989).

GARRIDO FALLA, F., «La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado», en *Revista de Administración Pública*, N°119 (1989)

GARRIDO FALLA, F., «Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, N°94 (1997).

GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., *Tratado de Derecho Administrativo*, duodécima edición, vol. II, Tecnos, Madrid, 2006.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, cuarta edición, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.

GONZÁLEZ-VARAS, S., *Tratado de Derecho administrativo*, segunda edición, tomo I, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012.

KAHL, W., «La conservación del medio ambiente y el derecho de propiedad en Alemania», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995.

KARILA DE VAN, J., «Le droit de nuire», en *RTDC* 1995.

KIMMINICH, O., «La propiedad en la Constitución alemana», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995.

LEGUINA VILLA, J., *La responsabilidad civil de la Administración Pública.*, segunda edición, Tecnos, Madrid, 1983.

LLAMAS POMBO, E., *Cumplimiento por equivalente y resarcimiento del daño al acreedor. Entre la aestimatio rei y el id quod interest*, Trivium, Madrid, 1998.

LLAMAS POMBO, E., «Formas de reparación del daño (I)», en *RPDD*, N°80 (2010), La Ley 183/2010. Disponible en www.laleydigital.es (visita 01 junio 2012).

LÓPEZ MENDUO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A. y GUICHOT REINA, E., *La expropiación forzosa*, Lex Nova, Valladolid, 2006.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P., «Aspectos constitucionales de la propiedad privada y de la expropiación forzosa», en *Estudios de Deusto*, Enero-Junio 2003.

MEDINA CRESPO, M., «La ambigüedad de la jurisprudencia civil sobre la reparación íntegra y vertebrada», en *RRCS*, N°40 (2011).

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., «Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración Pública (arts. 139 y 141 LRJPAC)», en *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública* (director Tomás QUINTANA LÓPEZ y coordinadora Anabelén CASARES MARCOS), segunda edición, tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

MESSINEO, F., *Manuale di Diritto Civile e Commerciale (Codici e norme complementari)*, novena edición, tomo V, Giuffrè Editore, Milano, 1958.

MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.

MIR PUIGPELAT, O., «El sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración: una visión crítica», en MARÍN GONZÁLEZ, Juan Carlos (compilación y estudio introductorio), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa-Itam Ciudad de México, 2004.

MONTÉS, V.L., *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Civitas, Madrid, 1980.

MORENO MOLINA, J.A., y MAGÁN PERALES, J.M., *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, en especial, de las Corporaciones Locales*, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2005.

NAVARRO PÉREZ, J.L., *Expropiación forzosa*, segunda edición, Editorial Ibarra de Arce, Córdoba, 2000.

NAVEIRA ZARRA, M.M., «La valoración del daño resarcible», en *AFDUDC*, N°7 (2003).

NIETO, A., “Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa”, en *RAP*, N°38 (1962).

PANTALEÓN PRIETO, F., “Los anteojos del civilista: hacia una revisión del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”, en *DA*, N°237–238 (1994).

PANTALEÓN PRIETO, F., Voz «Daño (Derecho Civil)», en *Enciclopedia jurídica básica*, tomo II, Civitas, Madrid, 1995.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., «El art. 33.3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Civitas, Madrid, 1991.

PARDO FALCÓN, J., «El Tribunal Constitucional en la propiedad», en *Propiedad, expropiación y responsabilidad* (coordinador Javier BARNÉS), Tecnos, Madrid, 1995.

PAREJO ALFONSO, L., «La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán (II)», en *REDA*, N°19 (1978).

PIZARRO NEVADO, R., (2016) “Capítulo I. Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, en GOZÁLBEZ PEQUEÑO, H. (director), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters Kluwer, Madrid, 2016.

PONT CASTEJÓN, I., «La técnica expropiatoria en Derecho anglosajón. Estados Unidos y Gran Bretaña», en *DA*, N° 221 (1990).

RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., “La antijuridicidad del daño como requisito de la responsabilidad patrimonial de la Administración”. *Actualidad Administrativa*, N°7 (2010), La Ley 1812/2010. Disponible en www.laleydigital.es [fecha de visita: 25 de julio de 2012].

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española», en *RAP*, N°177 (2008).

RUIZ SERRAMALERA, R., «Concepto y fundamento de la expropiación forzosa por causa de interés social», en *RCDI*, N.º 356-357 (1958).

STARCK, B., *Droit Civil. Obligations*, Librairies Techniques, Paris, 1972.

TARDÍO PATO, J.A., *Expropiación forzosa y acciones civiles*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

VILLAR PALASÍ, J.L., «Justo precio y transferencias coactivas», en *RAP*, N° 18 (1955).

VILLAR PALASÍ, J.L., «La traslación del “*justum pretium*” a la esfera de la expropiación forzosa», en *RAP*, N°43 (1964).