

## I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

### LAS EXPROPIACIONES PARCIALES

**SUMARIO:** 1. *Planteamiento del problema:* las expropiaciones del artículo 23 de la Ley y las diversas formas de expropiación parcial.—2. *La reconducción de las expropiaciones parciales por la jurisprudencia a un tipo único.*—3. *La superación de esta corriente jurisprudencial y el señalamiento de indemnizaciones en otros casos no incluidos en el artículo 23.*—*Notas finales sobre una solución alternativa ofrecida por el Derecho positivo: la obligación de expropiación total.*

1. La Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, ha tratado muy exigüamente el tema de las expropiaciones parciales. Ello es, al menos a primera vista, perfectamente razonable porque este tipo de expropiaciones, *en virtud de las cuales se priva al expropiado de sólo una parte de la finca rústica o urbana de la que es dueño* (1), no presentan singularidades tan destacadas como para requerir una atención especial, apartada del régimen general. Parece de buen sentido, por tanto, que la ley no se haya detenido en precisar para cada caso las consecuencias jurídicas que pueden derivarse del hecho de la partición de fincas a causa del empleo de parte de ellas para finalidades de utilidad pública o interés social. No obstante, entre los diferentes supuestos teóricamente imaginables de expropiaciones parciales hay uno al que la ley ha hecho especial referencia, atendiendo concretamente en uno de sus preceptos. El artículo 23, en efecto, siguiendo una corriente tradicional en las leyes expropiatorias (2), ha querido prever una solución especial para aquellos casos en los que como consecuencia de una expropiación parcial de finca rústica o urbana quede en manos del propietario una parte no expropiada cuya conservación le resulte antieconómica. Esta solución especial consiste

---

(1) Debe distinguirse este supuesto, que es al que se refiere específicamente el presente trabajo, del de las llamadas «expropiaciones de facultades parciales del dominio o de derechos o intereses legítimos», por el artículo 2.º del Reglamento de Expropiación Forzosa de 28 de abril de 1957. Este tipo de expropiaciones pueden calificarse de «no plenas» para distinguir las de los supuestos a que se hace referencia en el presente comentario.

(2) Ya en el artículo 7.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 17 de julio de 1836, y en el artículo 9.º, 2 del Reglamento de 27 de julio de 1853, aparecía prevista la indemnización por daños y perjuicios como consecuencia de la expropiación parcial. En el artículo 23, *in fine*, de la Ley de Expropiación de 10 de enero de 1879 se determinaba que el perito del propietario podría indicar, en caso de expropiación parcial, si era más conveniente la expropiación total de la finca. En cualquier caso, según el artículo 37 del Reglamento de 13 de junio de 1879 la decisión definitiva acerca de si la expropiación había de ser total correspondía al gobernador. *Vid.* también sobre este tema cuanto se dice más adelante.

sencillamente en facultar a la Administración para optar por una de estas dos soluciones: *una, completamente normal, que es la de indemnizar al propietario por los perjuicios derivados de la expropiación parcial, y otra, excepcional, que consiste en extender la expropiación a la totalidad de la finca.* El citado artículo 23 dice textualmente lo que sigue:

«Cuando la expropiación implique sólo la necesidad de ocupación de una parte de fincas rústicas o urbanas de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte anti-económica para el propietario la conservación de la parte de la finca no expropiada, podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca, debiendo decidirse sobre ello en el plazo de diez días. Dicha resolución es susceptible del recurso de alzada previsto en el artículo anterior ("ante el Ministerio correspondiente"), y no se dará el recurso contencioso-administrativo, estándose a lo dispuesto en el artículo 46.»

El artículo 46, al que el 23 se remite, determina escuetamente que cuando la Administración rechace la expropiación total se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan a consecuencia de la expropiación parcial de la finca. Lo cual no deja de ser perfectamente normal pues la indemnización expropiatoria debe suponer necesariamente una compensación íntegra para el propietario. Ello es de esencia a la naturaleza del instituto expropiatorio que opera necesariamente mediante la conversión de derechos en otros equivalentes, ni mayores ni menores, sino de idéntico valor a los que se desposee al propietario. Lo único que hay de excepcional en el supuesto del artículo 23 es que además de la solución normal queda abierta otra consistente en que la Administración decida expropiar la totalidad de la finca, aun cuando ésta sólo sea necesaria parcialmente para los fines que se persiguen.

De cualquier manera, es obvio que el caso del artículo 23, aunque contemplado específicamente en la ley, no es el único supuesto de expropiación parcial que puede darse. La ley, indudablemente, lo ha atendido por ser muy singular, pero no por ser el único. No es difícil imaginar otros a poco esfuerzo que se haga al respecto. La expropiación parcial, en efecto, puede dar lugar a que resulte antieconómico conservar el resto no expropiado de la finca, pero también puede ocurrir que la parte sobrante, aunque menor que la expropiada, sea utilizable, explotable y rentable sin más, o que lo sea aunque requiriendo gastos adicionales del propietario; puede que la parte expropiada sea incluso menor en extensión que la no expropiada pero que en ella se encuentren elementos indispensables para la explotación

(v. gr. agua, casa de labor, etc.), cuya privación haga preciso un cambio de orientación en aquélla con las inversiones adicionales que ello conlleva; o puede, en fin, que la expropiación parcial afecte levemente a una finca pero que la divida en dos porciones que no sean susceptibles de explotación conjunta y requieran una duplicación de los gastos (división por carreteras, autopistas, líneas férreas, pistas de aterrizaje en aeropuertos, etc.). Todos estos, y otros que podían idearse, son supuestos de expropiaciones parciales y siempre que de ellos resulte un perjuicio para el propietario, consista éste en una disminución de rendimientos de la parte no expropiada, aumento de los gastos para su explotación rentable o minoración simple de su valor, es ineludible compensar económicamente por ello al propietario para que la conversión de derechos en que la expropiación consiste sea perfecta. La regla dicha no admite más excepción que algunos supuestos de expropiación-sanción que aquí quedan al margen.

2. Cuanto acabo de decir puede resultar absolutamente obvio a cualquiera que haya manejado con algún detenimiento la ley de expropiación, pero no lo será tanto para quien haya tenido que poner en práctica tan palmarios principios y confrontarlos con los criterios de nuestros Tribunales de lo contencioso-administrativo.

Porque lo cierto es que una determinada línea jurisprudencial, a la que en seguida se hará referencia con detalle, ha tardado mucho tiempo en comprender el sencillo sentido de la ley en la regulación del problema de las expropiaciones parciales y ha intentado reducir los supuestos indemnizables a aquellos encajables en el esquema de los artículos 23-46. Según ello, sólo habría un tipo de expropiación parcial que daría derecho al propietario a reclamar una indemnización adicional al valor estricto del bien expropiado: la contemplada en el artículo 23. Así pues, la singularidad única de este precepto no sería, como se ha dicho antes, el dato de que posibilita una expropiación total, sino también el hecho de que (a través del artículo 46) permita una indemnización para el caso en que la Administración no acceda a ocupar la totalidad de la finca. Esta indemnización también ha sido vista por nuestro Tribunal Supremo como algo propio y específico del régimen de las expropiaciones parciales del artículo 23 y no, como sería más lógico, como una exigencia general de todos aquellos casos de expropiación parcial imaginables en los que se cause algún tipo de detrimento económico en la parte no expropiada. En definitiva, sólo se podría invocar el artículo 46 para justificar una indemnización cuando mediase una negativa de la Administración a extender la expropiación a la totalidad de la finca, es decir, en el supuesto del artículo 23, pero sería incorrecto aplicar aquel precepto a cualquier otro tipo distinto de expropiación parcial.

La jurisprudencia ha venido así a confundir irrazonablemente supuestos que son radicalmente distintos y a meter en el mismo saco y dar un tratamiento idéntico a problemas perfectamente diferencia-

bles. Y las consecuencias de ello han sido enormemente graves: dada la negativa de aplicar el artículo 46 (indemnizaciones por expropiación parcial) a otros supuestos que los del artículo 23, la buena voluntad de los Jurados de expropiación a la hora de fijar indemnizaciones en casos de expropiaciones parciales, se ha estrellado sistemáticamente en las dudas sobre el precepto legal en que fundamentarlas, vacilaciones que sólo muy tardíamente han llegado a resolverse dejando tras de sí innumerables negativas de los Tribunales a conceder indemnizaciones.

Conozcamos la pequeña historia de esta evolución de la jurisprudencia que nos muestra una rectificación radical en tiempos recientes de la primera doctrina sobre el tema, de tal manera que los preceptos que sirvieron de apoyatura a la negación de indemnizaciones en algunos supuestos de expropiaciones parciales son utilizados hoy precisamente para concederlas.

Aunque con algún precedente aislado anterior (*Sentencia de 4 de febrero de 1959*, dada en un supuesto de expropiación parcial de una finca que afectaba a la mayor parte de ésta y la dejaba dividida en dos trozos: no se reconoció el derecho a indemnización por la desvalorización y aumentos de gastos sobre la parte no expropiada por no haberse hecho uso de lo establecido en el artículo 23), el verdadero punto de arranque de la línea jurisprudencial que vengo anunciando está en las *Sentencias de 27 de mayo, 16 de junio y 26 de septiembre de 1959*, fallos de una enorme similitud no sólo por la proximidad de los supuestos de hecho y la doctrina sentada, sino también porque *los tres se producen como resultado de recursos en interés de la ley interpuestos por el Abogado del Estado por entender que el correspondiente Jurado de Expropiación había interpretado erróneamente el artículo 46 de la ley* y había concedido indemnizaciones sin que se dieran los supuestos del artículo 23. En los tres casos el Tribunal Supremo estima los recursos y declara que el artículo 46 no es de aplicación a todos los casos de expropiaciones parciales, sino que sólo se puede utilizar para justificar una indemnización en un caso muy particular de expropiación parcial: la regulada en el artículo 23.

Transcribo a continuación el considerando fundamental de una de las sentencias citadas (en concreto, la de *16 de junio de 1959*; Ponente, Camprubí) para dejar constancia más exacta del contenido de esta doctrina:

«CDO.: Que si se examina el segundo de los puntos debatidos y que sirvió de base a la formulación del recurso contencioso referido a la interpretación de los artículos 23 y 46 de la Ley, es manifiesta también la procedencia de éste, así como el error producido por el Jurado Provincial de Expropiación de Sevilla, ya que claramente dispone el artículo 23 de la Ley, que cuando la expropiación implique sólo la necesidad de

ocupación de una parte de la finca rústica o urbana, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de la finca no expropiada, podrá éste solicitar de la Administración que dicha expropiación comprenda la totalidad de la finca debiendo decidirse sobre ello en el plazo de diez días, y el artículo 46 ordena que en el supuesto referido del artículo 23, cuando la Administración rechace la expropiación total, se incluirá en el justiprecio la indemnización por los perjuicios que se produzcan por la expropiación parcial de la finca; de donde se deduce que para que por la aplicación de tal precepto legal pueda en caso concreto imponerse obligatoriamente a la Administración el deber de indemnizar al propietario por la expropiación parcial de la finca será preciso que se produzcan como requisitos indispensables de su aplicación aquellos supuestos de hecho, o hipótesis de Ley por ésta expresamente numerados; o sea: a) *que a consecuencia de la expropiación parcial resulte antieconómica para el propietario la explotación de la finca;* b) *que, como consecuencia de ello, el propietario solicite de la Administración que la expropiación comprenda la totalidad de la finca, y c) que la Administración rechace la oferta de expropiación total;* por lo que, no dándose ninguno de estos supuestos en el caso contemplado, ya que ni la expropiación de un pequeño terreno pudo hacer antieconómica la explotación de una finca de más de 2.300 hectáreas, ni, por consiguiente, pudo el propietario solicitar, ni solicitó la expropiación total que hubiese sido probablemente más perjudicial a sus intereses; *por todo lo cual es vista la improcedencia de hacer aplicación del mencionado artículo 46 al caso debatido; pero si el Jurado de Expropiación de Sevilla, en un loable deseo de interpretación eficaz de la Ley reguladora de esta institución, de acuerdo con los precedentes legislativos patrios, y aun en la exposición de motivos de dicha ley, hallaba insuficiente el precio obtenido con el criterio estimativo adoptado en la misma ley contaba con instrumentos para la formulación de una valoración moralmente justa, sin necesidad de invocar, como se hace, el artículo 46 de la misma, mediante inadecuada aplicación de sus preceptos.»*

Debe hacerse notar que en este supuesto la parte sobrante era muy superior a la expropiada, como descubre claramente el considerando transcrito. Difícil era por ello hacer uso aquí del artículo 23, que exige que al propietario resulte antieconómica la explotación

del resto no ocupado, lo que en el caso en cuestión no era ni siquiera imaginable. Pero es de destacar que el Tribunal Supremo no niega que se hayan podido producir perjuicios en la parte no expropiada que exigieran una indemnización, lo que no admite es que ésta se satisfaga invocando el artículo 46, pero dejando claro que podrían haberse utilizado otros criterios estimativos acogiéndose a «los precedentes legislativos patrios», a «la exposición de motivos» y aun a «la misma ley», donde el Jurado «contaba con instrumentos para la formulación de una valoración moralmente justa».

Limitada así la utilización del artículo 46 a aquellos supuestos de expropiaciones parciales en los que se reúnan las circunstancias del artículo 23 de la Ley, la jurisprudencia insistirá sistemáticamente en deslindar los casos de correcta e incorrecta interpretación del sistema, dejando en el camino un buen número de casos de expropiación parcial sin la indemnización adecuada por haberse hecho incorrecto uso del primer precepto citado. Es decir, que a partir de las sentencias referidas la jurisprudencia se entregará a una meticulosa labor de deslinde pero sin ocuparse muy directamente de dar una solución satisfactoria que sirviese para fundamentar las indemnizaciones en los demás casos de expropiaciones parciales. Muestras de esta tendencia a la depuración del primitivo esquema son las sentencias de *18 de abril* y *11 de diciembre de 1961* (no procede la indemnización del artículo 46 por no haber mediado la solicitud de expropiación total a que hace referencia el artículo 23), *9 de abril de 1962* (improcedencia por igual falta de petición del interesado), *19 de octubre de 1962* (ni se ha pedido la expropiación total ni se ha demostrado que la conservación de la parte sobrante sea antieconómica), *6 de diciembre de 1962* (improcedencia de la indemnización por no haberse seguido los trámites del artículo 23), *20 de diciembre del mismo año* (en el mismo sentido que la anterior), *11 de diciembre de 1963* y *11 de marzo de 1964* (indemnización correcta por darse los requisitos del artículo 23), *4 de junio de 1965* (improcedencia por falta de petición), *21 de junio de 1966* (sentencia que merecería un examen más detenido porque llega a afirmar que aunque el particular ha utilizado el sistema del artículo 23, formulando la correspondiente petición de expropiación total a la Administración, ésta no ha contestado, por lo que no existe ningún acto administrativo que pueda ser sometido a revisión, ni se puede, por tanto, fijar indemnización alguna), *15 de abril de 1970* (el acto resolutorio del recurso de alzada no es recurrible en vía contenciosa), *16 de diciembre de 1971* (el sistema de los artículos 23-46 también es aplicable a las fincas de recreo) y *26 de abril de 1972* (nulidad de actuaciones por no notificar la Administración al interesado la procedencia de un recurso de alzada sobre el acto denegatorio de su solicitud de expropiación total, ante el Ministerio correspondiente).

Con esta jurisprudencia se alcanza a perfilar en detalle el funcionamiento del sistema de los artículos 23 y 46, pero, entre tanto, no

se aporta solución alguna al problema de las demás expropiaciones parciales. *El protagonismo del tipo regulado en el artículo 23 llegó a ser tal, que incluso se acaba por negar que al margen del mismo puedan establecerse indemnizaciones*, es decir, que haya otros supuestos de expropiaciones parciales merecedores de las mismas. Así, por ejemplo, la *Sentencia de 6 de diciembre de 1962* afirmó lo siguiente:

«Que la pretensión del recurrente de que se conceda una indemnización por los perjuicios causados por la aminoración de superficie, ya que lo que quedan son 668,70 áreas y no permiten seguir teniendo la huerta, vaquería y pastizal a que se dedicaba la finca, *no tiene fundamento legal*, ya que con arreglo a los artículos 23 y 46 de la Ley de Expropiación Forzosa, y concordantes de su reglamento en los casos de expropiación parcial el propietario puede interesar que alcance a la totalidad de la finca y si rechaza la Administración la pretensión es cuando se pueden valorar los perjuicios, y es visto que el recurrente no ha seguido ante la Administración el procedimiento expresando, interesando previamente la expropiación total.»

Más escuetamente, la *Sentencia de 20 de diciembre de 1962* llegó a afirmar en el mismo sentido:

«Que tan sólo en el caso previsto en el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa—y aquí es notorio que no fue planteado en la pieza correspondiente de necesidad de ocupación tal supuesto—o en el que se determinan en los artículos 120 y siguientes de la propia ley, es pertinente la apreciación de perjuicios, y como la aplicación de tales preceptos es totalmente inoperante, bien sea porque no es éste el cauce adecuado, o bien porque no estamos ante la contemplación de lo allí normado, es visto que tampoco en este alegato mejor fortuna acompaña al recurrente.»

Estas sentencias olvidan, en definitiva, aquella vaga referencia que había en los fallos de que trae su origen esta corriente jurisprudencial a los demás «instrumentos para la formulación de una valoración moralmente justa» que contenía la ley y que eran de aplicación en casos de expropiaciones parciales diferentes de las del artículo 23, para establecer una indemnización por los perjuicios derivados del hecho de la reducción superficial de fincas rústicas o urbanas.

3. No obstante, el abandono de la búsqueda de dichos criterios legales no sería nunca total, y mientras la referida línea jurispuden-

cial se encastillaba en el esquema del artículo 23, otra corriente paralela buscaba afanosamente una salida al problema de las indemnizaciones en los demás supuestos de expropiaciones parciales.

Esta corriente paralela a que me refiero tiene su punto de arranque en la *Sentencia de 14 de noviembre de 1958*, fallo que siempre aparecerá citado posteriormente cuando el Tribunal Supremo intente interpretaciones más progresivas del contenido de la Ley de Expropiación. La doctrina de esta sentencia, aunque no fuera seguida, como hemos visto, por buena parte de la jurisprudencia posterior, es enormemente clarificadora del problema que aquí nos está ocupando; resulta, por ello, ineludible transcribir íntegro el considerando fundamental de la misma (los hechos y el tipo de expropiación parcial de que este caso se trataba pueden deducirse del relato que el Tribunal Supremo hace en los párrafos que se transcriben):

«Que el Jurado Provincial no reconoció derecho a indemnización como consecuencia del motivo expuesto, por derivarse éste de ser la expropiación parcial y conceder al propietario el artículo 23 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 en toda expropiación parcial derecho a pedir que sea ella total cuando la conservación de la parte de finca no expropiada resulte antieconómica y sólo en tal caso si la Administración deniega que se expropie totalmente la finca es cuando surge, con arreglo al artículo 46 de la misma Ley, la obligación de indemnizar por la parte no expropiada, no habiendo, en este caso, los dueños ejercitado su derecho a pedir que la expropiación se extendiera, criterio del Jurado Provincial que confirmó a su vez la sentencia apelada al decir que debieron los propietarios demostrar los resultados antieconómicos la porción de «el Lazareto» que conservan, pero no puede prevalecer en justicia tal criterio denegatorio de indemnización en este caso por los razonamientos siguientes: primero, *el que la Ley regule de modo expreso, por su artículo 23, un supuesto especial determinante del derecho a pedir que la expropiación se extienda a la totalidad de una finca o en otro caso obtenga el propietario la indemnización, también especial, del artículo 46, por ser antieconómico explotar la parte que conserva, no quiere decir que en ésta no puedan ya originar otros motivos de la indemnización distintos de aquel supuesto, y así es innegable la posibilidad de que en una expropiación parcial, aun cuando la parte conservada por el dueño no sea antieconómica, es decir, no les resulte gravosa su explotación, sino remuneratoria, se experimente, sin embargo, en ella algún perjuicio por consecuencia precisamente del objeto o*

*finalidad de la expropiación. Segundo, los propietarios de «el Lazareto» no tenían que solicitar se ampliara a la expropiación a toda su finca ni demostrar que sea anti-económica conservar las 26 hectáreas no expropiadas, pues para pedir la indemnización que se les niega no se fundan en ese supuesto, ni invocan el artículo 46 de la Ley inaplicable por completo al caso. Tercero, es objeto propio de la Ley de 16 de diciembre de 1974, según su artículo 1.º, la expropiación a que se refiere el 32 del Fuero de los Españoles, precepto citado expresamente en aquél y que de modo amplio y sin distinciones consignó como principio fundamental de justicia que nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización, requisito éste asimismo establecido por el Código Civil en su artículo 349, y que consiste en reparar los daños y perjuicios causados, de todo lo cual se infiere que primero el Jurado Provincial de Expropiación y después el Tribunal Provincial de lo Contencioso-administrativo de Baleares debieron en este caso tener en cuenta para fijar su justiprecio, no sólo el valor correspondiente al terreno expropiado, sino el importe del perjuicio para el propietario que la finalidad de la expropiación ocasionara a la parte dejada de expropiar.»*

Aparece, como puede observarse, perfectamente clara en esta sentencia la distinción entre el «supuesto especial» de expropiación parcial del artículo 23 (cuya singularidad radica en la posibilidad de solicitar una expropiación total) y aquellos otros supuestos de expropiación parcial en los que sin resultar antieconómica la conservación de la parte sobrante «se experimente sin embargo en ella algún perjuicio por consecuencia precisamente del objeto o finalidad de la expropiación». También en estos casos y no sólo en el artículo 23 es preciso fijar la oportuna indemnización, ya que ésta es un requisito esencial del instituto expropiatorio sin el que, por tanto, no se puede utilizar válidamente. La Sentencia cita, en apoyo de su doctrina, los artículos 1 de la Ley de Expropiación, 32 del Fuero de los Españoles y 349 del Código Civil; podría haber extendido la cita pero era más que suficiente la remisión al contenido de estos preceptos para fundamentar su opinión.

Sobre la doctrina de esta Sentencia va muy pronto a incidir la sentada en las Sentencias de 27 de mayo, 16 de junio y 26 de septiembre de 1959, que resuelven favorablemente tres recursos en interés de la Ley y que más atrás fueron citadas. En estas Sentencias, aunque no se contradice expresamente lo afirmado por la Sentencia de 14 de noviembre de 1958, que acabo de transcribir, se afirma que

no es correcto aplicar el artículo 46 de la ley fuera del especial supuesto del artículo 23. El impacto de esta doctrina sobre la jurisprudencia posterior será notable; por lo pronto quedará dividida en dos líneas separadas: una primera, en cuyo examen ya nos hemos detenido, que intentará reconducir todos los tipos de expropiaciones parciales imaginables y, por consiguiente, todos los supuestos en que son posibles indemnizaciones al juego del sistema de los artículos 23 y 46 de la ley; la segunda corriente jurisprudencial, olvidándose también un poco de los sencillos principios formulados por la Sentencia de 14 de noviembre de 1958, intentará buscar un apoyo legal concreto en que amparar los demás supuestos de expropiaciones ya que el Tribunal Supremo, en el triple fallo citado, había afirmado rotundamente que no era de aplicación el artículo 46.

El camino que recorrerá esta segunda línea jurisprudencial estará lleno de dudas pero concluirá, como en seguida veremos, en una solución final enormemente paradójica: se llegará a afirmar que el artículo 46 no sólo puede jugar, en relación con el artículo 23, sino también solo o en relación con el artículo 1.º de la ley para justificar las indemnizaciones debidas por expropiación parcial cuando se causen perjuicios en la parte no expropiada al margen del problema de la rentabilidad de su conservación. El Tribunal Supremo llegará así a dar una vuelta completa sobre su propia jurisprudencia para situarse en el punto de partida, pero esta vez interpretando el artículo 46 con mucha mayor amplitud que lo hicieron las primeras Sentencias de las que se generó una confusa situación que ha permanecido durante años. Examinemos con algún detenimiento esta segunda corriente jurisprudencial.

En las primeras sentencias el Tribunal Supremo es muy parco en justificaciones, si bien intuye perfectamente el problema y no le ofrece dudas que puedan establecerse indemnizaciones en casos de expropiaciones parciales distintas de las del artículo 23 (incluso las tres Sentencias, tantas veces citadas, que resuelven recursos en interés de la ley apuntan, como vimos, en esta dirección); para justificar esta interpretación de la ley el Tribunal Supremo se mueve entre las afirmaciones que utilizó la Sentencia de 11 de noviembre de 1958 (remisión al artículo 1.º de la ley, al 32 del Fuero de los Españoles y al 349 del Código Civil: por ejemplo, *Sentencia de 8 de noviembre de 1962*), o bien emplea otras más vagas como la capacidad del Jurado para apreciar «ponderadamente» las circunstancias que concurren (por ejemplo, pérdida de valor o disminución de la productividad; *Sentencia de 12 de abril de 1962*), o apelaciones a la esencia del instituto expropiatorio que exige «el pago de todo quebranto patrimonial causado por la privación de la propiedad al titular de la misma» (*Sentencia de 1 de abril de 1963*). Todos ellos son criterios perfectamente válidos e incluso suficientes para los fines que se persiguen, sin embargo, la jurisprudencia sigue a la búsqueda de un precepto con-

creto que habilite tales indemnizaciones y pronto empezará a seguir un camino más seguro utilizando en su apoyo el artículo 43 de la ley. Este precepto, como es sabido, faculta al propietario y a la Administración y, sobre todo, al Jurado Provincial de Expropiación a llevar a cabo la tasación «aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados» cuando (en el caso del Jurado) «considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores (artículos) resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes». Pues bien, el Tribunal Supremo empezará a tomar nota de este precepto y a considerar correcta su aplicación cuando se den otros motivos de indemnización (al margen del sistema de los artículos 23 y 46) como pueden ser «la existencia de determinadas dificultades para la venta o para la unidad económica de explotación» (*Sentencia de 28 de enero de 1965*), es decir, cuando se produzcan perjuicios derivados de expropiaciones parciales, aunque estos perjuicios no sean tan graves como para hacer antieconómica la conservación de la parte no expropiada.

El Tribunal Supremo admitirá con cierta frecuencia las indemnizaciones por expropiaciones parciales (*Sentencia de 11 de junio de 1972*: expropiación total del arrendamiento de un hotel en un caso de expropiación parcial de la finca en que estaba ubicado éste), pero no se percibirán vientos radicalmente innovadores hasta la *Sentencia de 19 de febrero de 1973* (ponente, Carretero); la expropiación parcial, en este caso, se había producido con motivo de la ampliación del aeropuerto de «La Parra», en Jerez; no se daban aquí los requisitos del artículo 23 de la Ley, pese a lo cual el Tribunal Supremo afirmó lo siguiente:

«Que sobre los demás conceptos estimativos, las partes apelantes no presentan argumentos nuevos, que hayan desvirtuado los fundamentos de la Sentencia (apelada), que ha de ser confirmada por sus propios razonamientos especialmente, el haber señalado el demérito de la finca número 1, por haber quedado aislado el resto inferior del predio, no por la servidumbre, sino por la construcción de la pista y de la franja de iluminación y balizamiento del aeropuerto de tal modo que ha venido a formar unidad independiente, sin instalaciones agropecuarias para su explotación, como evidencian los planos obrantes en el expediente, por lo que la Sala apreciadora, al estimar el valor del demérito, ha interpretado acertadamente el artículo 46 de la ley de 16 de diciembre de 1954, cuya finalidad es que se indemnizen los perjuicios debidos por segregación de fincas expropiadas parcialmente, tal como ha declarado la jurisprudencia de esta Sala—Sentencias de 14 de noviembre de 1958, 12 de

abril y 8 de noviembre de 1962, etc.— para supuestos en que aquella haya motivado la división de una parcela en dos zonas o porciones, en que se incrementan los gastos de cultivo y de acceso a cada una de ellas.»

Con esta Sentencia el Tribunal Supremo viene a romper la línea jurisprudencial que arrancaba de las tres Sentencias de 1959 que se citaron y que declaraban inaplicable el artículo 46 de la Ley a otros supuestos de expropiaciones parciales que no fueran las del artículo 23. No era fundamental encontrar este nuevo apoyo del artículo 46 para todos los casos de expropiaciones parciales, pero sí lo era para romper con la vieja corriente jurisprudencial que tanta confusión había venido creando. Y esto lo consigue claramente la Sentencia citada, cuya doctrina va a ser concretada y precisada por dos fallos ulteriores del mismo ponente. En efecto, en las *Sentencias de 24 de enero de 1974* y *7 de mayo de 1975*, dictadas ambas en supuestos de expropiación parcial motivada por la construcción de la autopista Sevilla-Cádiz, se alcanza a distinguir perfectamente el juego de los artículos 23 y 46 (resto de conservación antieconómica, petición de expropiación parcial, denegación por la Administración e indemnización consiguiente) y la indemnización de perjuicios por expropiación parcial que «*se comprende en los artículos 1.º y 46 de la Ley de Expropiación, que cubren de este modo el patrimonio del expropiado y la desvalorización del terreno no expropiado*» y que puede ser fijada por el Jurado al margen de que se produzcan o no la petición del artículo 23 (*Sentencia de 24 de enero de 1974*); se afirma que todos los perjuicios derivados de una expropiación parcial «*están comprendidos en la cobertura de los artículos 1 y 46 de la Ley de 18 de diciembre de 1954, que garantizan la desvalorización del resto de lo expropiado*» (*Sentencia de 7 de mayo de 1975*).

Estas tres Sentencias últimas han venido a aportar argumentos nuevos de enorme peso para justificar las indemnizaciones por expropiaciones parciales, pero quizá su mayor mérito radique en haber roto con la doctrina que negaba la aplicación del artículo 46 a estos supuestos y que habría sido el punto de origen de una jurisprudencia posterior enormemente dubitativa y confusa.

Una vez perfilado lo que debe ser la correcta interpretación de la Ley de Expropiación Forzosa, el Tribunal Supremo ha venido haciendo uso de los muchos argumentos que ésta ofrece para señalar indemnizaciones en casos de expropiaciones parciales. La buena doctrina no ha sufrido quiebras posteriores que yo conozca, la época de confusión parece superada y la jurisprudencia demuestra haberse encontrado a sí misma y caminar ya decididamente por una senda interpretativa uniforme. Ejemplo de ello son las *Sentencias de 18 de enero, 19 de mayo, 4 y 5 de noviembre de 1975*, todas las cuales dis-

tinguen ya perfectamente entre el sistema de los artículos 23-46 y los demás supuestos de expropiaciones parciales, consistan éstos en una simple división de la finca o en una reducción de su superficie sin que la conservación de la parte sobrante resulte antieconómica para el propietario; lo único que importa ahora es la determinación de los perjuicios que, en todo caso, nuestro Alto Tribunal considera ya indemnizables.

\* \* \*

Ha llegado, pues, el momento de poner punto final al análisis de la jurisprudencia que hasta aquí se ha desarrollado. No obstante, ya al margen de los fallos del Tribunal Supremo, se hacen precisas algunas consideraciones, a modo de epílogo, para dar noticia de una solución legislativa alternativa al problema de las expropiaciones parciales distinta de la aportada por el artículo 23 de la Ley de Expropiación y que no trasluce en la jurisprudencia que se ha examinado.

Abandonamos ya el tema de las expropiaciones parciales consistentes en división o reducción superficial de fincas en los casos en que las partes sobrantes no resultan de conservación antieconómica, para centrarnos únicamente en el supuesto del artículo 23, es decir, en el tipo singular de expropiación parcial que hace antieconómica la conservación del resto no expropiado.

Respecto de este especial supuesto nada hay que decir sobre su interpretación, que fatigosamente la jurisprudencia ha concluido correctamente; sin embargo, si ha de hacerse notar que la ley ha optado por dar una solución al problema, que no era la única que le ofrecía nuestro derecho histórico.

La solución aportada por la Ley de Expropiación de 1954 consiste, según se recordará, en otorgar a la Administración una amplia discrecionalidad para que decida si expropia o no la totalidad de la finca; sólo en caso de negativa a la expropiación total aparece la obligación de indemnizar. Pues bien, junto a esta solución nuestro derecho histórico ofrecía también otra distinta, conforme a la cual la Administración *estaba obligada a expropiar la totalidad de la finca cuando el expropiado así lo solicitase*, por haber quedado enormemente reducida la superficie de la finca y resultar por tanto antieconómica la explotación, quedar aislada la parcela, o requerir cuantiosos gastos adicionales para hacerla aprovechable. No hay que negar que esta solución tenía sus ventajas, mirada desde el punto de vista de la racionalización de las explotaciones, de la distribución ordenada del suelo urbano o, incluso, de la absorción por la Administración de las plusvalías que resultasen de la contigüedad con la obra pública que se realizase sobre los terrenos expropiados. La Administración, en efecto, podría adquirir por su justo precio los terrenos sobrantes y enajenarlos des-

pués a los colindantes (3); se impediría así que quedase una parcela aislada y a la par se posibilitaba que la Administración se aprovechara del incremento de valor que ésta hubiese experimentado por consecuencia de la obra pública. Un sistema similar al que describo, aunque no referido a supuestos de expropiaciones parciales, puso en marcha la Ley de Expropiación de 1879 con el sistema llamado en expropiación de zonas laterales y paralelas (4), con arreglo al cual la Administración expropiaba dichas zonas y las enajenaba después de realizada la obra urbanizadora convertidas en parcelas, aprovechándose así de las plusvalías que hubiesen resultado.

La gran dificultad del sistema de expropiación total obligatorio a que me vengo refiriendo, es la falta de agilidad de la Administración para realizar con mediana soltura las necesarias operaciones de compra y venta. Aunque dichas operaciones hayan estado siempre amparadas por el Derecho positivo en nuestro país (5), lo cierto es que la organización administrativa, hoy por hoy, no es lo suficientemente flexible como para desarrollar con éxito estas actividades.

Sea como sea, lo único que aquí se pretende es dejar constancia de que en nuestro derecho ha existido siempre, y aún existe hoy, una solución alternativa a la consagrada en el artículo 23 de la Ley de Expropiación. Es decir, un sistema de expropiación total forzoso frente al sistema de expropiación total facultativa que la ley de 1954 ha regulado.

Dicho sistema de expropiación total obligatoria tiene su manifestación más antigua en el proyecto de Ley de Expropiación Echegaray de 17 de octubre de 1869. Distinguía este proyecto entre la expropiación parcial de fincas rústicas y de fincas urbanas, señalando que la Administración estaba obligada a expropiar la totalidad de las fincas urbanas cuando la porción sobrante fuese insignificante para edificar conforme a las ordenanzas municipales. Esta novedosa solución desaparecerá en la Ley de Expropiación de 1879. Este texto legal sólo per-

(3) El sistema de expropiación total se aplica normalmente en el Derecho francés. La ordenanza de 23 de octubre de 1958 dispone, en su artículo 19, que el propietario expropiado parcialmente puede solicitar de la Administración la expropiación total en los siguientes casos: si se trata de edificios cuando la parte restante no es normalmente utilizable; si se trata de terrenos desnudos (sin edificaciones), cuando la superficie quede reducida a las tres cuartas partes de su contenido y a una superficie inferior a diez áreas, y siempre que el propietario (requisito adicional) no posea ningún terreno inmediatamente contiguo.

(4) Sobre este sistema puede verse mi libro, *Expropiación y Jurisdicción (sobre la impugnación del acuerdo de necesidad de ocupación)*, Madrid, 1976, pp. 116 y ss.

(5) En la actualidad el artículo 67 de la Ley de Patrimonio del Estado, recogiendo un principio que proviene de la vieja ley de Parcelas de 1864 (*vid.* sobre este tema FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La situación de los colindantes con las vías públicas*, núm. 69 de esta Revista, p. 111), determina que los propietarios colindantes pueden adquirir directamente al enajenarse, mediante precio, los solares del Estado que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y las fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar utilidad acorde con su naturaleza.

mitía que, al efectuarse la relación de bienes y derechos a ocupar, el perito del expropiado señalase la conveniencia, en casos de expropiación parcial, de que la ocupación abarcase la totalidad de la finca (6). Ello dio lugar a algunos problemas de interpretación concretados en la cuestión de si el criterio del perito vinculaba a la Administración, que llegaron a ser resueltos tajantemente en sentido negativo por la Real Orden de 1 de agosto de 1894 (7). No obstante, la legislación sobre expropiación que irá apareciendo, al margen del sistema general, no tardará en acoger la solución de expropiación total obligatoria para determinados casos de expropiaciones parciales.

Valgan para comprobarlo las siguientes muestras, espigadas de entre la legislación sin afanes exhaustivos: El sistema de expropiación total obligatoria es acogido por primera vez, en lo que yo conozco, por el artículo 9.º de la ley de 18 de marzo de 1895, sobre saneamiento y reforma interior de las poblaciones, que disponía que *«es obligación de los concesionarios de las obras a que esta ley se refiere expropiar*

---

(6) Artículo 23 *in fine* de la ley citada y 37 del Reglamento de 13 de junio de 1879.

(7) Los párrafos fundamentales de la citada Real Orden decían textualmente lo siguiente:

«La interpretación que cabe dar al referido apartado es la que claramente se desprende de la lectura del mismo, relacionándolo con los demás párrafos del artículo 23, o sea, que al remitir el perito del propietario al gobernador de la provincia los datos que se mencionan como necesarios para preparar el justiprecio del inmueble se indicará si en una finca que no haya de ocuparse toda es más conveniente la expropiación total, o viceversa, sin que la frase "para lo cual habrá de estarse a la manifestación del perito", signifique otra cosa que esta manifestación, únicamente puede admitirse cuando se haga por el perito del propietario; y para resolver el gobernador lo que corresponda tendrá forzosamente que atenerse a la indicación del perito sobre si la expropiación ha de ser total o si, por el contrario, debe conservarse al propietario el resto del inmueble.

Este extremo se aclara en el Reglamento de 13 de junio de 1879, cuyo artículo 36 dispone que cuando el propietario con venga la enajenación total de una finca que no haya de ocuparse toda ella con las obras, habrá de justificar su opinión, requisito de todo punto incongruente con el derecho que se supone al propietario de que por su sola conveniencia la Administración, o el concesionario en su caso, haya de estar y pasar por la manifestación hecha por el perito de aquél; y el artículo 37 determina que el gobernador resolverá acerca de la ocupación total de una finca cuando sólo sea necesaria una parte de la misma para las obras, teniendo en cuenta la mayor conveniencia de la Administración, o de los concesionarios en su caso, la indicación acerca de este punto del perito del interesado y el informe que sobre él hubiera emitido el representante de la Administración o del concesionario; preceptuándose claramente en este artículo que al gobernador exclusivamente corresponde resolver sobre este extremo lo que considere más conveniente a los intereses de la Administración.»

*las parcelas menores de cinco metros de fondo*»; el supuesto está referido, como es claro, a fincas urbanas donde parece que el sistema de expropiación total presenta justificaciones más intensas; no obstante, es precisamente en el terreno de la expropiación parcial de fincas rústicas donde más tiempo se ha conservado. Así, por ejemplo, el *Real Decreto de 23 de marzo de 1928*, sobre tramitación de expedientes de expropiación por obras a cargo de Confederaciones Hidrográficas, disponía en su artículo 67, regla segunda, *in fine*, que «*si la faja ocupada divide la finca en dos partes, siempre que la más pequeña sea menor de la sexta parte de la extensión del predio total, será también objeto obligado por el Estado de ocupación y depósito por igual regla de valoración a menos que el propietario solicitase lo contrario*»; se consideraba, no obstante, que el límite máximo de extensión superficial sobrante a ocupar era el de cinco hectáreas en terreno de regadío, treinta en secano y sesenta en monte. Este sistema se generalizará mucho más cuando sea acogido por la ley de 7 de octubre de 1939, sobre expropiaciones urgentes, cuyo artículo 5.º, regla 2.ª, reproducía literalmente el precepto del Real Decreto de 1928 que acabo de transcribir. La ley de 27 de abril de 1946 sobre fincas rústicas de interés social, va todavía más allá y a la par que consagra el derecho del propietario a «exigir la total expropiación» en los casos «de expropiación parcial» de una finca (artículo 13) establecerá una especie de obligación de compra por parte del Instituto Nacional de Colonización de los ganados, maquinaria, aperos y productos de la finca expropiada (artículo 12).

Como se ve la solución de expropiación total en determinados casos de expropiaciones parciales era un sistema muy extendido antes de aprobarse la ley de 1954. Nada de extraño hubiese tenido, por tanto, que esta ley lo hubiese acogido en su articulado. No obstante, no fue así y ya sabemos cómo optó por la alternativa de dejar en manos de la Administración la decisión que correspondiese en cada caso. Pero importa constatar que la fuerza del sistema desechado era tal que ha vuelto a resurgir de sus propias cenizas y hoy se mantiene vigente y paralelo a la Ley de Expropiación al haber sido acogido en el artículo 274 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto refundido aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973. Merece la pena transcribirlo íntegramente:

«1. El agricultor que cultive una finca que se expropie con arreglo a las disposiciones de este título, podrá solicitar del Instituto que le adquiera los ganados, maquinaria, aperos y productos existentes en la misma. El Instituto, seguidamente, procederá a valorarlos, y el cultivador podrá aceptar o rechazar la propuesta de compra. En este último caso, el cultivador dispondrá libremente de todo el ganado, maquinaria, aperos y productos, con-

cediéndole un plazo prudencial para la permanencia de la finca, de los semovientes y mobiliarios ya citados.

2. *Cuando se trate de la expropiación parcial de una finca, el propietario tendrá derecho a exigir la total expropiación de la misma dentro de las normas de la presente ley».*

Existe, pues, la obligación de expropiación total en el marco de las expropiaciones agrarias; al margen de las consideraciones que procedan sobre la idoneidad de este sistema, acerca de lo cual algo quedó dicho más atrás, lo cierto es que con esta alternativa, las soluciones de nuestro ordenamiento jurídico positivo al problema de las expropiaciones parciales se enriquece. El panorama completo, que rebasa el marco de la ley de 1954 es, pues, el siguiente:

1.º Obligación de expropiación total en el caso de expropiación parcial de fincas rústicas, en los casos contemplados por la legislación vigente.

2.º Facultad de la Administración, contemplada en el artículo 23 de la Ley de Expropiación, de expropiar totalmente las fincas rústicas y urbanas, cuando el propietario así lo solicite y sea antieconómica la conservación de la parte sobrante.

3.º Indemnizaciones del artículo 46, de la ley de 1954, que operan automáticamente en los casos del artículo 23 en que la Administración se niega expropiar.

4.º Obligación de indemnizar en los demás casos de expropiaciones parciales, consistan éstas en división o en simple reducción de la superficie de la finca, por los perjuicios que resultan para la conservación, utilización o explotación de la parte sobrante o por los gastos adicionales que el propietario se va a ver obligado a hacer.

Santiago MUÑOZ MACHADO

