

# ANTECEDENTES Y ELABORACION DE LA PRIMERA LEY DE EXPROPIACION

(Un análisis histórico de las técnicas de intervención administrativa  
en la propiedad privada) (\*)

POR

EDUARDO MÍGUEZ BEN

**SUMARIO:** I. PANORÁMICA DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD CON ANTERIORIDAD A LA LEY DE ENAJENACIÓN FORZOSA DE 1836: 1. *Limitaciones al derecho de propiedad:* A) Propiedad forestal. B) Limitaciones que para el derecho de propiedad derivan de la normativa dictada en favor de la ganadería. C) Limitaciones a la libre facultad de disposición. Transferencias forzosas en favor de determinadas personas (suministro de víveres y otros bienes muebles): a) En favor de la Real Casa y Corte. b) En favor de las tropas. 2. *Casos típicos de expropiación:* A) En razón de la escasez de viviendas y el ornato público. B) Para la construcción de caminos y puentes públicos. C) Para la construcción de canales de riego y navegación. D) Para la construcción de cementerios. 3. *Limitaciones que para el derecho de propiedad derivan de la normativa dictada en favor de la minería.*—II. LA LEY DE ENAJENACIÓN FORZOSA DE LA PROPIEDAD PARTICULAR EN BENEFICIO PÚBLICO: 1. *Presupuesto histórico.* 2. *Trayectoria parlamentaria de la Ley:* A) Principios que informan el proyecto elaborado por el Gobierno: a) Salvaguardia del derecho de propiedad. b) Indeterminado concepto de la utilidad pública. c) Carácter centralizador del proyecto. d) Fijación del justiprecio por tercer perito y ausencia de criterios para su valoración. e) Ausencia de control judicial. B) El proyecto de Ley a su paso por el estamento de procuradores. C) El proyecto en el estamento de próceres. D) Dictamen de la comisión mixta. 3. *Objetos a los que se refería la Ley de Enajenación Forzosa según la versión jurisprudencial.*

## I. PANORÁMICA DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD CON ANTERIORIDAD A LA LEY DE ENAJENACIÓN FORZOSA DE 1836

### A) *Propiedad forestal*

El libre disfrute de fincas de aprovechamiento forestal por parte de sus propietarios, se vio afectado de antiguo por una normativa que la había sometido a fuertes limitaciones, cuando no privaciones.

---

(\*) El presente trabajo constituye fundamentalmente el contenido de los dos primeros capítulos de mi tesis doctoral sobre «Evolución normativa y jurisprudencial de la expropiación forzosa en el ordenamiento español (1800-1868)», leída en la Facultad de Derecho de Santiago en 1975, y se enmarca en una investigación de mayor amplitud sobre el análisis de la evolución de las técnicas de intervención administrativa en la propiedad privada.

De una parte, las talas, cortas y podas necesitaban de autorización previa (1), y se conminaba con la ejecución forzosa, y a costa de los respectivos propietarios, la no repoblación de aquellas fincas que estuviesen deficientemente pobladas (2); de otra parte, la privilegiada posición de la Real Armada llevaba pareja una fuerte restricción a libre disposición de los aprovechamientos forestales, en favor de su utilización por aquélla para provisión de sus astilleros, a través de las mal llamadas «ventas forzosas» que pueden considerarse como auténticas expropiaciones (3). Tales ventas, o mejor, transferencias forzosas originarían en favor de los propietarios el derecho a la percepción de un precio tasado y fijado unilateralmente; y sólo más tarde y con carácter discriminatorio para algunas regiones, el derecho a recibir el importe de una tasación fijada contradictoriamente por peritos de ambas partes, en la que no sólo se evaluaría el valor de los árboles necesarios, sino también los demás daños causados en las propiedades afectadas, debiendo preceder ambas

---

(1) Pragmática de los Reyes Católicos de 28 de octubre de 1496, inserta como Ley I del título XXIV, libro VII de la Nov. R., aplicable a montes de particulares por Cédula de 1632 (nota 1.ª a esta Ley).

(2) Felipe V, por Cédula de 3 de mayo de 1716, recordando la vigencia de anteriores disposiciones, manda que se planten todos los montes, dehesas, etc., pertenecientes a su Real Corona, como a Concejos y personas particulares, ejecutándolo a costa de los comunes y dueños de estos montes (inserta como Ley XI del título XXIV, libro VII de la Nov. R.).

Fernando VI, por Resolución a consulta de 11 de noviembre y Cédula del Consejo de 7 de diciembre de 1748, a fin de evitar los abusos que se cometían cortando, arrancando y quemando montes y árboles sin efectuar posteriormente su repoblación, ordena que los dueños de montes «blancos o esquilmados... los replanten en la parte o porción que los expertos declaren ser conveniente, y poderlo hacer cada año; con apercibimiento de que, no lo haciendo, se ejecutará por el pueblo donde estuvieran y quedará el aprovechamiento de ellos a beneficio de su común; y que en cuanto a cortas y talas observen las leyes del Reyno baxo las penas establecidas en ellas, que se excutarán irremisiblemente» (inserta como Ley XIV del título XXIV, libro VII de la Nov. R.).

(3) En las Ordenanzas de Montes aprobadas por Fernando VI el 31 de enero de 1748 (insertas en la Ley XXII del título XXIV, libro VII de la Nov. R.), se establecía que: Si se necesitan árboles para la construcción y carena de los bajeles de la Armada y éstos se encuentran en montes comunes o propios de los pueblos pagarán los intendentes de Marina un real de vellón por cada codo cúbico de madera (ap. 27).

Igual precio deberán pagar a los pueblos los asentistas que, en virtud de la facultad que se les haya concedido, talen para provisión de los astilleros y arsenales reales (ap. 28).

Los particulares que tuvieren permiso para fabricar bajeles pagarán doble cantidad (ap. 28).

Si los montes son de particulares, la Marina y sus asentistas pagarán la cantidad antes fijada; si se trata de particulares, deberán convenirse en el precio con los propietarios de los montes (ap. 33).

evaluaciones al «recibo» de los árboles (4). Esta normativa (5) restrictiva de la libre disposición de los propietarios, continuará en vigor hasta que las Cortes Generales Extraordinarias decretan su abolición el 14 de enero de 1812 (6). Las Cortes «derogan y anulan en todas sus partes todas las leyes y ordenanzas de montes y plantíos en cuanto conciernen a los de dominio particular». La causa, según confesaba la propia exposición de motivos del Decreto, no era otra que «redimir los montes y plantíos de dominio particular de la opresión y servidumbre en que por un espíritu de mal entendida protección los han tenido hasta ahora las leyes y ordenanzas». En su consecuencia, se establecía la libertad para cortar y vender las maderas a quien se quisiese, aboliendo preferencias y privilegios para sus ventas (ap. 2.º) (7).

(4) Esta fijación contradictoria de la indemnización fue establecida en primer lugar para Mallorca (Real Cédula de 21 de junio de 1770, según la nota 41 al título XXIV, libro VII de la Nov. R.) y posteriormente para Cataluña, por Resolución de Carlos IV a consulta del Consejo de la Guerra y Cédula de 19 de diciembre de 1789; en ésta se determina que los árboles que en adelante se corten con destino a la Marina «se satisfagan prontamente al precio corriente en el país, precediendo a los derribos el aviso a los dueños, y el ajuste, y nombrándose peritos, cuando en éste no se hallen de acuerdo los interesados, y un tercero en discordia elegido por la Marina y el vendedor».

Para que los particulares no señalasen un excesivo «precio corriente», se ordenaba que los comisionados o asentistas tomasen anticipados y seguros informes del precio (teniendo en cuenta «que los árboles cortados a la salida de un bosque no pueden establecer precio corriente respecto a los que se hallan en lo interior y mucho menos en lo más fragoso o empinado del mismo; que los árboles criados entre peñascos de difícil acceso, es regular que mueran allí de vejez por su cortísima saca, que suele emprender un brazo poderoso, lo qual disminuye notablemente los precios: la más o menos proximidad a los riberos o pueblos de consumo da precisamente mayor o menor valor a los arbolados»). Si no concurren a la evaluación los propietarios con sus peritos (experto, vecino del lugar en que se hallan los árboles o pueblos inmediatos), «habrán de sujetarse forzosamente y percibir las cantidades que regularon los peritos de Marina, sin que les quede acción ni recurso para reclamar la operación» (ap. 5, 6.º). Cada parte pagará a su perito y la mitad del tercero (ap. 7) (Ley XXIV, título XXIV, libro VII de la Nov. R.).

(5) Calificada de «opresora para los propietarios de los bosques», especialmente respecto a las Ordenanzas de Fernando VI. Véase POSADA HERRERA: *Lecciones de administración*, tomo II, Madrid, 1843, p. 189; véase también una síntesis muy precisa de esta normativa en A. GUAITA: *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, 2.ª ed., Santiago de Compostela, 1956.

(6) Colección de los *Decretos y Ordenes* que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias, tomo II, Madrid, Imp. Nacional, 1820, pp. 53-54.

(7) La gestación de este Decreto data de la memoria leída por el «encargado del Ministerio de Marina» el 5 de octubre de 1811 ante las Cortes Generales y Extraordinarias, en la que planteaba a las comisiones correspondientes la conveniencia de abolir el Reglamento, entonces vigente, sobre montes para la construcción de los bajeles de Guerra, propugnando que los «montes de particulares quedasen absolutamente al arbitrio de los dueños en todo, y que los baldíos y realengos se adjudiquen en propiedad particular, con la condición sola de que dejaran de serlo cuando dejen de ser montes».

La comisión de Marina de dichas Cortes abogó porque quedasen «los montes

Con la vuelta de Fernando VII se revocó, parcialmente, el anterior Decreto de las Cortes en cuanto no se tratase de montes de propiedad particular. Por Real Orden de 18 de octubre de 1814 (8) se resolvía la vuelta de «las cosas al ser y estado que tenían en el año de 1808 en cuanto a los montes comunes y Realengos de la comprensión de la Marina».

Por Real Cédula de 19 de octubre del mismo año (9), se restablecía con toda su fuerza y vigor la Real Ordenanza de 12 de diciembre de 1748 y las demás órdenes y leyes que regían en 1808, así como las dos Conservadurías de montes y mandaba se procediese a nombrar los «Visitadores, Guardas, Zeladores...»; pero este nuevo restablecimiento de aquella normativa sólo se entendería respecto a «los montes Realengos, Comunes y de Propios, quedando en libertad los de los particulares».

Similares principios iban a informar la normativa establecida en las ordenanzas aprobadas por Real Decreto de 22 de diciembre de 1833 (10): libertad de disposición para los montes de particulares (11) y control por parte de la Dirección General de Montes para los Realengos, baldíos comunes y de propios. La existencia y alcance

---

en la más plena libertad, aboliéndose a este fin el citado Reglamento, en el cual, al mismo tiempo que vemos atropellando del modo más injusto el respetable y sagrado derecho de la propiedad, se hacen padecer a los dueños mil odiosas trabas y tan humillantes vejaciones que, para redimirse de ellas, han preferido muchos abandonar el cuidado y plantío de los montes con notable daño del Estado...». También la comisión de Agricultura había propugnado la abolición de dicha normativa, pues «una Ordenanza fundada sobre principios tan equivocados y tan contrarios al sagrado derecho de propiedad, como ajenos de equidad y justicia, no podía menos de producir muchos males» («Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias». Sesión del 17-XII-1811. «Diario» núm. 441, pp. 2434 y ss.). Al final de este dictamen se acompañaba un texto articulado en el que se recogían los principios que habían informado a ambas comisiones, los cuales integrarían, casi en su totalidad, el Decreto sancionado por las Cortes, excepto un precepto que reproducía la forzosa refundición de dominios (de suelo y vuelo) en favor del propietario del suelo —con carácter específico ya había sido sancionado para la provincia de Extremadura por Real Decreto de 28 de abril de 1793 (Ley XX, título XXIV, libro VII de la Nov. R.)— y que, tras largo debate, fue retirado por la comisión. DSC, «Diario», núm. 445, pp. 2459 y ss., correspondientes al 21 de diciembre y ss.

(8) Decretos del Rey Don Fernando VII, tomo I, correspondiente a 1814, páginas 274-275.

(9) Decretos del Rey Don Fernando VII, tomo 1.º, pp. 319 y ss.

(10) Ordenanzas calificadas de «jalón importantísimo en la historia de nuestra legislación forestal». A. GUAITA: *op. cit.*, p. 30. «Primera Ley que introdujo el orden en este caos». M. COLMEIRO en su *Derecho administrativo español*, tomo II, Madrid-Santiago, 1850, p. 60. El objeto de este trabajo impide un estudio exhaustivo de esta norma (con «pretensión de código», según calificativo de A. GUAITA en su extraordinario trabajo ya citado).

(11) «Todo dueño particular de montes... podrá variar el destino y cultivo de sus terrenos, y hacer de ellos y de sus producciones el uso que más le conviniere», artículo 3.º

de este control sobre determinados montes va a ser, en gran parte, el motivo de las alteraciones de la normativa posterior (12) al socaire de los vaivenes políticos de cada época, y que determinarán la escasa vigencia global de estas ordenanzas (13); téngase en cuenta que la casi totalidad de los preceptos de la Ordenanza (comprendía 236 artículos) estaba referida a los montes bajo control o vigilancia de la Dirección General de Montes (14).

Igualmente interesa resaltar de estas Ordenanzas dos preceptos, de extraordinaria importancia para este estudio, que regulaban la extracción en estos terrenos de los materiales necesarios para las obras públicas:

1) «En caso de haber en estos terrenos algunos materiales convenientes para caminos u otra obra de semejante pública necesidad, podrá el ingeniero o empresario decir cuáles sean, pero no se podrán sacar ni tomar sin previo ajuste con el dueño o administrador del monte, y pago de la indemnización que fuere justa» (art. 146).

2) La contravención a lo establecido en este precepto se sancionará con multa (art. 145).

Estos preceptos, al menos formamente, tuvieron una larga vigencia (15). Por lo que respecta a los montes públicos su vigencia se prolongó —con algunas modificaciones introducidas por el Real

(12) El 15-X-1836 se restablecía en su fuerza y vigor la Ley de las Cortes de 3 de febrero de 1823, relativa al gobierno económico-político de las provincias, en cuyo artículo 23 se establecía: «En los montes y plantíos del común estará a cargo del ayuntamiento la vigilancia y cuidado que prescribe la Constitución...».

El 18-XI-1836 las Cortes Generales decretaban el restablecimiento del Decreto de 14 de enero de 1812 (sancionado por Real Decreto de 23-XI-1836).

Por Real Decreto de 31-V-1837, «siendo urgente la necesidad de proveer a la conservación y fomento de los montes nacionales se reservaba al Gobierno la administración de los montes baldíos, realengos y de dueño no conocido...».

La Orden de 6-XI-1841 prohibía los «descuajes, rompimientos y cortas en los montes de propios y comunes y en los demás que están al cuidado de los ayuntamientos» sin que precediese la instrucción de un expediente en el que constaría el informe de la Diputación, dictamen de la Dirección General de Montes y resolución del Gobierno.

La Orden de 20-XI-1841, dictada con objeto de atender «a remediar los daños ocasionados por las talas y quemas repetidas, cuidando de la repoblación», establecía las normas pertinentes para proceder a la repoblación de los montes de propios y comunes, y montes y terrenos baldíos que pertenezcan al Estado.

(13) M. MARTÍNEZ ALCUBILLA, en su *Diccionario de la Administración española*, señala: «No tuvieron estas Ordenanzas, refrendadas por don Javier de BURGOS, general vigor», tomo XI de su 6.ª ed., p. 507. Véase también a este respecto M. COLMEIRO: *op. cit.*, tomo II, p. 60. También M. GÓMEZ GONZÁLEZ en su artículo «Montes públicos», en *Enciclopedia jurídica española*, t. 22, p. 644.

(14) Excepto los artículos 145-151, ubicados bajo el título dedicado a «Policía común a todos los montes del Reino», y los 207-214.

(15) Véase en detalle A. GUAITA: *op. cit.*

Decreto de 17 de mayo de 1865 (16)— hasta 1884, en que fueron sustituidos por otros preceptos sancionados por Real Decreto de 8 de mayo.

Para los montes de propiedad particular, si bien podría entenderse que, con la publicación del Código Penal de 1848 (17), estas reglas de policía habían quedado derogadas —igual consideración podría hacerse respecto a los montes públicos—, sin embargo formalmente no se hizo dicha declaración hasta 1863 y para ello sólo referida a los montes de particulares (18).

Calificamos de extraordinariamente esclarecedores estos preceptos, puesto que, enlazando perfectamente con la normativa anteriormente dictada para los aprovechamientos en favor de las obras públicas (19), revelan claramente el respeto que al legislador merecía la propiedad, aun cuando ésta no fuese inmueble o sólo se necesitasen las sustancias o productos de aquélla.

Las ordenanzas de montes en este punto habían sido más precisas y garantizadoras del interés del propietario, al señalar que la indemnización había de ser previa. La necesidad de satisfacer previamente la indemnización parece revelar que lo realmente indemnizable es el valor del bien que quiere extraerse para la realización de la obra pública y no simplemente el pago de los daños o perjuicios ocasionados con motivo de dicha extracción; pues, si de éstos últimos se tratase, la evaluación difícilmente podría ser hecha con anterioridad a la finalización de dichos trabajos.

Estas prescripciones de las ordenanzas de montes, respecto al aprovechamiento de materiales existentes en propiedades particulares, pasarán inadvertidas para el legislador de 1836 —ley de enajenación forzosa— al articular un texto que sólo parece referido a la «enajenación forzosa de bienes inmuebles» (20). Al amparo de

---

(16) Que sancionaba el Reglamento para la ejecución de la Ley de 24 de mayo de 1863. CL, tomo 93, 1865, pp. 413 y ss.

(17) Sancionado por Ley de 19 de marzo. CL, tomo 43, 1848, pp. 205 y ss.

(18) Real Orden de 26 de junio de 1863. CL, tomo 89, 1863, p. 530.

(19) Efectivamente, por Real Resolución comunicada en circular del Consejo de 5 de abril de 1805, ampliando lo dispuesto en dos anteriores Reales Ordenes sobre beneficios a las obras de puentes y caminos públicos, se señalaba que «en los parages donde no se encuentren otras proporciones para abrir canteras y proveerse de leña y pastos con comodidad, sino en las propiedades de los particulares, será muy conveniente para la utilidad pública que éstos lo permitan, recibiendo la compensación correspondiente del fondo de las carreteras por justa tasación y usando los operarios de este permiso con la moderación y respeto que es debido a la propiedad» (inserta como nota 5.ª al título XXXV, libro VII de la Nov. R.).

(20) Así lo entendieron la Administración y el Consejo Real en sus múltiples decisiones de competencia entre las autoridades judiciales y administrativas.

dicha imprevisión se subsumirán, tanto por la Administración activa, como por el Consejo Real, la ocupación temporal y el aprovechamiento de materiales necesarios para las obras públicas, bajo la categoría general de «servidumbres» a que están sometidas las propiedades próximas a las obras públicas.

Esta conceptualización servirá tanto para declarar inaplicables los trámites señalados como previos por la ley de enajenación forzosa para que un bien «ceda en beneficio del interés público», como, incluso en algunos casos, para la negación de la necesidad de indemnización por el bien extraído, en sí mismo considerado.

La sanción de una normativa especialmente dictada para evitar los retrasos y paralizaciones que las reclamaciones de los particulares producían en la ejecución de las obras públicas (21) y, particularmente, su posterior interpretación por parte de la Administración y el Consejo Real, distanciarán notoriamente el régimen jurídico aplicable a la figura de la expropiación forzosa del relativo a las ocupaciones o apropiaciones perpetuas de bienes muebles; ello abocará, recién estrenada la «ley de enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público», al planteamiento de multitud de conflictos entre los jueces de primera instancia y las autoridades administrativas, a la hora de atender a las numerosas reclamaciones de los propietarios frente a la intromisión en sus propiedades de los contratistas de obras públicas, para la extracción de materiales necesarios para tales obras en ejecución.

También este tema de la apropiación de sustancias de interés para la realización de obras públicas será el germen y motivo principal de la emanación del Real Decreto de 27-VII-1853, sancionado como reglamento a la ley de enajenación forzosa de 1836.

**B) *Limitaciones que para el derecho de propiedad derivan de la normativa dictada en favor de la ganadería (22)***

La decidida protección a la ganadería, remontable a muchos siglos atrás, había restringido notoriamente el contenido del dere-

(21) Especialmente la Real Orden de 19-IX-1845 y la «Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas» aprobada por Real Decreto de 10-X-1845.

(22) Para esta sección resultan fundamentales las obras de F. de CÁRDENAS: *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, Madrid, s/f., especialmente tomo II; A. NIETO: *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, Valladolid, 1959; J. KLEIN: *La Mesta. Estudio de la historia económica española, 1273-1836*, Madrid, 1936; G. M. de JOVELLANOS: *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de ley agraria*, Madrid, 1820.

cho de propiedad. Así lo revela el estudio de las disposiciones que, sobre aprovechamiento de pastos y privilegios del Honrado Concejo de la Mesta, se encuentran recogidas fundamentalmente en la Novísima Recopilación.

De la época de los visigodos —según CÁRDENAS— data el privilegio establecido en favor de los ganaderos de entrar y pastar en tierras ajenas, que Alfonso X mantendría, si bien con ciertas matizaciones (23), y que Alfonso XI consolidaría (24).

Esta disposición, al igual que otras muchas favorecedoras de la ganadería, sería abolida por las Cortes de Cádiz al aprobar el Decreto de 8 de junio de 1813 sobre «medidas para el fomento de la agricultura y ganadería», en el que se establecía que «todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase, pertenecientes a dominio particular, ya sean libres o vinculados, se declaren desde ahora cerradas y acotadas perpetuamente» (25). Aquel privilegio, a su vez, había engendrado dos nuevas restricciones para el derecho de propiedad: la prohibición de cercar y adehesar, y la de romper o cultivar las tierras una vez destinadas al pasto. De poco hubiera servido la declaración de libertad de aprovechamiento de pastos si los propietarios pudiesen acotar o cercar sus propiedades o dedicarlas a cultivos agrícolas.

En el título XXV, libro VII de la Novísima Recopilación que trata «De las dehesas y pastos», aparecen recogidas varias disposiciones que, presuponiendo aquella libertad de aprovechamientos de pastos prohíben cercar y adehesar las fincas. Así, la Ley II de este título recoge un mandato de los Reyes Católicos prohibiendo «adehesar los cortijos, heredamientos y tierras del Reyno de Granada», la contravención a esta prohibición será castigada con la pérdida del derecho a dichos términos, quedando éstos como términos comunes.

En la Ley III se recogía, también de los mismos reyes, la revoca-

(23) Véase al respecto CÁRDENAS: *op. cit.*, pp. 278 y ss.

(24) «Mandamos que todos los ganaderos de la dicha nuestra Cavaña que anden todos salvos y seguros por todas las partes de los nuestros Reynos; y que pazcan las yervas, y beban las aguas de ellos, no haciendo daño en panes, ni en viñas, ni en huertos, ni en prados de guadaña, ni en dehesas de bueyes...» (Privilegio XXI del Honrado Concejo de la Mesta, inserto en el «Quaderno de leyes y privilegios del Honrado Concejo de la Mesta» del licenciado A. DÍEZ NAVARRO, Madrid, 1731, p. 53). Privilegio que sería sucesivamente confirmado por Juan II (Privilegio LV, «Quaderno de leyes...», *op. cit.*, pp. 164 y ss.), Reyes Católicos (Privilegio LVI, «Quaderno de leyes...», *op. cit.*, p. 167), Carlos I y D.<sup>a</sup> Juana, Felipe II, Felipe III y Felipe IV (Cap. 28, Ley V, título XXVII, libro VII de la Nov. R.).

(25) Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias, tomo IV, pp. 80 y ss.

ción de una ordenanza dictada para Avila que había permitido adehesar las heredades y hacerlas términos redondos.

Estas dos disposiciones pueden inducir a pensar que se trataba de dos casos particulares o excepcionales de la normativa para el resto del territorio. Sin embargo, como ha señalado CÁRDENAS —rebatando contundentemente a JOVELLANOS—, «estas disposiciones se limitaban a confirmar la prohibición de acotar en favor de los vecinos ganaderos», y, refiriéndose en concreto a la de Granada, reproducía parte del texto de esta pragmática en la que se justificaba la adopción de esta prohibición (26).

Del reinado de Carlos III datan las primeras disposiciones limitando el derecho absoluto de las derrotas (27).

Por Resolución a consulta de 29 de abril y Cédula del Consejo de 15 de junio de 1788 (28), Carlos III sancionaba: «Concedo por punto general a todos mis vasallos, dueños particulares de tierras y arrendatarios, la facultad de que puedan cerrarlas o cercarlas» (29). En su consecuencia se establecía que podrían cercarse determinados terrenos «sin necesidad de solicitar concesiones especiales, como se ha hecho hasta aquí».

---

(26) Algunos propietarios habían «tentado de las dehesar... diciendo que lo pueden, como si fuesen dehesas dehesadas por virtud de las dichas mercedes. Lo qual si assi passasse, sería contra las leyes de nuestros reynos» (*Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, tomo II, pp. 288-289).

(27) Así, por Real Cédula de 5 de julio de 1767, se dictaban «Reglas para las nuevas poblaciones de Sierra Morena y fuero de sus pobladores», se establecía: «Para que en estos pueblos sean los colonos labradores y ganaderos a un tiempo, sin lo qual no puede florecer la agricultura..., cada vecino se aprovechará privativamente con sus ganados de los pastos de su respectiva suerte» (Ley III, título XXII, libro VII, ap. 67 de la Nov. R.). También de Carlos III es la Real Cédula de 13 de abril de 1779, por la que se ordena la «Observancia de la condición de Millones prohibitiva de la entrada de ganados en los olivares y viñas». Se establecía esta prohibición «en cualquier tiempo del año, aunque sea después de haber cogido el fruto» (Ley VII, título XVII, libro VII de la Nov. R.). Sin embargo, por Circular de 8 de mayo de 1780 se mandó que a pesar de lo dispuesto en esta Cédula, por ahora y hasta nueva providencia, no se impida la entrada de ganados en las viñas y olivares, conforme a la costumbre de los pueblos» (nota 8.ª a esta Ley de la Nov. R.).

(28) Recogida en la Ley XIX, título XXIV, libro VII de la Nov. R.

(29) Facultad que inmediatamente concretaba para: 1.º Terrenos que se destinan para cría de árboles silvestres; gozarán de veinte años para el arraigo de estos árboles, sin que entre tanto puedan entrar los ganados a pastar (ampliaba los seis años establecidos por Resolución de Fernando VI, inserto en la Real Ordenanza para el aumento y conservación de montes y plantíos, recogida en la Ley XIX, título XXIV, libro VII de la Nov. R.); y 2.º Las tierras en que se hicieron plantíos de olivares, viñas con arbolado o huertas de hortalizas con árboles frutales, deberán permanecer cerradas en tanto mantengan este destino.

Carlos IV, continuando la política iniciada por su antecesor, irá cercenando la antes ilimitada amplitud de las derrotas (30).

También en este punto las Cortes de Cádiz serán las que decreten definitivamente la abolición de esta limitación para los propietarios de tierras y, por tanto, de aquella institución tan querida para los defensores de las derrotas de mieses. Por Decreto de 14 de enero de 1812 se declaraban cerrados y acotados perpetuamente los terrenos destinados a plantío, cuyo suelo y arbolado sean de dominio particular y se facultaba a sus dueños para cercarlos (31).

Por Decreto de 8 de junio de 1813, las mismas Cortes al establecer varias medidas para el fomento de la agricultura y ganadería disponían: «Todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquiera clase, pertenecientes a dominio particular se declaran desde ahora cerradas y acotadas perpetuamente y sus dueños o poseedores podrán cercarlas» (32). Como acertadamente ha señalado el profesor NIETO: «frente a una facultad que antes se concedía a los propietarios, ahora sin necesidad de actividad alguna por su parte, quedaban automáticamente cerradas todas las fincas rústicas» (33).

Estos Decretos de las Cortes correrán, con la vuelta de Fernando VII en 1814, la misma suerte que la mayoría de la normativa emanada de aquéllas: primero su abolición, después reaparición fugaz en el trienio liberal de 1820-1823 y posteriormente su consolidación definitiva. Así, por Real Decreto de 2 de septiembre de 1836 se restablecerán definitivamente en su fuerza y vigor (34).

Más tarde, la Real Orden de 17 de mayo de 1838 recordará que

---

(30) Por Real Decreto de 28 de abril de 1793, inserto en Cédula del Consejo de 24 de mayo del mismo año, al repartir los terrenos incultos de la provincia de Extremadura, señalaba: «Permito que qualquiera pueda cerrar lo que le correspondiere en dichos terrenos incultos» (inserto como Ley XIX, título XXV, libro VII de la Nov. R.). Del mismo monarca es la Resolución y Consulta de 30 de septiembre de 1795 y Cédula del Consejo de 29 de agosto de 1796 (inserta como Ley XI, título XXVII, libro VII de la Nov. R.) en la que al establecer la «Subrogación de los Corregidores y Alcaldes mayores como subdelegados del Presidente del Concejo de la Mesta en la jurisdicción y facultades de los Alcaldes mayores entregadores de mestas y cañadas», delimita las circunstancias para que los dueños particulares de tierras puedan cerrarlas o cercarlas para plantíos de olivares o viñas, o huertas de hortalizas con árboles frutales (investigación sobre la calidad de las tierras, de los plantíos, su conservación, etc.).

(31) Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias, tomo II, pp. 53-54.

(32) Colección de los Decretos..., tomo IV, pp. 80 y ss.

(33) A. NIETO: *Ordenación de pastos, hierbas y rastrojeras*, tomo I, Valladolid, 1959, p. 213.

(34) Decretos de la Reina, tomo XXI, correspondiente a 1836, p. 380.

«el cerramiento y acotamiento» sólo se refiere a las heredades de dominio particular (35).

Por lo que respecta a la otra gran limitación que sufrían los propietarios, la prohibición de roturar o romper las tierras para cultivos agrícolas, en beneficio de la extensión dedicada a pasto, también la Novísima Recopilación recoge varias disposiciones que o bien la presuponen o bien la delimitan. Así y sólo referido a aquellas que también contemplan propiedades de particulares, la Novísima recoge una disposición de Carlos I y D.<sup>a</sup> Juana, en la que manda que todas las dehesas «que se han rompido, las que eran para ganado ovejuno de ocho años a esta parte, y las que eran para ganado vacuno de doce años a esta parte se reduzcan a pasto como lo eran antes» (36).

Pocos años más tarde, Felipe II, señalando cómo, en fraude a la anterior ley, los dueños de dehesas las habían ido reduciendo a cultivo, ordenaba reducir nuevamente a pasto todas aquellas dehesas que, bien antes de aquella ley, bien después, hubieran estado dedicadas a pasto durante veinte años, señalando fuertes sanciones pecuniarias para los que rompieran o labraran las dehesas de pastos (37).

Fernando VI, continuando en general esta línea (38) y debido al deterioro de la cabaña, achacable, según él, a la falta de pastos a causa de los «rompimientos», prohibió éstos en las dehesas acotadas o pastos comunes y ordenó que no se concedieran facultades de «rompimientos» sin urgentísima causa (39).

---

(35) Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes, y de los Reales Decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho, tomo XXIV, correspondiente a 1838, pp. 197 y ss.

(36) Nov. R., Ley V, título XXV, libro VII, de 20 de mayo de 1552.

(37) Nov. R., Ley VIII, título XXV, libro VII. Pragmática de 14 de octubre de 1580.

También Felipe IV ordenó que «todas las dehesas, así de particulares como de ciudades, villas, y lugares y otras comunidades, y los terrenos públicos, exidos y baldíos que se hubieren rompido sin licencia desde el año de 1590, se reduzcan a pasto; y asimismo las que, habiéndose rompido con facultad, se ha acabado el tiempo de concesión» (por pragmática de 4 de marzo de 1633, inserta en la Nov. R. como Ley IX, título XXV, libro VII).

(38) Por lo que se refiere a las derrotas de mieses, Fernando VI limitó de alguna manera el anterior derecho absoluto en lo que respecta a la entrada de ganado cabrío en sembrados y plantíos.

(39) Respecto a los que ya se habían verificado, ordenó la reducción a pasto de aquellos que siendo de esta condición «se han labrado por las ciudades, villas y lugares sin facultad y de veinte años a esta parte». Si se hubieran labrado con facultad temporal, se reduzcan igualmente a pasto con resarcimiento; igual reducción deberá operarse con las que se hayan roto con facultad o privilegio perpetuo, también con resarcimiento. Si las dehesas labradas pertenecen a iglesias, monaste-

De la época de Carlos IV datan las primeras disposiciones permisivas de la facultad de disponer en beneficio de la agricultura de las propiedades rústicas (40).

Las Cortes de Cádiz, por el Decreto de 8 de junio de 1813, abolirán definitivamente esta normativa beneficiadora de la ganadería en detrimento de la agricultura, al prescribir la libertad del propietario para destinar su propiedad «a labor o a pasto, o a plantío, o al uso que más le acomode; derogándose por consiguiente cualesquiera leyes que prefijen la clase de disfrute a que deban destinarse estas fincas, pues se ha de dejar enteramente al arbitrio de sus dueños» (41).

C) Limitaciones a la libre facultad de disposición. Transferencias forzosas en favor de determinadas personas (suministro de víveres y otros bienes muebles).

También de antiguo data el sometimiento de determinados bienes para su venta o transferencia forzosa (fundamentalmente materias de consumo para la alimentación humana y animal) en favor de determinadas personas —Casa Real, guardas, bestias y el personal del ejército—, lo cual implicaba la obligación de satisfacer como contraprestación, bien el pago de su valor según el precio del mercado o el de un precio de tasa fijado previamente con carácter general y de un modo unilateral.

Otras veces el sometimiento consistía en la prestación temporal

---

rios, dueños particulares, eclesiásticos y seculares y se hubiesen roturado con facultad temporal, «se tome la razón conveniente para su cesación después del tiempo que prefina el privilegio o facultad». Si la facultad fuese perpetua, se distinguirán aquellas que «en su primordial adquisición eran ya de labor», de aquellas que «después de adquiridas se inmutaron a labor»; se determinará su subsistencia o cesación conforme a las leyes y a los méritos con que debe atenderse a la causa pública de la cabaña. Por lo que se refiere a las que se hubieran labrado sin facultad, se reduzcan a pasto inmediatamente; igual reducción se hará en aquellas que «por notorio solo de veinte años a esta parte se hubiesen labrado»; si datase de antes dicho «rompimiento», mandaba se hiciese igual examen que en las de los pueblos (Real Decreto de 30 de diciembre de 1748, inserto en provisión de 13 de enero de 1749. Nov. R., Ley XV, título XXV, libro VII).

(40) Así, al ordenar el reparto de los terrenos incultos de la provincia de Extremadura, restringirá notoriamente estas limitaciones de la propiedad rústica en beneficio de la ganadería, al declarar «por de pasto y labor todas las dehesas de Extremadura a excepción de aquellas que los dueños o ganaderos probasen instrumentalmente, y no de otra suerte, ser de puro pasto... entendiéndose sólo de puro pasto las que no se hubiesen labrado veinte años antes o después de la expresada Ley». Se refiere aquí a la inserta como Ley IX, título XXV, libro VII, que corresponde a una pragmática de Felipe IV de 4 de marzo de 1633, que establecía las reglas para la conservación de las dehesas y pastos (Real Decreto de 28 de abril de 1793, inserto en Cédula del Consejo de 24 de mayo. Nov. R., Ley XIX, título XXV, libro VII).

(41) Colección de Decretos de las Cortes, *op. cit.*, tomo IV, pp. 80 y ss.

(hoy recibiría el nombre de requisa) de bienes útiles para el transporte de personas y mercancías.

a) *En favor de la Real Casa y Corte.*

Del reinado de Juan II datan las primeras disposiciones —insertas aún como vigentes en la Novísima Recopilación— que, estableciendo importantes limitaciones a la libre disposición de sus propietarios, tanto por lo que se refiere a sustancias para el consumo humano y animal (42), como para el acarreo y transporte de mercancías (43).

---

(42) Así, en la Ley I, título XVI, libro III de la Nov. Rec., se recibe la prohibición —dirigida a los despenseros del Rey y a los grandes de su compañía— de tomar aves, pescados, frutas u otras cosas semejantes en cantidad superior a la que sea menester para la despensa Real, «y lo que se tome se pague a precio razonable».

Como Ley XVIII del título XIV, libro III, se inserta la disposición de Carlos I, en favor de los caballos de las Guardas Reales, de la adquisición de cebada y alcacer, previa tasación de su importe realizada por el capitán o su teniente junto con el alcalde del lugar, o dos vecinos donde no hubiese alcalde. Del mismo monarca es el establecimiento de la obligación de pagar la «paja, leña, sal y vinagre, aceite y candelas que tomare la gente de las Guardas Reales a los precios que valieren las dichas cosas en el lugar donde estuvieren..., y cuando no se concertasen, que lo tase el Alcalde de las Guardas a respecto de como valieron en el pueblo», Ley XVI, título XIV, libro III de la Nov. R.

En similar sentido, Felipe II manda, a propósito de las aves que se necesitasen, «les sea pagado (a sus propietarios) ante todas cosas al precio de ellas (Ley VII, título XVI, libro III de la Nov. R.). En igual sentido, Felipe III, respecto al trigo, cebada y «otros bastimentos», manda se pague «el justo valor... de contado al precio que en la ciudad, villa o lugar de donde se sacan valiere entre los vecinos» (Ley VIII, título XVI, libro III de la Nov. R.).

Carlos IV, en las Ordenanzas del Real Sitio de 1795, dispone que en todos los tiempos del año el gobernador tenga autoridad para despachar por mandamiento a las villas, lugares y aldeas a cualquiera distancia que estuvieran, no excediendo de 16 leguas, obligando a cada una a que a los precios corrientes, pagados al contado, concurren al sitio con toda clase de víveres y con todos los granos que necesiten (Ley X, título X, libro III de la Nov. R.).

(43) En la Ley II del título XIX, libro VI de la Nov. R., se inserta la disposición de Juan II de que «nadie sea apremiado a dar carretas y acémilas y otras bestias, para llevar cargas de unos lugares a otros, contra su voluntad, salvo para la nuestra Cámara, y de la Reyna y del príncipe, pagándoles primeramente antes que partan de los lugares donde se tomen». En similar sentido, pero con matizaciones respecto a los conceptos a valorar, el mismo monarca, Enrique IV, los Reyes Católicos, Carlos I y Felipe II (Leyes I, III y VI del título XIX, libro VI). El sistema de tasación, los conceptos a evaluar y su pago, vendrían determinados así: No se podrían tomar más que por la autoridad del «juez del lugar o regidor o personas diputadas por el Concejo..., tasándolas en lo que justamente mereciese por cada día andando cargada a ocho leguas y dos tercios dello por la vuelta» (Juan II, Enrique IV y Felipe II, Ley I, título XIX, libro VI).

«Que el nuestro mayordomo se junte con los de nuestro Concejo y vean lo que fuera menester... quanto se debe tasar por cada cosa y que antes de tomar perso-

b) *En favor de las tropas.*

De la época de Felipe V datan varias disposiciones estableciendo, en favor de las tropas, determinadas prestaciones a los particulares (44).

nas, bestias y carretas se deberá pagar lo que mandare la tasa» (Reyes Católicos, Ley III, título XIX, libro VI).

Se paguen «precios justos y moderados según el tiempo que se tomaren y el precio de los mantenimientos, como fuere determinado por nuestro veedor general y Alcalde de las guardas teniendo respeto al precio que los dichos carruajes y carretas podrían costar entre los dichos vecinos u otras cualesquiera personas que los hobieran de alquilar... lo cual hayan de pagar antes que salgan del aposento» (Carlos I, Ley VI, título XIX, libro III).

(44) Así, el 2 de septiembre de 1704 disponía: «El patrón donde se aloje la tropa en sus marchas asista a cada soldado con pimienta, vinagre, sal y fuego o en su lugar dé un real de plata a cada soldado de a Caballería, y doce quartos a cada Infante... quedando a elección y arbitrio de dicho patrón el executar uno u otro» (Ley VIII, título XIX, libro VI de la Nov. R.).

Del mismo Rey es la disposición de que «los vecinos no tengan (respecto a las tropas) otras obligaciones que las ordinarias, a saber: camas, leñas, luz, aceite, vinagre, sal y pimienta; y que en caso que algunos vecinos por sus conveniencias particulares deseen exentarse de pagar en especie... a los oficiales o soldados que tuvieren alojados en sus casas, esta exención se ajustará voluntariamente entre el patrón y oficial o soldado que alojan; pero con la condición expresa que nunca el oficial o soldado pueda obligar al vecino a justarse por dinero... No podrán oficiales o soldados pretender al día más que un real de vellón por cada plaza de soldado de infantería y dos por cada una de los de caballería» (Ley IX, título XIX, libro VI de la Nov. R.). También por Cédula de 16 de marzo de 1740, en el capítulo 5.º, fija el mínimo de bagajes que a cada unidad del Ejército se le debe suministrar, y señala «la satisfacción de los bagajes, así de montar como de carga, será por las leguas que se emplearen, al respecto el mayor por un real y medio y el menor de un real por cada legua». En el capítulo 8.º se fija también lo que han de cobrar por cada arroba de peso que llevaren por legua cobrando la mitad al salir del paraje en que se recibe y a mitad al llegar al en que se entregue. En el capítulo 12, «por ningún caso dexará de pagarse en dinero de contado el importe de los bagajes, carros y galeras que las tropan ocuparen» (Ley XV del mismo título y libro de la Nov. R.).

Fernando VI en la Ordenanza de Corregidores de 13 de octubre de 1749, establece que deberá pagarse la paja que se suministra a las caballerías y también por lo que respecta a las raciones de pan y cebada que han de ser pagadas a los precios corrientes (Ley XIX del mismo título y libro de la Nov. R.).

Carlos III, por Real Resolución y Orden de 30 de agosto de 1766, inserta en Circular del Consejo de 12 de septiembre de 1768, insiste en la obligación de pagar su importe a los precios corrientes de los mismos pueblos (estas raciones de pan, cebada y paja) o que se le deduzca de lo que deben satisfacer al Rey por las contribuciones reales sin causarles dilación ni gasto alguno (Ley XXIV de igual título y libro de la Nov. R.). El propio Carlos III manda, el 25 de octubre de 1787, que se dé alojamiento a los oficiales del Ejército en sus marchas fijando el importe de lo que se ha de pagar a cada vecino que sufre esta carga, también deberá pagarse el alojamiento de la tropa (Ley XXVII de igual título y libro de la Nov. R.).

Las Cortes extraordinarias decretaron el 8 de junio de 1813 la obligación de todos los españoles de franquear sus ganados, granos y demás efectos para que se suministre lo necesario a los ejércitos. Para evitar que estos suministros gravasen únicamente a una sola clase de la población (los propietarios de estos productos), los ayuntamientos deberán mandar hacer la tasación por su justo precio, y careciendo éstos del dinero necesario para su indemnización, repartirán su importe

Estas prestaciones, fundamentalmente las de proporcionar alojamiento y determinadas sustancias, así como la de utilización de bagajes, constituyen auténticas requisas, y como tales las contempla la vigente ley de expropiación forzosa en su artículo 102.

Debe añadirse por otra parte que estas requisas en favor de los componentes del ejército constituyen el origen, por su antigüedad, de la institución de las requisas, como lo ha resaltado recientemente el profesor GUAITA (45).

Es interesante, también, resaltar algunas disposiciones concretas dictadas posteriormente sobre requisiciones, especialmente por lo que se refiere a las fórmulas indemnizatorias que establecían.

La Orden de las Cortes de 24 de octubre de 1822 (46), determinando las formalidades con que se ha de proceder a una requisición de caballos, determinaba que las Diputaciones provinciales adelantasen de sus fondos la cantidad necesaria para indemnizar inmediatamente a los dueños de los caballos. A lo largo de la discusión de esta orden en las Cortes, se había planteado la posibilidad de configurar esta requisa como una auténtica contribución, y no como una expropiación, descartándose finalmente dicha naturaleza dada la concurrencia de los requisitos que la configuran (47).

El Real Decreto de 27 de febrero de 1837 (48) sancionando lo aprobado por las Cortes —a propósito de una requisa de caballos—, establecía la obligación de entregar a los dueños de los caballos requisados una carta de pago por el valor de éstos. Las cartas no sólo servirían para el pago de cualquier tipo de contribución, sino que

---

entre todos los vecinos para reintegrar a los que suministraron dichos efectos «fuera de la parte con que deben contribuir como vecinos» (Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias, tomo IV, correspondiente a 1813, Madrid, 1820, pp. 83 y ss.). Gravamen o prestación que disposiciones posteriores irán conservando y delimitando (R. O. de 27-VIII-1814, Circular de 24-V-1815, R. O. de 15-IV-1816; Real Cédula de 18-XII-1816; R. O. de 21-I-1819; R. O. de 29-XII-1819; R. O. de 26-III-1834; R. O. de 1-VI-1835; R. O. de 19-III-1837, entre otras).

(45) «Las requisas militares constituyen el origen mismo de las requisas, pues de hecho y en su regulación jurídica se adelantaron en varios siglos a las requisas civiles». A. GUAITA: *Derecho administrativo especial*, tomo I, 3.ª ed., Zaragoza, 1969, p. 123.

(46) Tomo X, pp. 6 y ss., de la Colección de los *Decretos y Ordenes generales expedidos por las Cortes extraordinarias*, Madrid, 1823.

(47) «Diario de Sesiones de las Cortes». Legislatura extraordinaria 1822-23, sesión de 14-XI-1822, tomo I, pp. 610 y ss.

(48) *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes y de los Reales decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho*, tomo XXII, pp. 80 y ss.

también serían satisfechas en dinero con determinados ingresos de los Ayuntamientos.

En la instrucción posteriormente dictada para ejecución del anterior Real Decreto, aprobada por Real Orden de 4 de marzo de 1837 (49) se establecía cuál sería la comisión encargada de justipreciar el valor de los caballos (50) y el órgano ante el que cabría reclamar contra dicha valoración (51).

El 10 de enero de 1839 se sancionaba una ley por la que se autorizaba al Gobierno para hacer una requisición de caballos (52). El importe de la tasación de los caballos requisados se satisfaría por medio de «billetes del tesoro». La valoración sería efectuada por dos veterinarios (uno nombrado por la Diputación provincial y el otro por el arma de caballería) y aprobada por el diputado de la provincia miembro de la comisión de requisición y un oficial del arma de caballería, miembro, también, de dicha comisión, en caso de disenso resolvería la comisión de requisición que estaría formada por el jefe político (presidente) un vocal de la Diputación provincial y un oficial del arma de caballería nombrado por el inspector de dicha arma (arts. 6.º, 9.º y 10 de la Ley).

## 2. Casos típicos de expropiación

### A) En razón de la escasez de viviendas y el ornato público.

La Novísima Reconciliación recoge, también, disposiciones que, estableciendo determinadas obligaciones positivas de hacer a los propietarios de bienes inmuebles, amenaza su incumplimiento con la privación-expropiación de dichos bienes.

De Fernando VI y Carlos III es el establecimiento de la obligación, para los propietarios de casas arruinadas, de proceder a su reconstrucción so pena de su venta a favor de quien se comprometiera a la realización de estas obras (53).

(49) *Colección de las leyes*, op. cit., tomo XXII, pp. 88 y ss.

(50) Esta comisión estaría compuesta por un oficial nombrado por el inspector de Caballería, un individuo de la Diputación, otro del Ayuntamiento del pueblo a que pertenezca el caballo, el jefe de mayor graduación de caballería de la capital en que se realice la requisición, un profesor veterinario nombrado por la Diputación y otro de caballería nombrado por el inspector (art. 4.º).

(51) Diputación Provincial y comandante de armas, los cuales resolverían «después de oídas las razones de la comisión y demás que se aleguen por las partes» (art. 9.º de la citada circular).

(52) *Colección de las leyes...*, op. cit., pp. 25 y ss. del tomo XXV.

(53) Fernando VI en la ordenanza de intendentes corregidores de 13 de octubre de 1749 y Carlos III en la instrucción de corregidores de 5 de mayo de 1788

Posteriormente, Carlos III (54) establec la obligación de edificar los solares yermos de Madrid «para aumento de habitaciones y mejorar el aspecto del pueblo y de sus calles», conminando con la venta en pública subasta de dichos solares si no cumple dicha obligación en el plazo de un año. La tasación para la subasta sería efectuada por el maestro mayor de Madrid y por el que nombrasen los propietarios (55).

Si los solares o casas bajas fueren de mayorazgos, capellanías, patronatos u obras pías, se autorizaba a sus actuales poseedores a hacer las nuevas obras, si no las ejecutaren en el plazo señalado con carácter general, se concederían estos solares o casas bajas a censo reservativo a quien se comprometiera a realizar estas obras (56).

Carlos IV extiende esta obligación de edificar a todo el reino, pero sólo cuando la titularidad de estos solares o casas bajas pertenezca a mayorazgos, capellanías, patronatos u obras pías (57).

De la época de José Napoleón datan varios decretos por los que se ordena la demolición y posterior apropiación de edificios y terrenos por razones de ornato, comodidad y salubridad pública.

Por Decreto de 10 de octubre de 1809, se ordena la demolición de varias casas situadas detrás de la Real Armería para la formación de una plaza «en beneficio del público y para adorno de nuestra capital». Los propietarios recibirían la correspondiente indemnización «dándoles en cambio de ellas el equivalente de su renta o capital en bienes nacionales, después de haberse verificado la compensación» (58).

Por Decreto de 28 de noviembre de 1809 ordenaba la formación de una plaza de venta de pescado y señalaba que antes de proceder

---

sobre «cuidado de las justicias en el ornato de los pueblos», disponen «que no queriendo los dueños reedificar las arruinadas en sus solares, se les obligue a su venta a tasación, para que el comprador lo execute» (Ley II, título XXXII, libro VII de la Nov. R.).

(54) Por Decreto de 14 y provisión del Consejo de 20-X-1788 (Ley VII, título XIX, libro III de la Nov. R.).

(55) «Que si no cumplieran esto los dueños en el señalado término, se tasen los solares por el Maestro Mayor de Madrid, y por el que nombraren las partes con citación del procurador general de la misma villa, y en pública subasta se vendan.»

(56) Apartado 5.º de la misma Ley.

(57) Por Real Decreto de 28 de abril y Cédula del Consejo de 14 de mayo de 1789 (Ley IV del título XXIII, libro VII de la Nov. R.). No advierte esta importante limitación al ámbito de aplicación de la norma ORTIZ DE ZÚÑIGA en *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, p. 264, 3.º ed., Madrid, 1843.

(58) Decreto inserto en el *Prontuario de las Leyes y Decretos del Rey Nuestro Señor D. José Napoleón I desde el año de 1808*, tomo I, 2.º ed., pp. 365-366, Madrid, 1810.

a la demolición de las casas afectadas por este proyecto, recibirían sus dueños el equivalente de su valor en cédulas hipotecarias (59).

Del mismo es el Decreto de 12 de diciembre de 1809 mandando demoler varias manzanas de casas para la realización de la plaza que se estaba formando «delante de la fachada oriental del Real Palacio» (60). Se establecía como previo a la demolición de estas manzanas el que sus propietarios recibieran el equivalente de sus piedades en cédulas hipotecarias «en virtud de convenio entre ellos y nuestro Ministro de lo Interior».

Una vez que los propietarios fuesen recibiendo la indemnización correspondiente, se procedería a la demolición de sus casas (61).

Más adelante, por Decreto de 13 de octubre de 1810, el mismo monarca establecía, con carácter general, «el orden con que en adelante se ha de proceder en el derribo de edificios y en las indemnizaciones a sus propietarios», referido no ya a un supuesto concreto sino cuando en «cualquiera pueblo del Reyno» convenga demoler algún edificio por razones de «salubridad u ornato público» (62).

Se partía de que se hubiere acordado por el Rey la indemnización con bienes nacionales, en cuyo caso el propietario afectado debería designar los bienes «con que quiere ser compensado» para poder proceder a la tasación de unos y otros bienes (63), la cual sería presentada a la aprobación Real acompañada del escrito de conformidad del propietario, en su caso, y del informe del director general de bienes nacionales, a través del Ministro de Hacienda.

Como última garantía para el propietario afectado se establecía que hasta que se procediera a esta permuta y adjudicación de los bienes nacionales, no se podría iniciar la demolición de ningún edificio.

Al poco tiempo de iniciado el trienio constitucional (1820-23) a

(59) Artículo 2.º del Decreto de 28 de noviembre de 1809, inserto en *Prontuario...*, op. cit., tomo I, pp. 436-437.

(60) Se trata de las obras a las que se refería el Decreto de 10 de octubre de 1809 y cuya realización daría lugar a la conocida «Plaza de Oriente».

(61) Inserto en *Prontuario...*, op. cit., tomo I, pp. 441-442. El mismo tipo de indemnización en «cédulas hipotecarias» y recibimiento previo a la demolición se establecía para los propietarios afectados por la construcción de una plaza para la venta del pescado. Decreto de 28 de noviembre de 1809. *Prontuario...*, op. cit., tomo I, pp. 436 y ss.

(62) Inserto en *Prontuario...*, op. cit., tomo II, pp. 220 y ss.

(63) Para entender en las indemnizaciones se había constituido, por Decreto de 24 de mayo de 1810, una comisión compuesta de cinco consejeros de Estado, la cual oiría «instructivamente y gubernativamente las demandas o reclamaciones» relativas a las tasaciones, y presentaría su dictamen a la aprobación del Rey (inserta en *Prontuario...*, op. cit., tomo II, pp. 152-153).

consecuencia de la reclamación de uno de los propietarios afectados por las obras de la Plaza de Oriente, las Cortes, por Orden de 8 de noviembre de 1820 (64), acuerdan que se paguen previa tasación todos los solares que «ocupen o inutilicen» dichas obras, pero mientras esa cantidad no sea decretada por las Cortes, por ignorarse la suma total, se reconocerán a censo del 3 por 100 a favor de los propietarios o se les darán créditos para emplear en bienes nacionales a juicio de los interesados.

### B) *Para la construcción de caminos y puentes públicos.*

En la normativa dictada para la realización de este tipo de obras, inserta en la Novísima Recopilación, se contemplan, también, supuestos en los cuales la prevalencia de estas obras implicará la concesión de ciertos privilegios, que conllevarán el sometimiento de la propiedad a ciertas limitaciones, cuando no privaciones, en beneficio de aquéllas.

De la época de Carlos III son las Reales Ordenes de 4 y 6 de junio de 1785, expedidas por las vías reservadas de Hacienda y Gracia y Justicia, declarando a las obras de puentes y caminos públicos y a sus operarios «exentos y libres de la paga de alcabala... y que dichas obras y sus operarios deban gozar de la libertad de abrir canteras, cortar leña y aprovecharse de los pastos en los terrenos públicos y baldíos según y como lo pueden hacer los vecinos de los pueblos» (65).

Estas Reales Ordenes fueron renovadas por Real Orden de 20 de octubre de 1831, añadiendo «de modo que a lo sumo pueda sólo obligarse al ramo de Caminos, si los aprovechamientos están destinados a cubrir las cargas municipales de los pueblos, a que se satisfaga aquella cuota que se justiprecie por valor de las leñas que se corten y perjuicio en las canteras que se abran, siempre que

(64) El origen de esta Orden se encuentra en una exposición del Duque de Granada de Ega a las Cortes en la que se señalaba que habiendo acordado el Rey la demolición de una casa suya, y habiéndosela tasado hacía más de un año, aún no se le había abonado cantidad alguna, reclamaba el abono de la cantidad en que había sido evaluada más los réditos vencidos hasta la fecha del pago (se había constituido un censo sobre el Real patrimonio por el capital en que había sido tasada la propiedad con un rédito del 3 por 100). Véase en detalle «Diarios de las Sesiones de las Cortes» correspondientes a los días 29 de agosto (t. III y IV), 27 de septiembre (t. VII y VIII) y 5 de noviembre (t. XI y XII), todos ellos de 1820.

Inserta en la *Colección de Decretos y órdenes generales de las Cortes*, tomo VI, pp. 361-362.

(65) Recogidas en la nota 4.ª al título XXXV, libro III de la Nov. R.

paguen igualmente los vecinos de los pueblos las cuotas que les quepan» (66).

La Real Resolución comunicada en circular del Consejo de 5 de abril de 1805 mandaba a las justicias la puntual observancia de las dos anteriores Reales Ordenes (de 4 y 6 de junio de 1785), añadiendo «que en los parages donde no se encuentren otras proporciones para abrir canteras y proveerse de leña con comodidad sino en las propiedades de los particulares, será muy conveniente para la utilidad pública que éstos lo permitan, recibiendo la compensación correspondiente del fondo de las carreteras por justa tasación, y usando los operarios de este permiso con la moderación y respeto que es debido a la propiedad» (67).

¿Contempla esta resolución un caso de auténtica expropiación forzosa o, simplemente, una indemnización de daños y perjuicios por los causados durante la ocupación temporal? ¿Será indemnizable no sólo el daño causado en la propiedad inmueble o también tendrá que evaluarse el valor intrínseco de las materias que se aprovechan o extraen de las propiedades? Ambas preguntas vienen motivadas porque estas Reales Ordenes y esta Resolución serán interpretadas no sólo por la Administración activa, sino también, en muchos casos, por el Consejo Real, en contra del sentir de los propietarios afectados, como configuradoras de unas verdaderas servidumbres a que estarían sometidas las propiedades contiguas —y, a veces, también las distantes— a las obras públicas en ejecución; y esta calificación serviría para proclamar la inaplicación de los trámites que para la cesión forzosa de la propiedad por causa de la utilidad pública se establecerían posteriormente, además de que desvirtuaría el fondo de la probable pretensión de indemnización por el valor de los materiales extraídos, limitándola exclusivamente a la de los daños causados por la ocupación de la propiedad inmueble.

Del texto literal de estas disposiciones no parece deducirse una apreciación restrictiva del ámbito que debería abarcar la indemnización; tampoco, de la normativa de la época —la dictada en tiempo de Carlos III y Carlos IV—, referida a prestaciones y a ventas forzosas —a los ejércitos, Real Casa, etc.—, se puede obtener una conclusión contundente acerca de que no debieran ser objeto de

(66) Decretos del Rey Nuestro Señor D. Fernando VII, tomo XVI, correspondiente a 1831, pp. 339-340.

(67) Nota 5.ª al título XXXV del libro VII de la Nov. R.

indemnización por sí mismas estas sustancias susceptibles de aprovechamiento para las obras públicas.

C) *Para la construcción de canales de navegación y riego*

Del reinado de Carlos III data la concesión del «Canal Real de Manzanares» (68), hecha por Real Cédula de 15 de mayo de 1770 (69).

Entre otros, se otorgan al concesionario los parajes y terrenos necesarios para construir los canales, sean propios del Rey, de Señorías, etc., o de cualquier otro particular. Si los terrenos necesarios son de particulares, deberán ser indemnizados; la tasación se llevará a cabo por peritos elegidos por ambas partes y deberá comprender no sólo el valor de los terrenos, sino también lo que éstos contengan —edificios, viñas, etc.— (70). La cantidad así evaluada quedará a «censo redimible sobre el mismo canal, con el rédito del 3 por 100 al año a favor de los interesados». Este rédito lo pagará la compañía durante el tiempo de la concesión y después será de cuenta de quien lo disfrute el pagar dichos réditos o el capital. Parece, pues, que el particular en ningún momento podía exigir el pago del importe de la tasación; únicamente tendría derecho a percibir el rédito del 3 por 100, previa constitución del censo sobre el canal. También los propietarios de molinos, que como consecuencia de estas obras resultasen inservibles, tendrían derecho a ser indemnizados.

Por lo que se refiere a la concesión de otros privilegios de que gozan las obras reales, se señalaba que durante el tiempo de la concesión la compañía «tendrá derecho y acción al uso de canteras públicas o particulares, con todos los privilegios que gozan las obras reales; y si fuere necesario abrir algunas nuevas, lo podrán hacer, pagando a los dueños de los terrenos, si fuesen particulares, el daño

(68) Así se llamaba, en la Real Cédula de concesión, al integrado por los ríos Manzanares, Jarama y otros, comprendidos en el distrito de 20 leguas en el contorno de Madrid.

(69) Inserta en *Teatro de la legislación universal de España e Indias* por A. X. PÉREZ Y LÓPEZ, tomo V, Madrid, 1793, pp. 421 y ss.

(70) Así parece deducirse del texto «Las (fincas) que fuesen de particulares, y no de dichas clases (las que no son de particulares) así labrantías, como viñas, alamedas, o casas que ocupasen, y conviniese derribar para el curso de la obra, y el terreno que fuese necesario en ambos lados para su conservación, se han de tasar por peritos elegidos por ambas partes, con más los daños que hubiere en éstas».

que se les siga, y también podrán abrir nuevos caminos para la más corta conducción de los materiales a las obras de los canales, (pagando) igualmente los daños que causen en las heredades de particulares».

¿Se comprendería bajo la palabra daños tanto el originado en la superficie de la finca (pérdida de cosechas, renta dejada de percibir durante la ocupación, etc.) como el valor intrínseco de los materiales extraídos, o solamente abarcaría a los primeros? La Real Cédula de concesión señala en su regla XI que esta obra gozaría del mismo fuero y privilegio que una obra real, «sin que en parte alguna ni en ningún tiempo se pueda impedir a la compañía, como queda expresado, abrir caminos y canteras a su costa donde no los haya abiertos, para el uso y conducciones de quantos materiales necesiten, sea para la misma obra, como para transportar para otras partes para el servicio común; y solo estará obligada á pagar los daños que se hiciesen en particulares, segun estilo, y conforme va expresado en otros artículos».

Parece que de la normativa general de la época no puede obtenerse una respuesta restrictiva en el sentido de que sólo sería indemnizable por el primer concepto. El propio Carlos III, como se ha visto, había concedido la libertad para abrir canteras en favor de las obras públicas solamente en terrenos públicos y baldíos «según y como lo pueden hacer los vecinos de los pueblos», pero no se había hecho alusión similar para los terrenos de particulares. Sin embargo, como se verá más adelante, la Administración aprovechará este silencio para, una y otra vez, denegar la indemnización por estos materiales extraídos, prescindiendo de su valor intrínseco y limitándose únicamente a valorar el que estuviesen en explotación o no; o bien apilados o desperdigados. Diferencias de régimen jurídico que, por otra parte, salvo cortos paréntesis, llegará a nuestros días (71).

Interesa resaltar, también, de esta Real Cédula la terminante prescripción de que no paralizasen las obras las reclamaciones que se presentasen por los particulares (72).

---

(71) Artículo 116 en relación con el 108 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa.

(72) «Ni por las diferencias de precios que pueden originarse en cualquier tasación, u otras cuestiones de partes interesadas, ni por motivo alguno se impedirá ni retardará a la compañía el curso y seguimiento de las obras para la navegación, quedando privativa y reservada al Consejo de S. M. la decisión de qualquiera diferencia que interviniese». Además se atribuía el conocimiento y decisión de estos

De la época de Fernando VII data la Real Cédula de 17 de marzo de 1831, haciendo la concesión del Canal de Castilla. También, en ésta, se concedía el beneficio de la expropiación forzosa a favor de la compañía concesionaria al señalarse: «La compañía pagará a los dueños por convenio recíproco el valor de los terrenos de propiedad particular que necesite la línea del Canal. Si no hay avenencia, un perito nombrado por el juez privativo dirimirá la discordia» (73).

De la regencia de María Cristina data la Real Cédula de concesión del Canal de Tamarite de Litera (ríos Esera y Cinca). La Real Cédula de 24 de abril de 1834 concedía a perpetuidad el canal con todas sus obras (74). Una vez más aparecía otorgado, en favor de la compañía concesionaria, el beneficio de la expropiación forzosa: «La compañía pagará por convenios recíprocos a los propietarios el valor actual de las tierras y edificios ocupados por el curso del Canal...» Se añadía que, en caso de no avenencia entre la compañía y los propietarios, las tasaciones se harían por peritos nombrados con las formalidades que previenen las leyes (75).

Como novedad que después incorporará la Ley de Enajenación Forzosa de 17 de julio de 1836, se habilitaba a aquellas personas «que carezcan de la libre facultad de enagenar» para la cesión por su justo precio de aquellas propiedades públicas y privadas que administraban y que se requerían para la construcción de estas obras (76), e incluso para «enagenar en los mismos términos las

---

asuntos no a la jurisdicción ordinaria, sino al Consejo de S. M. (Regla VII); reserva de jurisdicción que abundará en el período estudiado, cuando el derecho de propiedad esté «limitado» por la ejecución de las obras públicas.

(73) Artículo 11 de la mencionada Real Cédula. *Colección de Decretos del Rey...*, tomo XVI, correspondiente a 1831, pp. 111 y ss.

(74) Artículo 20: «El canal con todas sus obras, dependencias, productos, artefactos, almacenes y demás edificios que construya la compañía serán propiedad de ésta perpetuamente». *Colección de los Decretos...*, tomo XIX, correspondiente a 1834, pp. 215 y ss.

(75) El artículo 10 reenviaba para este caso de desavenencia a un artículo, el 5.º, en el que se señalaban cuáles eran las primeras labores de los ingenieros (hacer por trozos el trazado detallado del canal, demarcación de las jurisdicciones, señalamiento de las proporciones de terrenos o edificios que deben ocuparse) y que concluía «todo lo cual someterá la Compañía a la aprobación del Gobierno». Lo que parece suponer que no sólo éste era el órgano que aprobaba la delimitación concreta de los bienes a ocupar, sino también el que en última instancia aprobaba las tasaciones en caso de discordia, lo cual supondría una gran dilación en las obras (dada la exigencia que la Real Cédula establecía en favor de los propietarios afectados al impedir la ocupación del terreno antes de su pago), a la par que la atribución de una competencia típicamente pericial a un órgano claramente político.

(76) «Los Ayuntamientos, las Corporaciones, establecimientos y particulares que carezcan de la libre facultad de enajenar, podrán ceder por su justo precio, o per-

pequeñas fracciones de terreno de extensión inferior a una fanega, que resulten aisladas o separadas por la ocupación de la parte principal». Esta obligación que contraía la compañía para la adquisición de estas pequeñas porciones de terreno, cuando perteneciesen a cuerpos o particulares que no pudiesen enajenar, suponía el derecho «a reconocerles el 3 por 100 del capital en que se estimen, como igualmente el del valor en que se aprecie lo tomado para el canal y sus dependencias» (art. 10, párrafo 3.º); es decir, como se encarga de señalar el artículo siguiente, cuando se tratase de adquirir terrenos de incapaces de enajenar, se satisfaría la obligación con el reconocimiento del 3 por 100 del capital.

Respecto a aquellas propiedades que se necesitasen para apilamiento y conducción de materiales u otras operaciones, los titulares podrían exigir de la compañía que les fuesen adquiridas por su justo precio, y volver a adquirirlas después, y en caso de negativa la compañía podría venderlas a cualquiera. Lo que no aparece suficientemente claro del texto de la Real Cédula que comentamos es si el precio de readquisición de estas fincas por sus antiguos propietarios sería el que hubiesen percibido anteriormente, si sería fijado nuevamente por peritos o si sería determinado libremente por la empresa concesionaria.

Como última garantía para los propietarios afectados por estas obras, se establecía con carácter general que la compañía no podría tomar posesión de los terrenos o edificios sin que precediese el pago del importe en que hubiesen sido tasados.

#### D) *Para la construcción de cementerios*

También con anterioridad a la Ley General de Expropiación Forzosa de 1836 existe una disposición que prevé el supuesto de ocupación forzosa de terrenos de particulares para la construcción de cementerios; es la Real Orden de 28 de septiembre de 1833, incluida en una circular de diciembre del mismo año dirigida al intendente de Salamanca en la que se señalaba que cuando para la construcción de un cementerio «haya necesidad de ocupar terreno de propiedad particular, y no mediare la cesión voluntaria de los dueños...»,

---

mutar en su nombre o en el de las personas que representan para dichos objetos, las propiedades públicas y privadas que administren...». Artículo 10, párrafo 2.º

se eche mano de él, abonando su valor al propietario a juicio de peritos, y de tercero en caso de discordia» (77).

### 3. *Limitaciones que para el derecho de propiedad derivan de la normativa dictada en favor de la minería*

La normativa más interesante sobre propiedad minera a partir de la declaración del Ordenamiento de Alcalá que las consideraba propiedad del Rey (Ley I, título XVIII, libro IX de la Nov. R.), está constituida por la declaración de Juan I que establecía que cualquiera pueda «buscar, catar y cavar» en sus tierras sustancias minerales, y en las ajenas con la licencia de su dueño. Las ordenanzas de Felipe II establecen que cualquier persona pueda libremente buscar minas y catar y hacer todas las diligencias necesarias para el descubrimiento de sustancias minerales, sin que los señores de las tierras en que pretendan descubrirlas ni persona alguna pueda poner inconveniente alguno. El daño causado por estas labores sería evaluado por dos personas nombradas por la Justicia de minas y, en caso de discordia, por un tercero o terceros hasta que hubiere conformidad y, alcanzada ésta, debería pagarse la cantidad así evaluada. Una vez hallado el metal, el descubridor para continuar la investigación y proceder a la explotación deberá indemnizar el daño que la heredad hubiere recibido o reciba en el futuro, indemnización que será fijada por las dos personas que nombre la Justicia de minas.

Para beneficiar estas minas, conservarlas y construir edificios, chozas y otras cosas necesarias para la debida explotación, los mineros podrían aprovecharse de los montes vecinos, y solamente si éstos fuesen propiedad de concejos o particulares deberían indemnizar, según tasación del juez de minas del partido, lo que costaren en las mencionadas dehesas.

También en aras de un mayor estímulo para los beneficiadores de las minas se les permitía el acceso a los pastos y herbajes para todos los bueyes y bestias que trajeren, suyas o de sus criados, debiendo pagar, como pagan los demás ganaderos, si se tratase de dehesas de concejos o particulares. Si se tratase de simples buscadores, tendrán derecho al pasto gratuito para una bestia, abstracción hecha de la titularidad o pertenencia del terreno.

---

(77) *Decretos del Rey Nuestro Señor D. Fernando VII*, tomo XVIII, pp. 462 y ss.

En beneficio de los explotadores de sustancias minerales se establecía que pudiesen hacer «sus asientos, casas y ingenios de fundición, hornos, buitrones, fuslines y todas las demás cosas necesarias para la labor, beneficio y fundición y afinación de las minas y metales, adonde y como, y de la forma y manera que quisieren aunque sea en sitio diferente del de las minas», siempre y cuando pagasen el sitio ocupado, tasación que debería ser hecha por dos personas que nombraría el juez de minas del partido (insertas estas ordenanzas como Ley IV, título XVIII, libro IX de la Nov. R.).

Respecto a las minas de carbón de piedra, Carlos IV, después de declarar que no eran «metal ni semimetal, ni otra alguna de las cosas comprendidas en las leyes y ordenanzas que declaran las minas propias del Real Patrimonio», las declara propiedad del que lo sea de la superficie bajo la que se encuentran, sin que haya necesidad de licencia previa para su beneficio, venta o cesión; consecuencia de esta atribución de propiedad era el que no se pudiesen hacer calas ni catas en terreno ajeno sin licencia de su dueño.

Si descubierta una mina de carbón de piedra el propietario se negare a usar de su propiedad (explotándola, vendiéndola o cediéndola), el Consejo, el intendente o el corregidor podrían adjudicarla al descubridor, obligándose éste a dar la quinta parte del producto de la explotación al propietario del terreno (Ley II, título XX, libro IX de la Nov. R.).

Un año más tarde, por Real Decreto de 18 de agosto de 1790 y Cédula del Consejo de 15 de septiembre, modificando sustancialmente la anterior normativa, el propio Carlos IV decretaba la libertad para hacer calas y catas en terreno ajeno en busca de carbón de piedra. El investigador vendría obligado a pagar los daños causados a los dueños de los terrenos. Descubierta la mina, el dueño del terreno sería preferido para beneficiar la mina; si éste no quisiese realizar dicha labor, o no estuviese en condiciones de hacerlo, la mina se adjudicaría al descubridor. Este vendría obligado a pagar al propietario del terreno, por razón del que se le ocupe con la misma mina y edificios dependientes, bien el 10 por 100 del carbón que se saque deducidos gastos, bien conviniéndose con el propietario del terreno en un tanto anual por el arrendamiento del terreno, y, en caso de no convenirse en ninguno de estos medios, se tasaría el terreno (la superficie y lo que exista sobre ella) y el importe debería ser satisfecho, bien al contado, bien pagando un rédito anual

de un 5 por 100 del capital en que haya sido evaluado el terreno (Ley III, título XX, libro IX de la Nov. R.).

Del mismo Monarca es la resolución en Consejo de Estado y Cédula de 24 de agosto de 1792 por la que, bajo pretexto de simplificar la normativa existente sobre minas de carbón de piedra «excusando formalidades y reglamentos que le puedan embarazar, y fiando enteramente sus progresos al interés recíproco de los propietarios, de los beneficiadores y del comercio», recuerda que las minas de carbón de piedra son de libre aprovechamiento y que la Corona conservará la suprema Regalía de incorporar las minas que necesitare para el uso de la marina real u otro cualquier objeto del servicio público. Si estas minas fuesen de propiedad de Concejos, comunidades o propietarios particulares se les satisfará su valor (Ley IV, título XX, libro IX de la Nov. R.).

¿Podría obligarse a la venta forzosa en favor del descubridor cuando el propietario del terreno no quisiese explotarla? Del texto de esta Real Cédula no parece poder obtenerse una respuesta afirmativa, pues si bien no deroga expresamente a la anterior (incluso de la exposición que la precede parece deducirse que se trata de una simple norma aclaratoria y simplificadora de formalidades) (78), sin embargo, el cántico al «sagrado derecho de la propiedad», así como la ausencia de prescripciones coactivas para el propietario en caso de que no explote la mina, y la reconducción final, con vistas a la posible explotación, entre descubridor y propietario a «contratos y avenencias libres, en que las partes se concierten entre sí sobre las condiciones, el tiempo y el precio» (79), pueden llevar a la conclusión de la total privatización en favor del propietario de la superficie cuando en su subsuelo existiere simplemente carbón de piedra.

---

(78) «Juzgando el Consejo, que el asunto de minas de carbón de piedra tiene ya toda la instrucción y claridad necesarias para determinarle definitivamente con separación de todas las demás minas; y que el bien común del Reyno y el derecho sagrado de la propiedad piden que se simplifique...» (Ley IV, título XX, libro IX de la Nov. R.).

(79) «Los dueños directos propietarios de los terrenos donde haya minas de carbón, sean Concejos, comunidades o particulares, las podrán descubrir, laborear y beneficiar por sí propios, o permitir que otros lo ejecuten, arrendarlas o venderlas a su arbitrio, sin más licencia ni formalidad que la que necesitarían para beneficiar, arrendar o vender el terreno que las contenga; haciéndose todo por contratos y avenencias libres, en que las partes se concierten entre sí sobre las condiciones, el tiempo y el precio», ap. 3.º

El 12 de febrero de 1822 (80), Fernando VII sancionaba la nueva normativa sobre minas que las Cortes habían decretado el 22 de junio de 1821 (81) y que mandaría promulgar por Orden de 3 de marzo de 1822 (82).

El principio que la inspiraba era el de libertad de explotación en favor del descubridor de la mina, previo permiso del jefe político; si la mina se encontraba en terrenos de dominio particular, el descubridor debería satisfacer el valor del terreno ocupado, y todos los daños y perjuicios que ocasionase en lo sucesivo (83).

Por Decreto de 4 de julio de 1825 (84) se dictaba una nueva normativa para la explotación y laboreo de las minas.

Tras una declaración de dominio sobre todas las minas a favor de la Corona (85), el Decreto aludido establecía clara y tajantemente la división entre las producciones minerales de naturaleza terrosa (piedras silíceas, las de construcción, tierras arcillosas, magnesianas y calizas de toda especie) y las piedras preciosas y todas las sustancias metálicas, combustibles y salinas.

Para las primeras no se exigía concesión previa, y su aprovechamiento sería, según la condición de los terrenos, común o particular.

Por lo que se refiere a las sustancias metálicas y piedras preciosas, su explotación exigiría previa concesión, y cualquiera, tanto español como extranjero, podría obtenerla con independencia del

---

(80) Según se hace constar en la «colección de Decretos y Ordenes generales expedidos por las Cortes ordinarias», tomo IX, pp. 6 y ss. Bajo el título de «Ley que permite a todo español o extranjero explotar y beneficiar la mina de todo metal que descubra, precedidos los requisitos que se expresan».

(81) «Diario de Sesiones» de las Cortes generales, tomo 21, pp. 11 y ss.

(82) Colección de Decretos y Ordenes generales expedidos por las Cortes ordinarias, tomo X, pp. 8-9.

(83) El dictamen de las comisiones de agricultura, industria y comercio de las Cortes, que después sería sancionado como Ley, pretendía atribuir al propietario de la superficie en que se encontrase el mineral el derecho a obtener la explotación de la mina «con tal que recompense al descubridor del trabajo... a juicio de personas inteligentes nombradas por una y otra parte». Derecho que, como se ha visto, habrá consagrado la normativa específica para minas de carbón de piedra; sin embargo, y debido a la larga y debatida discusión habida en el seno de las Cortes, este derecho a favor del propietario de la superficie bajo la que se hallasen sustancias minerales fue borrado del articulado del proyecto por «incompatible con el principio que atribuía como propiedad de la nación todas las sustancias minerales». Puede verse el debate en el «Diario de Sesiones» de las Cortes generales, sesión extraordinaria de 13 de junio de 1821, tomo 21, pp. 11 y ss.

(84) Decretos del Rey Nuestro Señor D. Fernando VII, tomo X, pp. 204 y ss.

(85) Última norma del ordenamiento español como expresión del sistema regaliano. En igual sentido, A. GUAITA: *Derecho administrativo. Aguas, minas y montes*, p. 317, en nota, Madrid, 1982.

terreno en que se descubriesen. El buscador quedaba obligado a resarcir los daños y perjuicios causados en las distintas propiedades.

Los mineros podrían adquirir el terreno que necesitasen para la explotación de la mina mediante la correspondiente indemnización de daños y perjuicios a los dueños por convenio o tasación de peritos.

La Real Orden de 6 de marzo de 1832 si bien reconocía que las piedras litográficas no son del tipo de sustancias minerales que contempla el Real Decreto de 1825, consagra la libertad para hacer calicatas en cualquier terreno para la búsqueda de estas piedras, previa licencia de las Justicias; una vez halladas puede obtenerse de las Justicias la demarcación de terreno necesaria.

El propietario del terreno en que se hallasen estas piedras tendrá derecho a que se le indemnice el valor del terreno que se le inutilice y un cinco por ciento del valor de los productos que se extraigan «en reconocimiento de su propiedad» (86).

La Real Orden de 2 de agosto de 1833 haría una declaración similar para la apertura de calicatas y posterior explotación de sustancias minerales, propias para la fabricación de loza. Esta Real Orden no resultaba tan explícita en cuanto a los conceptos que debería abarcar la indemnización a percibir por el propietario del terreno en que estas sustancias se hallasen, pues únicamente se señalaba «Para indemnizar al dueño del terreno se le pagará previamente por los que entren a beneficiarlo, el valor del derecho de propiedad» (87).

## II. LA LEY DE ENAJENACIÓN FORZOSA DE LA PROPIEDAD PARTICULAR EN BENEFICIO PÚBLICO

El 17 de julio de 1836 se sancionaba en España la primera Ley que regulaba la expropiación forzosa (88); así, al menos podría deducirse de su título. Mas, como se demostrará más adelante, esta ley, surgida tras una muy accidentada trayectoria (89), más parecía

(86) *Colección de Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII*, tomo 17, páginas 29-30.

(87) *Colección de Decretos...*, ob. cit., tomo 18, pp. 163-164.

(88) *Decretos de Su Majestad la Reina Doña Isabel II...*, tomo 21, 1836, pp. 278 y ss.

(89) Fue discutida en tres legislaturas: 1834-1835, 1835-1836 y 1836. Y en las dos Cámaras: Estamento de Procuradores y Estamento de Próceres.

destinada a consagrar la inviolabilidad del derecho de propiedad que a regular lo que, en terminología de la época, constituía excepción a tal principio: la expropiación.

Sin embargo, y pese a esta deficiencia inicial, su vida había de ser larga —cuarenta y tres años— y habrían de transcurrir diecisiete años, antes de que se dictase el reglamento que la complementaría. Estos datos podrían hacer pensar, dadas esas deficiencias iniciales, que la aplicación de esta técnica había sido escasa durante su período de vigencia. Mas, aun reconociendo cierta veracidad a esta afirmación, ya que su empleo exigía unos medios económicos, en especial del erario público, de los que se carecía con bastante frecuencia (90), no es menos cierto que del cuantioso número de disposiciones de muy distinto rango que trataron de aclarar, completar y modificar la normativa reguladora de la técnica expropiatoria (bien por la parquedad con que ésta había sido regulada, bien por la necesidad de aplicar dicha técnica a sectores insospechados en la mente del legislador de 1836), se deduce que su aplicación fue frecuente.

Para comprender en su exacta dimensión la ley de 17-VII-1836, sus motivos, sus objetivos y, como consecuencia, sus propias limitaciones, resulta de todo punto necesario situar históricamente el momento en que se sanciona.

1. *Presupuesto histórico.*—A raíz de la publicación del Estatuto Real (91) (10-IV-1834), los Procuradores dirigieron al Trono una exposición en la que solicitaban la concesión de derechos fundamentales (92); entre otros, se sometía a la sanción Real: «La propiedad es inviolable, y se prohíbe la confiscación de bienes; sin embargo, la propiedad está sujeta...; 2.º A la obligación de ser cedida al Estado cuando lo exigiere algún objeto de utilidad pública, previa siempre la indemnización competente a juicio de hombres buenos» (art. 9.º).

Con esta misma redacción fue aprobado y elevado a S. M. para

---

(90) Muy ilustrativa es, al respecto, la «Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856 presentada al Excmo. Sr. ministro de Fomento por la Dirección General de Obras Públicas», Madrid, Imprenta Nacional, 1856, en donde también se achaca a la Ley que ahora se comenta el no haber favorecido la construcción de obras públicas, «pues peca de excesivo respeto a la propiedad particular perjudicando el interés procomunal» (p. 42).

(91) Sobre el Estatuto Real, su significado y su valoración, véase J. Tomás VILLARROYA: *El sistema público del Estatuto Real*, I.E.P., Madrid, 1968.

(92) Fechada e inserta en el «D. S. de Procuradores», 28-VIII-1834, «Diario» número 24, pp. 94 y ss., leg. 1834-35.

que se considerase como derecho fundamental, el 11 de septiembre de 1834 (93).

En la exposición que le precedía se señalaba: «La propiedad es un derecho tan respetable que sin él no puede existir vínculo alguno social... Este principio se ha establecido de tal modo que no puede existir un Gobierno que más o menos deje de respetarle; mas este respeto no debe confiarse al convencimiento de los hombres ni a la voluntad de los mandatarios del poder; para salvarle es necesario sentar la inviolabilidad de la propiedad, para que no sufra los ataques arbitrarios ni quede expuesta a las confiscaciones bárbaras de un fisco ambicioso...»

Más adelante, en la misma exposición de motivos, se señala cómo ya Juan II, en las Cortes de Valladolid de 1448 (94), había sancionado: «nadie puede ser despojado de sus bienes sin ser llamado, oído y vencido en juicio y que en contrario no valgan las cartas del Rey».

Y remachaba: «La utilidad pública, cuando lo exigiere con previa indemnización, las contribuciones votadas por las Cortes, los perjudicados de tercero y las penas pecuniarias son las excepciones de esta inviolabilidad; en otro caso es un crimen atacar este derecho fundamental. Los extravíos de los Gobiernos que nos han precedido hollaron de tal modo este derecho que las leyes quedaron reducidas hasta hoy a una vana sombra y la inviolabilidad de la propiedad sepultada en el olvido» (95).

Esta petición dirigida al Trono, así como el compromiso adquirido ante el Estamento de Procuradores, por el entonces secretario de Estado y del Despacho del Ministerio de lo Interior, José María Moscoso de Altamira, al exponer, en virtud de lo que disponía el artículo 36 del Estatuto Real (96), la situación de su departamento: «Varias dudas se han de resolver acerca de esto como de las leyes civiles relativas a consolidar el respeto debido a la propiedad territorial» (97) motivará la presentación a las Cortes por el mismo Se-

---

(93) «D. S. de Procuradores», 11-IX, p. 232.

(94) Novísima Recopilación, Ley IV, título IV, libro III.

(95) La cita es larga, pero necesaria, para enmarcar debidamente la que después sería Ley de Enajenación Forzosa.

(96) «Antes de votar las Cortes las contribuciones que hayan de imponerse, se les presentará por los respectivos secretarios del despacho una exposición en la cual se manifieste el estado que tengan los varios ramos de la Administración pública...» Artículo 36 del Estatuto Real.

(97) Con ocasión de referirse a la beneficencia. «D. S. de Procuradores», leg. 1834-35, ap. al «Diario» número 17, del 14-VIII-1834.

cretario del Despacho de lo Interior, de un proyecto de ley sobre «Enajenación forzosa por motivos de utilidad pública» (98).

La ley, ya se indicaba anteriormente, adolece de muchos defectos y limitaciones. El legislador de aquel momento era consciente de ello, tanto por lo que al contraste con la normativa de otros países se refiere (especialmente Francia), cuanto por las propias deficiencias que nuestra organización administrativa presentaba. Para contrastar todo esto resulta imprescindible estudiar la trayectoria parlamentaria de la ley, en su totalidad (99).

## 2. Trayectoria parlamentaria de la ley:

A) Principios que informan el proyecto elaborado por el Gobierno (100).

a) Salvaguardia del derecho de propiedad. El Proyecto de Ley quedaba circunscrito, según la propia exposición de motivos, a «aquellas disposiciones generales que sirven de garantía a la propiedad, aquellas que cierran la puerta a la arbitrariedad; pues en cuanto a las medidas de ejecución toca al Gobierno fijarlas». Está claro, a la vista del párrafo precedente, que la ley es concebida como consagrada de la inviolabilidad del derecho de propiedad, al mismo tiempo que parece dejarse la regulación concreta del instituto expropiatorio a la posterior potestad reglamentaria del Gobierno. Como se verá más adelante, esto había de ser el gran motivo de disensión en las dos Cámaras: por una parte, la finalidad de la ley (consagración de la inviolabilidad del derecho de propiedad o, con terminología de la época, regulación de la excepción a esa inviolabilidad), y por otra parte, e íntimamente enlazado con el anterior motivo pero contemplado desde distinto ámbito, dejación de competencias a favor del Gobierno para regular el campo de esta técnica o su regulación minuciosa por las Cortes. En otras palabras, ámbito de aplicación de la

---

(98) «D. S. de Procuradores», leg. 1834-35, «Diario» número 131, de 26-I-1835.

(99) Véase también la documentada obra de M. BASSOLS COMA: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, 1973, especialmente páginas 69 y ss. Para aspectos concretos son también muy interesantes los trabajos de GARCÍA-TREVILIANO FOS, J. A.: *Los convenios expropiatorios*, Madrid, 1979; MUÑOZ MACHADO, S.: *Expropiación y jurisdicción (sobre la impugnación del acuerdo de necesidad de ocupación)*, Madrid, 1976.

(100) «D. S. de Procuradores», leg. 1834-35, «Diario» número 131, de 26-I-1835.

potestad reglamentaria del Gobierno y ámbito de competencia de las Cortes (101).

Esta dejación de la regulación concreta del instituto expropiatorio a la potestad reglamentaria del Gobierno, quedaba plasmada de la siguiente manera en el proyecto de ley: «Un Real Decreto fijará el modo de proceder así para llegar a la declaración de que una obra es de interés público, y a la concesión del permiso de ejecutarla, como para probar la necesidad de la cesión de una propiedad, y verificar la entrega o depósito del precio de indemnización; de manera que se deje expedito a los tribunales comunes el conocimiento de las cuestiones de su competencia y no se defraude a los interesados de lo que pueda corresponderles.

Otro Real Decreto determinará los medios más expeditos de aplicar esta ley a las obras de fortificación, de plazas de guerra y de puertos y costas marítimas, dejando siempre para los casos de sitio u otras circunstancias urgentes, la latitud conveniente a los comandantes respectivos para atender de pronto a la necesidad, salva siempre la subsiguiente real aprobación» (art. 7.º).

b) Indeterminado concepto de la utilidad pública. Contrariamente a lo que podía suponerse, y a lo que después afloró en las dos Cámaras al discutirse el proyecto de ley, en un principio el concepto de utilidad pública no aparecía unido al de obra pública de comunicaciones, caminos, carreteras, etc. No estaba restringido en este sentido; incluso, por la fórmula que se emplea y la explicación que se ofrece, se diría que se contempla un concepto mucho más amplio. Así se dice en el proyecto «se entiende por obras de utilidad pública las que tienen por objeto directo el proporcionar al Estado en general, o a una o más provincias, a uno o más pueblos cualesquiera usos o disfrutes de beneficio común» (art. 2.º). Y, en la exposición de motivos, se señalaba que debería entenderse por utilidad pública:

---

(101) Problema que ha llegado hasta nuestros días. Véanse A. GALLEGO ANABITARTE: *Ley y reglamento en el Derecho público occidental*, I.E.A., Madrid, 1971, y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, Ed. Tecnos, 1970. Ya vigente la Constitución de 1978, CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., y GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: *La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución*, núm. 87 de esta REVISTA, pp. 161 y ss., Madrid, 1978; BASSOLS COMA, M.: *Las diversas manifestaciones de la potestad reglamentaria en la Constitución*, núm. 88 de esta REVISTA, pp. 107 y ss., Madrid, 1979; GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, t. 1.º, 4.ª ed., pp. 237 y ss., Madrid, 1983; TORNOS MAS, J.: *La relación entre la Ley y el Reglamento: Reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional*, núms. 100-102, vol. 1.º, de esta REVISTA, pp. 471 y ss., Madrid, 1983.

«Esta voz, cómo todas las abstractas, tiene una significación relativa y no es posible, por tanto, fijar absolutamente su acepción terminante. El verdadero valor de las palabras utilidad pública, sólo podrá apreciarse al tiempo de hacer aplicación de ellas a los casos particulares...». Refiriéndose al adjetivo «directo» que se emplea en el artículo se señala «éste excluirá en adelante de ser consideradas como obras públicas ciertas empresas que, bajo el pretexto del interés común, suelen ser unas verdaderas sanguijuelas de los pueblos, y no dignas, por tanto, de que por ellas se estreche el círculo de los derechos de propiedad» (102).

El adjetivo «directo» parecía excluir la posibilidad del ejercicio de la potestad expropiatoria a favor de particulares.

c) Carácter centralizador del proyecto. La utilidad pública sería determinada, bien por las Cortes, bien por el Gobierno; nunca por las entidades locales, aun cuando la obra sólo afectara a una de ellas. La única participación que a las entidades locales se le reservaba era que, cuando una obra exigiese la imposición de arbitrios u otro tipo de impuestos, era a las autoridades municipales y provinciales a quienes correspondía proponerlos, pero también tendrían que ser aprobados por el Gobierno, quien podía rechazarlos o modificarlos.

Esta ausencia de participación de las entidades locales, aun para obras que sólo a ellas afectaba, se justificaba del siguiente modo: «El Gobierno no ha querido exponerse a que semejante declaración y permiso (declaración de utilidad pública y permiso para emprender la obra) sean en ningún caso el fruto de intereses particulares y por lo mismo se los ha reservado en todos, no atribuyéndolos ni aun para las obras de interés común de un solo pueblo a las autoridades provinciales o las municipales. La administración suprema del Estado colocada a mayor altura, libre de las pasiones que pudieran agitarse en las provincias o en los pueblos y exenta de los intereses que provocarán una declaración y un permiso extraviados, es quien debe darlos y con mayor razón tratándose de materias en que la prudencia habrá de suplir en muchos casos lo que no es dado a la ley determinar con precisión completa» (103).

d) Fijación del justiprecio por tercer perito y ausencia de criterios para su valoración. El justiprecio sería fijado por un perito

(102) «D. S. de Procuradores», núm. 131, correspondiente al 26 de enero de 1835, p. 1339.

(103) Exposición que precede al proyecto de Ley. «Diario de Sesiones» de 26-I-1835.

por cada parte y, en caso de discordia, por un tercero nombrado por ambas partes en litigio. Sorprende la ausencia de criterios objetivos para la delimitación del justiprecio, lo cual había de dar lugar (puesto que, en este punto, el proyecto se incorporó íntegramente al texto de la ley) a la comisión de grandes abusos por parte de los peritos.

Los conflictos que puedan surgir con motivo de esta cesión forzosa en beneficio público serán resueltos por el Gobierno. Esta aparente atribución de competencia jurisdiccional se justificaba como sigue: «Estas cuestiones no son de tuyo y mío; no son sobre propiedad o posesión, y de consiguiente no son del resorte de los tribunales comunes. Además, estos tribunales hacen recaer sus fallos, después de lentos, pero necesarios trámites, con arreglo al texto mismo de la ley. Las cuestiones de lo contencioso-administrativo, en las cuales el fallo tiene por objeto la utilidad pública, no exigen ni pueden ceñirse a las dilatadas fórmulas de los tribunales ordinarios, ni hay precisión de atenerse a la ley, que da a cada uno en particular lo que le corresponde por derecho... Pero aún no existen los tribunales administrativos, y en este conflicto se ha visto el Gobierno en la necesidad de atribuirse la decisión en los litigios en que el bien común se presenta como parte» (104). Más adelante reconoce cómo estas cuestiones no son de la competencia de la suprema administración, porque no es un tribunal, pero —repite— «es indispensable que se ejerza la justicia administrativa» en tanto no se establezcan los tribunales administrativos.

B) El proyecto de ley a su paso por el Estamento de Procuradores.

Sustancialmente el proyecto de ley presentado por el Gobierno fue aceptado por la comisión del Estamento de Procuradores. Realmente, las modificaciones introducidas fueron más de detalle que de fondo, como se verá más adelante.

Ahora interesa resaltar dos puntos:

a) En primer lugar, aquel indeterminado, por abstracto, concepto de utilidad pública, que aparecía en el proyecto presentado por el Gobierno, queda ahora referido, en la exposición que precede

(104) Exposición que precede al proyecto de Ley. «Diario de Sesiones» de 26-I-1835, p. 1340. Véase también en este punto las interesantes conclusiones que de esta exposición extrae MUÑOZ MACHADO, S.: *op. cit.*, pp. 65 y ss.

al texto presentado por la comisión de Procuradores, a las obras públicas de comunicación. Parece que en la mente de la comisión, utilidad pública equivale a obra pública de comunicación; así se señala refiriéndose a la ley: «Su objeto y fin principal es facilitar la ejecución de obras públicas, como caminos, canales, puertos, etc., que aumentando los medios de comunicación y transporte, hagan revivir nuestra agricultura, comercio e industria, que son las fuentes de la riqueza pública» (105).

b) El segundo punto que interesa resaltar, es el humilde reconocimiento de la imperfección de la propia ley que se está discutiendo, en comparación con lo que se ha legislado en otros países, achacable al imperfecto estado de la administración. Y así se dice: «La comisión ha examinado con la mayor atención el expresado proyecto, y al paso que reconoce que según el estado de nuestra administración no es posible presentar una ley de enajenación forzosa por causa de utilidad pública, completa y tal como la tienen los ingleses y franceses, por faltarnos todavía el arreglo del sistema municipal y el establecimiento de los consejos provinciales, se lisonjea que si no podemos aún tener lo mejor, tendremos a lo menos lo bueno, mientras vamos adelantando y disponiéndonos para lograr lo perfecto. En el entretanto se cortarán algunos abusos, e iremos caminando hacia el bien.»

Este reconocimiento sirve también para que la Comisión acepte el postulado del proyecto del Gobierno de «dictar únicamente las bases generales que, asegurando la propiedad, cierren las puertas a la arbitrariedad» (106) cuando señala que «entiende que un reglamento particular debe fijar el modo de proceder, así para llegar a la declaración de que una obra es de utilidad pública y la concesión del permiso para ejecutarla, como para probar la necesidad de la cesión de una propiedad, y verificada la entrega del precio de la indemnización de manera que quede expedito a los tribunales el conocimiento de las cuestiones de su competencia. Dicho reglamento deberá prevenir todo cuanto pueda convenir para garantizar el derecho de los terceros interesados; como también otro Real Decreto

---

(105) Párrafo que ha servido recientemente a BASSOLS COMA, M., para señalar que la Ley de 1836 circunscribía la utilidad pública a la realización de obras para vías de comunicación. En *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*, Madrid, 1973, p. 159.

(106) Exposición que precede al dictamen de la Comisión de Procuradores. «Diario de Sesiones» de 26-I-1835.

deberá determinar los medios para aplicar esta ley a las obras de fortificación y puertos, y para los casos de sitio y otras circunstancias urgentes. Es imposible en negocios de esta clase prever todos los casos que puedan ocurrir. Bastan por ahora reglas o bases que eviten la arbitrariedad y aseguren el pago de la indemnización a los que la causa pública les exige el sacrificio y desprendimiento de sus propiedades particulares. El tiempo hará conocer las lagunas de que adoleciere esta ley, que no duda la comisión podrá perfeccionarse a la par que proporcionará ventajas conocidas al Estado, acreditará los progresos que iremos haciendo en la civilización» (107).

Las modificaciones de detalle que la comisión introduce en el texto son: En cuanto a la declaración de utilidad pública, restringe los casos en que puede hacerlo el Gobierno. El criterio del reparto de competencias entre las Cortes y el Gobierno, en cuanto a esta declaración, sigue siendo el de que la ejecución de la obra requiera o no imposición de tributos y, en caso de necesitar de esta imposición, el ámbito territorial de aplicación. Así, frente al criterio mantenido en el proyecto del Gobierno de que fuesen las Cortes las encargadas de la declaración cuando la imposición afectase como mínimo a dos provincias, la comisión ensancha la competencia de las Cortes a cuando la imposición afecte como mínimo a toda una provincia.

Resulta curioso comprobar cómo el argumento que sirve para esta modificación «Tratase del ejercicio de la más interesante prerrogativa reconocida a las Cortes por nuestras Leyes fundamentales felizmente restauradas», queda a continuación pulverizado en aras de criterios meramente cuantitativos. Así, cuando la Comisión se refiere al proyecto del Gobierno y lo rechaza, en el punto en que atribuía al mismo la declaración de utilidad pública aun en el supuesto de que la ejecución de la obra supusiese gravar a toda una provincia con cualquier clase de impuestos, sin embargo, se añade que aplicar la teoría de que sólo las Cortes pueden votar impuestos, a las obras que afecten a pueblos aisladamente podría ser perjudicial, ya que «atendiendo a que las obras de un solo pueblo serán las que se ofrezcan con más frecuencia, cuya construcción puede ser urgente, y resultar de la dilación perjuicios a sus vecinos si debiera

---

(107) Sr. FLEIX, miembro de la Comisión de Procuradores, en su intervención en defensa del dictamen de la Comisión, en el «Diario de Sesiones» antes citado, pp. 1343 y ss.

esperarse la reunión de las Cortes para la aprobación de los arbitrios que propusieran, ha parecido conveniente a la comisión que en este caso se deje al Gobierno, cuyo celo no permitirá se establezcan tales ni se hagan repartos que imposibiliten a los vecinos de un pueblo el pagar las contribuciones del Estado» (108).

Otra modificación introducida por la Comisión fue el prever, a efectos de obras de utilidad pública, las obras efectuadas por contratista frente a la no especificación del proyecto de ley y que abría la puerta al concesionario-beneficiario.

Por lo que respecta al trámite de fijación de las propiedades que son necesarias para la realización de las obras, se introduce la audiencia a los interesados previa a la resolución por la que se fijan cuáles son las propiedades afectadas.

Para obviar las dificultades y dilaciones que pudieran presentarse en la tramitación del procedimiento expropiatorio, cuando la titularidad de los bienes correspondiese a personas que no pudiesen vender sin autorización especial, se reconoce expresamente esta posibilidad sin perjuicio de asegurar debidamente las cantidades que reciban (109).

— Por lo que se refiere al justiprecio, punto que después había de ser el realmente conflictivo, pasaba inadvertido, como había ocurrido antes con el proyecto del Gobierno; la novedad que se introducía era: previendo que las partes no se pusieran de acuerdo en el nombramiento del perito tercero, se ordenaba que lo hiciera el juez del partido.

— Por lo que respecta a la posible indemnización a los titulares de otros derechos, que no ya el de propiedad, el dictamen sigue, en esencia, la trayectoria del proyecto; indemnización solamente al propietario o, mejor dicho, indemnización por el derecho de propiedad lesionado, pero sin reconocer la indemnización autónoma e independiente a los titulares de otros derechos sobre ese bien, y reenviando a un posterior reglamento la regulación concreta y detallada de los intereses de los demás titulares, no ya de propiedad, sino de otros

---

(108) «Diario de Sesiones de Procuradores» de 26-I-1835. Exposición que precede al dictamen de la Comisión, p. 1342.

(109) Artículo 7.º: «Se declara que los tutores, maridos, poseedores de vínculos y demás personas que tienen impedimento legal para vender los bienes que administran, quedan autorizados para ejecutarlo en los casos que indica la presente Ley, sin perjuicio de asegurar debidamente las cantidades que reciben por precio de indemnización en favor de sus menores o representados.»

derechos sobre el bien objeto de expropiación, para que sus intereses no se vean defraudados. Y, ¡cómo no!, reconociendo en estos casos la valoración económica de los derechos que concurren sobre ese bien a los tribunales ordinarios. Declaración innecesaria puesto que, al no reconocer indemnización autónoma e independiente a los titulares de estos derechos sobre el bien, era obvio que la valoración de éstos correspondía a la jurisdicción civil. La única innovación que, a este respecto, introduce la comisión es la de especificar algunos de estos posibles titulares de derechos sobre el bien, y así señala a los «usufructuarios, arrendadores, poseedores de derecho de servidumbre... y cualesquiera otros».

— Una última novedad introdujo la comisión en el texto enviado por el Gobierno: «Las rentas y contribuciones correspondientes a los bienes que se enajenaren forzosamente para obras de interés público, se admitirán durante un año subsiguiente a la fecha de la enajenación en prueba de la aptitud legal del expropiado para el ejercicio de los derechos civiles» (art. 8.º) (110). Ello tenía por objeto el que la condición de expropiado no afectase a los derechos políticos del que la sufría; pues téngase en cuenta que, según el Estatuto Real, para ser Procurador se exigía una determinada renta anual y para ser Prócer, de las seis procedencias, a cuatro de ellas sólo se podía acceder a condición de disfrutar de una determinada renta anual.

La posterior discusión del proyecto de ley en el seno del Estamento de Procuradores, volvió a poner en evidencia de nuevo los dos puntos: la finalidad de la ley y el reconocimiento de la imperfección de la ley que se estaba discutiendo, achacable a la deficiente organización administrativa municipal y provincial.

a') Por lo que se refiere al primer punto, una vez más, se ponía en evidencia cómo, para muchos, la ley debía ser más la norma que cantase las excelencias del derecho de propiedad que la reguladora de la técnica expropiatoria. Así:

— «Es una cosa rara que se haya tratado de formar una ley sobre las excepciones de la inviolabilidad del derecho de propiedad, sin

---

(110) Precepto que parecía claramente inspirado en el ordenamiento francés, en el que la entonces vigente Ley de Expropiación de 7 de julio de 1833 había establecido en su artículo 64: «*Les contributions de la portion d'immeuble qu'un propriétaire aura cédée, ou dont il aura été exproprié pour cause d'utilité publique, continueront à lui être compté pendant un an, à partir de la remise de la propriété pour formes son cens électoral*», recogido en G. SABATIER: *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, p. 105, Paris, 1860.

haber una ley que declare esta inviolabilidad», y refiriéndose a la propiedad «en el actual sistema no tenemos una ley que la ponga a cubierto de la arbitrariedad» (111).

— «El objeto de la ley es evitar abusos y ninguna precaución estará de más» (112).

— «El artículo 1.º tiene por objeto asegurar la propiedad, poniendo término a los males que contra ella ha ocasionado la arbitrariedad y obligar al dueño de la misma a que la ceda...» (113).

— A propósito de la discusión del artículo 1.º: «Yo propondría que, bien fuese en un artículo adicional o bien en un párrafo anterior, se expresase la declaración de la inviolabilidad del derecho de propiedad, derecho muy sagrado y base de la sociedad» (114).

— «Es necesario que se ponga un artículo expreso que declare que la propiedad es sagrada e inviolable» (115).

— «El objeto de esta ley es de suma importancia. Se trata de afianzar a los españoles el goce del más precioso derecho que se han propuesto los hombres al entrar en sociedad, cual es la propiedad» (116).

Todos estos temores dieron lugar a que se incorporase al texto el párrafo: «siendo inviolable el derecho de propiedad...», lo cual fue, realmente, la única alteración que sufrió el dictamen de la comisión a lo largo de su discusión en el Estamento de Procuradores.

b') El segundo punto que merece ser resaltado, de la discusión habida en este Estamento, es el reconocimiento de la imperfección de la ley, en comparación con lo legislado en otros países y achacable a la deficiente organización local (municipal y provincial) y que sirve de justificación al sentimiento centralizador del proyecto de ley que se discute. Cuando se tacha al proyecto de centralización, de nula participación de los interesados, individual o colectivamente o por medio de las corporaciones que les representan (117), se contesta: «Hasta que haya una representación local en las provincias, es indispensable que sea el Gobernador civil el que informe y deter-

---

(111) Procurador A. González.

(112) Secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

(113) Procurador Bonel (de la Comisión).

(114) Procurador Argüelles.

(115) Procurador Ochoa.

(116) Procurador Calderón Collantes.

(117) Se presenta el caso cuando varios pueblos, sin formar una provincia, están interesados en una obra, en cuyo caso, sin duda, quien decidirá será la opinión del gobernador.

mine cuáles son las obras que deben calificarse de utilidad pública» (118).

También se aludía a las deficiencias de la organización administrativa a nivel local para justificar la intervención del poder legislativo, cuando la obra exigía medidas impositivas a toda una provincia; así: «Es claro que así como se representan los intereses de un pueblo por el Ayuntamiento, si existiesen las Juntas provinciales, en las que hubiere personas interesadas en el bien de sus provincias, entonces estaban cumplidas todas las condiciones de este problema y era menos necesaria la intervención del cuerpo legislativo; pero no existiendo dichas corporaciones en el día, no puede prescindirse de éste. Cuando haya Juntas provinciales entonces no habría inconveniente en darles ésta» (119).

Respecto a la atribución conferida a los Gobernadores civiles para decidir qué propiedades son necesarias para la ejecución de las obras se señalaba: «*Interin* se establece la ley de ayuntamientos y consejos de provincia, no podía dejar sin atender estos puntos y por eso se ha decidido que se decidan estos puntos por el gobernador civil» (120).

### C) El proyecto en el Estamento de Próceres.

Aprobado en el Estamento de Procuradores tal cual lo proponía la Comisión con aquella pequeña, pero reveladora modificación antes señalada (121), pasó al Estamento de Próceres. El dictamen de la Comisión, nombrada en éste, acepta íntegramente el proyecto, tal cual había sido enviado por el Estamento de Procuradores (122).

Pero al lado de este Dictamen conforme, se presenta un voto particular de tres próceres (Marqués de Sanfelices, Duque de Gor y Conde de Villafuertes).

Se oponían al proyecto porque: «Primero: Debe ser esta ley una ley de detalles, que llenará tanto más su objeto, cuantas más seguridades y garantías presenten a la propiedad las personas o corporaciones a quienes por ella se someta la facultad de hacer las decla-

(118) Secretario del Despacho de lo Interior. «D. S.» de 27-I-1835.

(119) Procurador marqués de Falces (de la Comisión).

(120) Sr. secretario del Despacho de lo Interior.

(121) Al inicio del artículo 1.º: «Siendo inviolable el derecho de propiedad...».

(122) «Diario de Sesiones de Próceres», núm. 47, 28-IV-1835.

raciones, o intervenir en ellas, de utilidad pública y de necesidad de ocupar la propiedad particular.

Segundo: Cuanto mayores, más solemnes y públicos sean los trámites que deban seguirse para hacerlas, cuanto mayor sea el recurso que se dé a los particulares para acudir a los tribunales de justicia a reclamar su observancia; y por último, cuanto más detalladamente y en términos más precisos y claros se exprese esto en la ley, de manera que nada pueda quedar sujeto a interpretaciones arbitrarias, tanto más garantizada estará la propiedad.

Tercero: Que no presentando este proyecto de ley dichos requisitos, excepto en sus dos primeros artículos, sino que, por el contrario, deja al Gobierno, especialmente en el artículo 9.º, que es el que nos ha obligado a formar voto particular, una latitud inmensa.» Por todo ello concluían pidiendo o bien que sólo se aprobasen los dos primeros artículos y se sustituyese la frase «una Real Orden» (123) del artículo 9.º por la de «una ley», suprimiendo el resto de los artículos o conservándolos para modificarlos cuando se presentasen las leyes en virtud del cambio anterior, o si no variar casi todos los artículos, desenvolviendo en ellos todo lo omitido en el artículo 9.º del proyecto como parte reglamentaria y que ellos consideraban como materia propia de esta ley.

Durante la discusión de la totalidad del proyecto en esta cámara (124), nuevamente iban a ser puestos en el candelero los temas que ya lo habían sido en el Estamento de Procuradores: objeto de la ley, contenido de la misma e insuficiencia de la ley (125).

Son muy expresivas las siguientes frases entresacadas de los elocuentes discursos pronunciados en el seno del estamento: «No apruebo el proyecto por parecerme completamente inútil y que dejará las cosas en el mismo estado de desorden en que se hallán, por lo vago, indeterminado y duro de las medidas que en él se proponen» (126).

— «Esta es una ley en la que es preciso multiplicar los pormenores, y fijar de un modo inmutable las disposiciones particulares de ella: Nadie debe quedar en materia tan importante a merced del poder discrecional, nada expuesto a las interpretaciones de los agen-

(123) Sin duda se trata de un error de transcripción del «Diario de Sesiones», pues el proyecto sólo hablaba en el artículo 9.º de Real Decreto.

(124) «Diario de Sesiones de Próceres», 4-V-1835.

(125) Pese a que fue aprobado el pase del proyecto y la conveniencia de entrar a examinar sus disposiciones particulares, el margen de votos es sumamente expresivo: 34 votos contra 26.

(126) Duque de Rivas: «Diario de Sesiones», núm. 48, de 4-V-1835.

tes de la Corona» (127), y concluía: «Cuando tengamos Ayuntamientos..., Juntas, diputaciones o consejos de provincia de elección popular..., prevéngase en la ley de expropiación que sean ellos los que decidan de la utilidad de las obras públicas y de la necesidad de ocupar para ello la propiedad particular y yo votaría gustosísimo la ley.»

— Uno de los autores del voto particular manifestaba: «Los que le hemos suscrito, estamos enteramente conformes con los principios fundamentales de esta ley: reconocemos la necesidad de cerrar las puertas a la arbitrariedad y de proteger el derecho de propiedad que tantas veces se ha violado, a pesar de estar recomendado por nuestras leyes desde las más antiguas; pero no creemos que haya de conseguirse el efecto de estos principios por medio de la presente ley... Las disposiciones no corresponden al título de la ley, porque llamándose ésta de expropiación o enajenación forzosa por causa de utilidad pública, se ciñen sus artículos al caso de obras públicas, y hay otros varios en que puede ser necesaria la expropiación, sin que haya que construir ninguna obra; las providencias sanitarias, la conveniencia de abrir el paso de una calle cerrada, etc., pueden ofrecer estos casos» (128).

— «El deseo del Gobierno es asegurar la propiedad; y ha dado una buena prueba de ello en el hecho de haber anticipado este proyecto» (129).

— «Sepamos antes cuáles son los Ayuntamientos, las diputaciones provinciales y los tribunales administrativos que el Gobierno trata de establecer y entonces daré mi voto a la ley. Mientras esto no se verifique, soy de la opinión y me opongo, no precisamente a la ley, sino a que se vote ahora» (130).

Pocos días después se cerraba esta legislatura.

En la legislatura 1835-1836 se presentaba (131), por las comisiones de Gracia y Justicia y Gobernación del Reino (132), nuevo dictamen al proyecto de ley con las adiciones que a su articulado presentaban algunos ilustres Próceres, algunas de las cuales resultaban

(127) Duque de Rivas.

(128) Marqués de Sanfelices.

(129) Secretario del Despacho de Gracia y Justicia.

(130) Sr. Alvarez Guerra.

(131) «Diario de Sesiones de Próceres», 1835-1836, núm. 10, de 23-XII-1835.

(132) Por R. D. de 4-XII-1835 la Secretaría de Estado de lo Interior se denominó «Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino». Decretos de la Reina Nuestra Señora doña Isabel II, tomo 20, 1835, p. 555.

incorporadas al texto que presentaba la comisión, modificando el texto aprobado por el Estamento de Procuradores.

Las *principales novedades* eran: En cuanto a la declaración de utilidad pública, respetaba los límites de competencia entre el poder legislativo y el Gobierno que había señalado el estamento de procuradores; pero, en los casos que correspondía al Gobierno, se establecían nuevos trámites para llegar a dicha declaración; así: «En los demás casos toca al Gobierno, previo informe de la respectiva diputación provincial, que lo dará acompañado del de los ayuntamientos del pueblo o pueblos inmediatamente interesados y oyendo además al Consejo Real, declarar la utilidad, otorgar el permiso y autorizar el arbitrio o arbitrios que se hayan de adoptar para la realización de la nueva empresa.»

Sorprende, a primera vista, esta audiencia a Diputaciones, Ayuntamientos y Consejo Real, pero es que, entre la primera discusión habida en el Estamento de Próceres y la que ahora se iniciaba, habían sido promulgadas algunas normas de gran trascendencia para nuestro estudio. Así, el 23 de julio de 1835, se sancionaba un Real Decreto para arreglo provisional de los Ayuntamientos, y el 21-IX otro Real Decreto sancionaba el modo de constituir y formar las Diputaciones provinciales. De esta forma se explica que, después de las críticas recibidas en el Estamento de Procuradores e incluso anteriormente en éste de Próceres, por el tinte centralizador del proyecto, se aprovechase este restablecimiento para incluir, como obligado su audiencia y su dictamen como previo a estas declaraciones de utilidad pública en favor de determinadas obras.

La segunda novedad se refiere a que la declaración de que es indispensable se ceda el todo o parte de una propiedad será hecha por el Gobernador civil en unión de la Diputación provincial. Esta intervención de la Diputación se justificaría, igualmente, por su reciente restablecimiento. La duda que podría surgir del texto es si quien la decide es el Gobernador civil oída la Diputación, o bien, por mayoría de votos, sería la Diputación, presidida por el Gobernador, la que decidiría. Esta segunda posibilidad es la que quería incorporarse al proyecto. Por un lado, los Gobernadores civiles son los presidentes natos de la Diputación (art. 1.º del R. D. de 21-IX-1835) y, por otro, así se dice expresamente en el seno del estamento cuando se suscitó la pregunta. «El Sr. Marqués de Espeja hizo presente que en negocios de esta clase la práctica era que los Gobernadores presi-

dieran a dichas corporaciones y esto era lo que querían decir las palabras 'en unión con la diputación provincial' de modo que estos cuerpos juntos serían los que decidieran de la utilidad de la obra, la cual fue apoyada por el Sr. Secretario de la Gobernación, añadiendo que así lo confirmaba el reglamento de las diputaciones provinciales» (133).

También se añadía la audiencia al Consejo Real para la resolución del recurso que el particular hiciere, de la decisión de la necesidad de ocupación por la mentada corporación, para ante el Gobierno (134).

Por lo que respecta al justiprecio, las novedades son extraordinariamente interesantes. Así, se añade que no sólo se justipreciará el bien expropiado, sino también los daños y perjuicios que con motivo de dicha expropiación se causen al propietario; daños y perjuicios que no aparecían en el texto aprobado por el otro estamento. También es novedoso el reconocimiento a la indemnización de un 3 por 100 sobre el precio de la tasación. Este 3 por 100 por un año se justificaba como el rédito medio anual que el propietario dejaba de percibir del bien expropiado, con motivo de esta enajenación forzosa y el término del año se introducía atendiendo a que se consideraba era el tiempo que el sujeto expropiado tardaría en poner a producir el capital que ahora se le entregaba (135).

Se suprime el polémico artículo que reenviaba a posteriores decretos la detallada regulación de determinados puntos de la ley. Las razones que se aducen son: En primer lugar, lo innecesario que resulta este reenvío dada la regulación más minuciosa que ahora se hacía del proyecto y, en segundo lugar, porque «los expedientes para acreditar la utilidad pública de una empresa, para conceder el permiso de ejecutarla y el de hacer los repartos o derrama que sean indispensables; para calificar la absoluta necesidad de ocupar el todo o parte de la propiedad particular, son por su naturaleza gubernativos, y aunque se redactara un minucioso código de procedimientos siempre vendría a pararse en las bases que se han sentado. Si pareciese conveniente descender a detalles, al Gobierno toca dictar la parte reglamentaria» (136).

(133) «Diario de Sesiones de Próceres» de 2-I-1836.

(134) Sobre el control de la declaración de la necesidad de ocupación gira fundamentalmente la obra citada de MUÑOZ MACHADO, S.

(135) En un trabajo de próxima publicación demostraremos cómo aquí está la génesis del actualmente mal llamado «premio de afección».

(136) «Diario de Sesiones de Próceres», núm. 10, de 23-XII-1835.

La quinta y última gran novedad que introduce la comisión del Estamento de Próceres, es la admisión de la ocupación anterior al pago del justiprecio por motivos extraordinarios y que no admiten dilatación. Proponía la que hoy se denomina expropiación por razones de urgencia, al establecer un nuevo artículo en este sentido: «En los casos urgentes de guerra, epidemia, inundación u otros semejantes en que no admite dilación el remedio de graves calamidades públicas, podrán el Gobierno de S. M. o sus agentes, bajo la más estricta responsabilidad, acordar la expropiación interina que se considere necesaria, quedando a salvo su derecho a los interesados para la más pronta posible indemnización total de daños y perjuicios, si no hubiere lugar ni medios de verificarla con anticipación en el modo que previene la presente ley.»

En la posterior discusión habida en el seno del Estamento de Próceres, una vez más se iban a poner de relieve las dos posturas que ya se habían manifestado. Una sosteniendo que el objeto y base de la ley era la defensa del derecho de propiedad y así se señalaba: «Esta ley no tiene ni puede tener más objeto que asegurar y dar consistencia al derecho de propiedad, que debe ser inviolable como única y sólida base de la sociedad humana... Siendo su objeto poner a cubierto la propiedad de los ataques del poder bajo el engaño pretexto del bien común, fuerza es multiplicar las garantías de toda especie» (137).

La otra postura se sitúa en el extremo opuesto: «Este proyecto ha sido desgraciado desde el principio, a lo cual han contribuido dos causas. Primera: el haber puesto por base y objeto del proyecto lo que era notoriamente excepción suya; y segunda, haber aumentado sin necesidad sus artículos, por el empeño hartado usado recientemente de insertar en la ley lo que puramente podía ser de reglamento o modo de ejecutarla. La ley no tiene más que un sinnúmero de precauciones y ventajas en favor de la propiedad, como si éste fuera su objeto. No lo es a la verdad, sino al contrario, expropiación por causas de utilidad pública, es decir, la que se juzgue necesaria para las empresas del bien común. Este es y no otro su verdadero y único objeto, y ésta por consecuencia debía ser su base o regla esencial, no la propiedad misma territorial». Y añadía más adelante: «El objeto esencial de este proyecto de ley es facilitar la ejecución de las obras

---

(137) Duque de Rivas. «Diario de Sesiones de Próceres» de 30-XII-1835.

públicas haciendo inevitable la expropiación de las propiedades particulares que se consideren necesarias al intento» (138).

En la posterior discusión del articulado, inevitablemente volvían a manifestarse estas dos tendencias.

— Las novedades más notables introducidas al proyecto que había presentado la comisión del Estamento de Próceres, que resultaron de la discusión habida en este estamento, fueron:

Respecto a los requisitos y competencias para la declaración de utilidad pública, se introducen dos grandes novedades. La primera es que se abandona el criterio de la necesidad de la imposición de tributos para la realización de las obras por el de ámbito de repercusión de la utilidad de la obra. El autor de la adición, que dio lugar a esta modificación, la justificaba de la siguiente manera: «En este artículo se involucran dos cuestiones o, por mejor decir, se decide una que no corresponde a la presente ley. Esta sólo puede considerarse como teniendo por objeto facilitar la realización de obras de interés público cuando para llevarlas a efecto hay que enajenar propiedades particulares y de dar al mismo tiempo los medios de impedir las usurpaciones del poder. En ninguno de sus artículos se trata de quién ni cómo se han de imponer los arbitrios necesarios para llevar a cabo estas obras» (139). Partía, por tanto, de que no debía hablarse para nada de imposición de tributos en esta ley, ni establecer el criterio diferencial de competencias entre las Cortes y el Gobierno por razón de la necesidad de imponer tributos, pues el determinar quiénes pueden imponerlos ya lo había sido (se refería al Estatuto Real), y en esta ley únicamente podría establecerse quién debía declarar la utilidad pública de la obra, prescindiendo de si había lugar o no a dicha imposición.

El artículo, pues, que desarrollaba el requisito de la declaración de la utilidad pública, quedaba así: «La declaración de que una obra es de utilidad pública y el permiso para emprenderla, corresponderá a las Cortes con el Trono si se reputa de utilidad común a toda una provincia cuando menos...».

La segunda novedad consiste en lograr que el anteproyecto de declaración de utilidad, cuando sea competencia del Gobierno, goce de la publicidad suficiente para que todos los interesados (habitantes del pueblo o pueblos) puedan hacer todo tipo de consideraciones

(138) Sr. Pelegrín. «Diario de Sesiones de Próceres» de 30-XII-1835.

(139) Se refiere al que presentaba la Comisión de Próceres, duque de Gor. «Diario de Sesiones de Próceres» de 30-XII-1835.

antes de que recaiga la susodicha declaración, constituyendo esto la mayor garantía de acierto. Su justificación se hacía del siguiente modo: «La publicidad en esta materia es la garantía más solemne de la propiedad, porque sólo ella es la que puede impedir que el capricho o la arbitrariedad de ciertas autoridades quieran hacer pasar por obras de utilidad pública las que sólo serían de vanidad y ostentación» (140).

En virtud de estas consideraciones se incorporó al texto lo siguiente: «Si el interés directo se limita a uno o más pueblos, la dicha declaración y el consiguiente permiso será objeto de una Real Orden; debiendo preceder a su exposición los siguientes requisitos: Publicación en el «Boletín Oficial» respectivo, dando un término proporcionado para que los habitantes del pueblo o pueblos que se supongan interesados, puedan hacer presente al gobierno civil lo que se le ofrezca y parezca. Que la Diputación provincial, oyendo a los ayuntamientos del pueblo o pueblos interesados, exprese su dictamen y lo remita a la superioridad por mano de su presidente» (141).

Otra novedad introducida en el proyecto presentado por la comisión de Próceres fue el establecimiento del derecho de retracto a favor del antiguo propietario en el caso de que no se ejecute la obra que motivó la expropiación y que el Gobierno decida deshacerse de la finca.

Este desafortunado artículo tuvo su origen en una adición presentada en el seno del Estamento de Próceres en estos términos: «Si por circunstancias de cualquier especie, y después de haberse procedido a la expropiación, la obra no se realizase, queda el dueño en libertad de recuperar el bien expropiado» (142).

Esta adición, «sacada de una ley de Francia» (143), según confesión de su autor, se fundamentaba «porque podría haber muchos

(140) Iniciativa también del Sr. duque de Gor. «Diario de Sesiones de Próceres» de 30-XII-1835.

(141) Dictamen de las Comisiones de Gracia y Justicia y de lo Interior. «Diario de Sesiones de Cortes», Estamento de Ilustres Próceres. Legislatura de 1835-1836. «Diario» de 15 de enero de 1836, p. 105.

(142) Marqués de Miraflores. «Diario de Sesiones de Próceres», 2-I-1836.

(143) La Ley francesa de 7 de julio de 1833 había establecido en su artículo 60: «*Si des terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit peuvent en demander la remise. Le prix des terrains rétrocédés est fixé à l'amiable; et s'il n'y a pas accord par le jury, dans les formes ci-dessus prescrites, la fixation du jury ne peut en aucun cas excéder la somme moyennant laquelle l'Etat est devenu propriétaire desdits terrains*». Recogido por G. SABATIER en *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, p. 104, Paris, 1860.

pretextos para calificar una obra de utilidad pública y la obra no verificarse y en este caso el propietario debe tener su derecho a salvo para readquirir la propiedad de la finca».

La posterior redacción dada por la comisión de Próceres desvirtuó completamente el objetivo de dicha adición, convirtiendo su contenido en un derecho de tanteo a favor del expropiado en caso de que, discrecionalmente, el Gobierno decida deshacerse del bien, con lo cual su operatividad había de ser totalmente nula.

Se basaba la comisión de Próceres para esta nueva redacción en que como el dueño había ya percibido el importe de la tasación, más los daños y perjuicios y los intereses de un año «sería muy gravosa la devolución de todo esto; y mucho más si en el entretanto hubiese sufrido desmejoras el predio rústico o urbano que se desapropió» (144). Argumento equívoco, puesto que según la adición, no se obligaba al antiguo propietario a su adquisición forzosa, sino que más bien el Gobierno era el que vendría obligado a dicha devolución si el antiguo propietario lo solicitaba.

Se introduce también esta novedad: No quedarán derogadas disposiciones que contemplen supuestos expropiatorios. Frente a la anterior pretensión de derogar todas las disposiciones que, contemplando supuestos en los que el particular podía verse obligado a ceder su propiedad, entrasen en colisión con la que se estaba discutiendo; ahora se reconoce la imposibilidad de aplicar esta ley a todos los casos que puedan presentarse. Veámos las tensiones que se produjeron en los dos estamentos y cómo también se había mantenido que la utilidad pública era un concepto más amplio y no siempre referido a las obras públicas, mas no es menos cierto que, a través de las enmiendas que habían sido aceptadas, la ley podía resultar aplicable cuando de obras públicas se tratase, pero difícilmente lo sería cuando no se tratase de ellas *stricto sensu* y, sin embargo, deviniere forzosa la cesión de la propiedad.

El primer paso para el mantenimiento de la vigencia de estas normas especiales que contemplaban supuestos en que la propiedad particular podía ser forzosamente cedida, fue respecto a la propiedad minera. Así, se señalaba: «El principio de la ley ya aprobada es la enajenación forzosa para las obras de utilidad pública. Hay una clase de obras públicas cuya utilidad, absolutamente hablando, es general, pero, relativamente puede no serlo; tales son las obras de

(144) «Diario de Sesiones de Próceres» de 15-I-1836.

minas, cuya explotación, por principio general, está autorizada y mandado que se puedan beneficiar y reconocer los criaderos» (145).

El segundo paso se dio con las «aguas» señalándose al respecto: «Es evidente que al definirse por el artículo 2.º lo que se considera de utilidad pública para los efectos de esta ley, o para que tenga lugar la expropiación forzosa, se exige que la obra sea para beneficio de todo el Reino, o de una provincia, o por lo menos de un pueblo, pero a mi entender hay otras obras de menos brillantez, pero de grandísima utilidad, a las cuales no es aplicable aquella definición y que requieren también una especie de expropiación forzosa: tales son las acequias que es preciso abrir por propiedad ajena para aprovechar las aguas de los ríos, manantiales y canales con el objeto de dar riego a tierras que carecen de este beneficio..., pido, por tanto, no quede sujeta a las disposiciones de la presente ley y que continúe rigiéndose por las ordenanzas, reglamentos municipales o derecho consuetudinario» (146).

También se acordó lo mismo para las servidumbres de distintas especies (147), así como fortificación de plazas de guerra, puertos y costas marítimas (148).

Constituía la última novedad, la retirada del artículo que regulaba la expropiación interina por causas que no admiten dilación, por ser demasiado vago y prestarse a grandes arbitrariedades, dado que, al cobijarse, entre las causas que la legitiman, la frase «u otros semejantes», se dejaba al arbitrio de los agentes del Gobierno el graduarlos sin preceder la debida indemnización (149).

#### D) Dictamen de la comisión mixta:

Vista la disparidad existente en el articulado del proyecto aprobado en las dos cámaras, se nombró una comisión mixta, con igual número de Procuradores y de Próceres.

El dictamen de esta comisión, que después había de ser el sancionado como ley, introduce algunas modificaciones al aprobado en el Estamento de Próceres.

---

(145) Sr. Secretario de la Gobernación del Reino. «Diario de Sesiones de Próceres», 2-I-1836.

(146) Conde de Ofalia. «Diario de Sesiones de Próceres», 2-I-1836.

(147) A instancias del duque de Ahumada. «Diario de Sesiones de Próceres», 2-I-1836.

(148) A instancias de Gil de la Cuadra.

(149) Príncipe de Anglona. «Diario de Sesiones de Próceres», 2-I-1836.

La primera es la aceptación del criterio de ser necesaria la imposición de tributos para la realización de una obra como definidor de la competencia de las Cortes para hacer la declaración; imposición que debe extenderse, cuando menos, a toda una provincia. Criterio que, como se ha visto, había sido el aceptado por el Estamento de Procuradores.

La segunda consiste en la sustitución de la norma que declaraba «no se alteran las disposiciones sobre fortificación de plazas de guerra y costas marítimas» por la que ya había aprobado el Estamento de Procuradores, aceptando allí íntegramente el proyecto del Gobierno: «Un Real Decreto determinará los medios más expeditos de aplicar esta ley a las obras de fortificación de las plazas de guerra, puertos y costas marítimas, dejando siempre para los casos de guerra u otras circunstancias urgentes, la latitud conveniente a sus comandantes respectivos, para atender de pronto a lo que pidiese la necesidad, salva siempre la subsiguiente real aprobación»; pues, según la comisión, «debe considerarse como una garantía ofrecida por el Gobierno, de que conoce la necesidad de ocuparse cuanto antes en poner término a los abusos y arbitrariedades que alguna vez han ejercido las autoridades de las plazas y puertos, revestidas hasta aquí de un poder discrecional y sin límites conocidos» (150).

La tercera modificación hecha por la comisión mixta consistió en la supresión de la audiencia que debía dar el Gobierno al Consejo Real, en caso de que por el particular se recurriese el acuerdo de necesidad de ocupación hecho por el Gobernador civil en unión con la Diputación provincial, y la razón era «para que el Gobierno no se imponga una obligación forzosa de oír a aquella corporación y que pueda oírla o dejarla de oír, por cuanto no teniendo el Consejo Real jurisdicción contencioso-administrativa, como la tiene el Consejo de Estado (más adelante se reconoce en éste una copia de la ley francesa) en otros países, su dictamen habría de ser meramente consultivo, y el Gobierno estaría en plena libertad de seguirlo o desviarse de él..., pero podría suceder que la cuestión versase sobre punto meramente facultativo, en esta hipótesis el Gobierno haría mejor en consultar al cuerpo facultativo de ingenieros civiles o de caminos y canales que al Consejo Real» (151).

(150) «Diario de Sesiones de Próceres» de 22-V-1836. El Real Decreto aprobando el Reglamento para la aplicación a los casos de guerra de la Ley no fue sancionado hasta el 13 de junio de 1863. C.L., T. XC de 1863, pp. 58 y ss.

(151) Sr. conde de Ofalia. De la comisión mixta. «Diario de Sesiones de Próceres», 22-V-1836.

El dictamen de esta comisión fue presentado para su aprobación a los dos Estamentos. En el de Próceres fue aceptado sin discusión. En el de Procuradores fue motivo de polémica (152), lo cual parece lógico si se tiene en cuenta que el dictamen de la comisión mixta había aceptado el aprobado por los Próceres, excepto en tres puntos, y el aprobado en Próceres veíamos cómo había modificado en bastantes más puntos el aprobado por los Sres. Procuradores.

### 3. *Objetos a los que se refería la ley de enajenación forzosa según la versión jurisprudencial*

El Consejo Real, amparándose en la literal interpretación que de los artículos de la ley de expropiación forzosa parecía deducirse, circunscribió desde el primer momento su ámbito de aplicación a los bienes inmuebles. Reducción o limitación que para nada se había planteado, ni siquiera como punto de partida, en las discusiones habidas durante la gestación de la ley, pero que sin duda había facilitado la obsesiva preocupación de los legisladores por la defensa del derecho de propiedad —en detrimento de una regulación más detallada de la técnica expropiatoria— contemplado a través de la (entonces) más prevalente: la propiedad inmueble (la cual había sido, y quizá siga siendo por muchos años) como la más importante desde un punto de vista económico.

Por todo ello, como habrá ocasión de contemplar en detalle más adelante, la apropiación de sustancias muebles —piedra fundamentalmente— para las obras públicas en ejecución, de las propiedades colindantes, así como la ocupación temporal de éstas, quedaban, sistemáticamente, fuera del ámbito de los requisitos establecidos como previos por la ley sancionada el 17 de julio de 1836.

El Consejo Real había desechado la aplicación de la ley de enajenación forzosa para la apropiación de bienes muebles por varias razones: 1.º «La formalidad a que los artículos 4 y 5 (de la ley) sujetan la declaración sobre que versan, y que no podrían guardarse respecto a las insinuadas servidumbres (las sustancias muebles cuya apropiación ahora se contemplaba) sin tener que suspender a cada paso la ejecución de las obras públicas». 2.º «La autorización que concede el artículo 6.º a los tutores y demás personas que tienen

---

(152) «Diario de Sesiones de Procuradores», 6-V-1836.

impedimento legal para enajenar, y que sólo puede tener oportunidad contrayéndose a bienes sitios.» 3.ª «El desahucio de que habla el artículo 8.º y los casos de depósito que indica el mismo como exclusivamente relativos a cosa raíz.» 4.ª «El tanteo que concede al expresado el artículo 9.º, refiriéndose expresamente a fincas; y por fin, la declaración que se hace en el 10 sobre rentas y contribuciones, las que notoriamente se refieren a bienes raíces» (153).

Esta inaplicación de la normativa sobre expropiación conllevaba, para la apropiación de sustancias útiles a la ejecución de obras públicas, la calificación de «servidumbres», ya que la Administración «tiene una facultad discrecional para imponer sobre las propiedades particulares contiguas a las carreteras en curso de ejecución el gravamen transitorio que este servicio exija, porque la obligación a un fin envuelve el derecho a los medios indispensables para conseguirle» (154). Curioso razonamiento que justificaba los medios empleados por el fin perseguido, al objeto de evitar la indemnización por el valor intrínseco de lo extraído, para lo que se hace recaer todo el peso de la argumentación en el «gravamen transitorio» que supone la ocupación temporal para la apropiación de estos materiales; negación de indemnización que, con ciertas matizaciones decantadas también durante el siglo XIX, recogerá la vigente ley de expropiación forzosa (155).

Por otra parte, la calificación de «servidumbre» para las apropiaciones de materiales en favor de las obras públicas deriva de la propia negativa a su encaje en la ley de enajenación forzosa y no de su auténtica naturaleza, obteniendo esta calificación tanto las privaciones perpetuas de bienes muebles como las meras ocupaciones temporales de los bienes inmuebles. Se trataba de apoyar la calificación de «servidumbre» en la defectuosa redacción de la ley de 1836 que habían consagrado la Real Orden de 19-IX-1845 (156) y el Real Decreto de 10-1845 (157) y por ella se evitaba el cumplimiento

(153) Primer considerando de la decisión de competencias de 23-VI-1846. C.L., tomo 37, 1846, pp. LXXVI y ss.

(154) Tercer considerando de la anterior decisión de competencias.

(155) Artículo 116, en relación con el 108, 3.º, de la Ley de Expropiación Forzosa de 16-XII-1954; debe advertirse que hoy, pese a lo establecido también en la vigente Ley de Minas, existe una fuerte reacción jurisprudencial a favor de la indemnización de estas sustancias. Sobre este tema estoy ultimando un trabajo en el que se llega a la conclusión de la muy discutible demanialidad de las sustancias minerales de la sección A.

(156) C.L., tomo 35, 1845, pp. 248-249.

(157) «Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas», C.L., tomo 35, 1845, pp. 354 y ss.

de los requisitos que como previos había establecido la ley de enajenación forzosa y el trámite de la indemnización previa, al quedar circunscrita ésta a los daños y perjuicios causados en la propiedad inmueble, a la vez que servía para la denegación de la indemnización por el valor intrínseco de dichas sustancias. También sirve el artificio (calificación de «servidumbre») para la inaplicación del sistema contradictorio de fijación del justiprecio por tercer perito, establecido en la ley de enajenación forzosa, que se sustituye por la reclamación de los daños y perjuicios ante el Jefe político y, en caso de desacuerdo, serían fijadas por el Consejo provincial (158). De esta manera, se pretendía, por otra parte, alejar definitivamente toda intervención de los jueces de primera instancia en estos negocios, incluso en lo que la ley de 1836 les había atribuido expresamente: el nombramiento del tercer perito; al no ser conceptuadas estas privaciones como actos expropiatorios, devenía inaplicable dicha normativa (159).

La doctrina que había sentado la comentada decisión de competencias será posteriormente mantenida casi unánimemente tanto por la Administración activa, por vía normativa o individual, como por el Consejo Real (160), excepto en el breve paréntesis abierto por el reglamento a la ley de enajenación forzosa sancionado por Real Decreto de 17-VII-1853 y cerrado —si bien con ciertas matizaciones— por el Real Decreto de 10-VII-1861 aprobando el pliego de condiciones generales para las contratas de obras públicas.

El aprovechamiento de materiales, pues, sólo daría lugar a la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, pero no por el valor intrínseco de éstos.

Algunos factores habían de incidir en la configuración práctica de la técnica expropiatoria: a) la interpretación restrictiva que se haría de la ley de 1836, así como la prohibición de suspender o interrumpir las obras públicas por las reclamaciones que los particulares-propietarios hicieren, consagradas por la Real Orden de 19 de septiembre y el Real Decreto de 10 de octubre, ambos de 1845; y b) la prohibición de admitir interdictos frente a las providencias guber-

(158) Artículo 8.º, 4.º, de la Ley de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales de 2-IV-1845, y artículo 31 del Real Decreto de 10-X-1845.

(159) Será constante la pugna que mantendrán, vigente la Ley, los jueces de primera instancia y las autoridades administrativas por este tipo de negocios.

(160) A título meramente indicativo, las decisiones de competencias de 2-X-1850 (C.L., tomo 51, pp. CI-CII), 5-V-1852 (C.L., tomo 56, pp. XCII-XCIII) y 2-XII-1853 (C.L., tomo 60, pp. CXLIII y ss.).

nativas dictadas por los Ayuntamientos y Diputaciones dentro del límite de sus facultades, establecida por R. O. de 8 de mayo de 1839 (161). La interpretación que de estas prohibiciones y de su propio «círculo de atribuciones» hacen la Administración activa y el Consejo Real, desvirtuarán notoriamente el procedimiento previsto por los legisladores de 1836 para que la propiedad privada cediere en beneficio del interés público.

La obsesiva preocupación por la defensa del derecho de propiedad, en detrimento de una minuciosa regulación que fijare los casos en que aquélla debiese ceder ante el prevalente interés público y las peculiaridades derivadas tanto de los distintos tipos de propiedad (mueble o inmueble) como del carácter de la privación (perpetua o temporal) contribuirán decisivamente a recortar el ámbito de aplicación de la ley de 1836.

Así delimitado el campo de aplicación de la ley de enajenación forzosa, la jurisprudencia recaída sobre esta técnica versará fundamentalmente sobre la interpretación de aspectos puramente accidentales de la ley, huyendo de toda formulación sustantiva que permita construir un cuerpo de doctrina acerca del concepto de expropiación forzosa. Las continuas luchas entre las autoridades administrativas y los jueces de primera instancia serán las causas de que el Consejo Real —después llamado Consejo de Estado— sea «oído» la mayor parte de las veces para decidir cuestiones de competencia entre unas y otras autoridades, evitando así pronunciamientos doctrinales de fondo acerca del concepto y alcance de la técnica expropiatoria.

De la falta de interés que ofrecen la mayoría de los numerosos fallos examinados, quizá merezcan ser exceptuados los tres siguientes:

El primero es el contenido en una sentencia del Consejo Real de 30 de junio de 1847 (162), dictada a consecuencia de la demanda de un propietario de varias casas al que, con motivo de la pavimentación de una calle a la que daban frente las casas, no sólo se le había ocupado terreno suyo para aceras, sino que también, con motivo de la elevación de los nuevos rasantes de la calle, las puertas de las susodichas casas habían quedado notoriamente reducidas. El Con-

---

(161) «Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes y de los Reales Decretos, órdenes, resoluciones y reglamentos generales expedidos por las Secretarías del Despacho», tomo XXV, correspondiente a 1839, p. 294.

(162) C.L., tomo 41, 1847, pp. 101 y ss.

sejo Real admite la demanda condenando a la Administración al pago del terreno ocupado para la construcción de aceras y también al pago de los otros «gastos que hayan de invertirse en las obras necesarias a efectos de habilitar para el uso que antes tenían las puertas de las casas mencionadas». Para el reconocimiento de esta segunda indemnización el Consejo Real se amparaba en que, con la elevación de los rasantes de la calle, se le habían causado daños y perjuicios al demandante en las casas de su propiedad y que, si bien los Ayuntamientos tienen la facultad e incluso la obligación de realizar obras como la que da lugar a esta reclamación, esta facultad no sólo está limitada por las leyes, usos y costumbres, sino también por el «derecho o interés legítimo de tercero»; y reconocía un auténtico interés legítimo en el propietario a que la Administración hubiese respetado los antiguos rasantes de la calle; interés legítimo tan protegible e indemnizable en caso de menoscabo, como los derechos perfectos y absolutos, pues —consideraba el Consejo Real— «en cuestiones administrativas no sólo los derechos perfectos y absolutos una vez desconocidos y heridos producen acción e indemnización a favor del que los afecta, sino también los intereses legítimos compatibles con el interés público, e injustamente hollados a nombre de este interés».

Otra consideración del Consejo Real que merece ser resaltada es la contenida en la decisión de competencias de 27 de octubre de 1847 acerca de la expresión utilidad pública y del destinatario inmediato y directo del bien objeto de expropiación (163); en terminología moderna se hablaría del beneficiario de la expropiación.

El supuesto de hecho contemplado es la competencia suscitada entre un Jefe político y un juez de primera instancia, con motivo de la admisión por este último de un interdicto interpuesto por un propietario, al que se le había ocupado una finca al objeto de amontonar piedras y otros materiales para la reconstrucción de un establecimiento de baños minerotermales, que había sido objeto de expropiación en favor de un particular por negarse su antiguo propietario a su reconstrucción. El Consejo Real sale al paso de la posible objeción del empleo de la técnica expropiatoria en favor de particulares no concesionarios, considerándola como obra pública, en cuanto obra de utilidad o interés público «puesto que el uso de los baños, que es el objeto directo de la obra, será de beneficio

---

(163) C.L., tomo 42, 1847, pp. I.XX y ss.

común, o lo que es lo mismo, será para el público en las personas que le necesiten para su salud, no de otra manera que lo es de un camino en las personas que han menester trasladarse por él de un punto a otro» (164); añadiendo que a tal carácter no obsta el que el establecimiento sea de propiedad particular «porque en el hecho de omitir, como omite, esta circunstancia en su expresada definición la primera de dichas dos leyes (se refiere a la ley de enajenación forzosa sancionada el 17 de julio de 1836) es visto que la considera accidental», consecuentemente se decide la competencia a favor de la autoridad administrativa, al amparo de lo establecido en la Real Orden de 19-IX-1845 en relación con la ley de 2-IV-1845.

Habrà ocasión en otro lugar de contemplar supuestos en que la norma prevé la posibilidad de expropiación forzosa en favor de particulares, no ya para beneficiar la explotación de determinadas sustancias (minas, aguas, etc.), sino como sanción al incumplimiento de determinados deberes derivados de la titularidad dominical, ya por razones de seguridad (edificios ruinosos), ya por razones de ornato o escasez de viviendas (solares yermos), o razones de salubridad pública que benefician directa e inmediatamente a otros particulares (supuestos contemplados en las decisiones de competencias de 14-IX-1849; de 1-XI-1853; de 6-V-1857, entre muchas otras).

La tercera sentencia que merece ser resaltada es la fallada el 15 de abril de 1869 por el Tribunal Supremo contencioso-administrativo (165). El supuesto de hecho contemplado era la destrucción de la presa de un molino por ser atentatoria contra la salud pública, dado que producía un estancamiento de las aguas que era perjudicial a aquélla, lo cual había sido pericialmente constatado.

El propietario del molino demandaba de la Administración el reconocimiento al derecho de indemnización por esta destrucción,

---

(164) Los establecimientos de baños y aguas minerales, si bien estaban sometidos a intensas intervenciones del poder público (inspección y nombramiento de director; imposición a sus propietarios de la obligación de conservarlos en buen estado haciendo para ello las mejoras que fueren precisas, pudiendo llegar esta imposición hasta la obligatoriedad de invertir todos los años hasta un 10 por 100 del producto total que rinda el establecimiento; precios de utilización fijados con carácter general por arancel), no por ello dejaban de ser establecimientos de propiedad privada, con todos los derechos que para sus titulares conllevaba esta pertenencia. «Los dueños de los establecimientos de baños y aguas minerales tendrán como hasta aquí el dominio de ellos y el goce de todas las prerrogativas que les corresponden por el derecho de propiedad...», art. 51 del Reglamento sancionado el 3-II-1834, en vigor hasta 1868 (decretos de la Reina Nuestra Señora doña Isabel II, tomo 19, pp. 3 y ss. del apéndice).

(165) C.L., S.T.S. 1869, pp. 77 y ss.

pues los perjuicios que le había ocasionado la destrucción de las obras, desviación de las aguas e inutilización del molino eran muy cuantiosas. El tribunal de instancia había rechazado dicha reclamación. El Tribunal Supremo la revoca considerando que el principio fundamental de que nadie puede ser privado de su propiedad, sino por causa justificada de utilidad común y previa la correspondiente indemnización, había sido en este caso manifiestamente transgredido, pues «no sólo es aplicable a los casos marcados en la ley de 17 de julio de 1836 sobre expropiación forzosa, sino a todos aquellos en que con motivo del bien público haya necesidad de tomar medidas más o menos urgentes, con las que se perjudique a un tercero en su propiedad». Y, por otra parte, el hecho de que la providencia ordenando la demolición fuere conforme con lo que la salud pública exigía, no impedía el reconocimiento de indemnización por los perjuicios causados al dueño del molino.

Debe resaltarse, también, de este último fallo la compensación perjuicios-beneficios que se establece para determinar el importe total de la indemnización debida, ya que, como consecuencia de la destrucción de la presa y la desaparición de la rebalsa de las aguas, las propiedades colindantes de los demandantes han experimentado también una mejora, cuyo valor deberá descontarse de la cantidad en que se estimen los perjuicios.