

LAS EXCEPCIONES A LA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA

POR

M. BAENA DEL ALCÁZAR

Doctor en Derecho.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1,2 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA Y 1,3 DE SU REGLAMENTO: 1. *Las excepciones del artículo 1,2 de la Ley de expropiación Forzosa.* 2. *Las excepciones del artículo 1,3 del Reglamento de Expropiación Forzosa.* 3. *La conexión entre los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1,3 de su Reglamento.*—III. LOS SUPUESTOS DE VENTAS FORZOSAS: 1. *Los supuestos generales:* A) Las ventas forzosas a entes administrativos. B) Las ventas forzosas a los particulares. C) Referencia especial a las ventas forzosas en materia de divisas: a) Evolución legislativa. b) Sistema vigente. 2. *El supuesto problemático. Las ventas forzosas previstas en la legislación orgánica de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes.* 3. *Rasgos generales de las relaciones jurídicas surgidas como consecuencia de las ventas forzosas.*—IV. LA CALIFICACIÓN DOCTRINAL DE LAS VENTAS FORZOSAS: 1. *Teorías que se rechazan.* A) La teoría del contrato intervenido o la obligación de contratar. B) La teoría de la limitación a la propiedad. C) la teoría de la identificación con la expropiación. D) La teoría de la identificación con la requisa. E) La posible teoría de la indemnización especial. 2. *Intento de calificación.* A) Las ventas forzosas a la luz de la teoría de la privación singular. B) Las ventas forzosas de bienes fungibles como prestaciones in natura de carácter residual. V. EL SIGNIFICADO DE LA EXCEPCIÓN. 1. *Ventas forzosas y expropiación forzosa.* 2. *Un portillo abierto en el sistema de garantías.*

I

INTRODUCCIÓN (1).

La institución de la expropiación forzosa, clásica del Derecho administrativo, ha sido convenientemente estudiada y regulada en el Derecho español. Los estudios, a pesar de las diferencias doctrinales, son nume-

(1) En realidad, quizá fuese más exacto hablar de exclusiones de la Ley que de excepciones a la Ley, ya que no se trata de supuestos comprendidos en la figura de la expropiación y exceptuados, sino de supuestos excluidos de la figura. Se emplea, sin embargo, la terminología del título por ser la utilizada por el Reglamento de Expropiación Forzosa y entenderse, por tanto, que resulta más orientadora para el lector.

rosos e importantes (2). La regulación ha alcanzado gran altura y ha intentado otorgar el máximo de garantías a los particulares. Así se ha podido hablar (3) de «la generosa amplitud con que la Ley (de Expropiación Forzosa) ha definido los elementos integradores de la amplia potestad expropiatoria» que tiene el significado de intentar comprender cuantas formas expropiatorias pueda concebir el legislador, a fin de que se sometan todas ellas a un sistema común de garantías.

El presente estudio, que, a la vista del panorama apuntado, podría parecer innecesario, no coincide, sin embargo, con los anteriores, ya que se refiere, no a la expropiación forzosa tal como la concibe en nuestro Derecho su Ley reguladora, sino a las excepciones al sistema que se hacen en los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1,3 de su Reglamento. Este estudio pudiera ser útil, tanto para una contemplación de las excepciones en sí como para contrastarlas con la caracterización general de la expropiación en nuestro Derecho (4).

Para realizar el presente trabajo debe empezarse por situar las excepciones dentro de lo que comprende y de lo que no comprende el ámbito de vigencia de la Ley. La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y su Reglamento, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, contienen la regulación de un procedimiento general y diversos procedimientos especiales (5). No obstante, en ejecución de lo dispuesto en la Disposición Final 3.ª de la Ley, se dictó el Decreto de 23 de diciembre de 1955, que enumeraba determinadas normas sobre expropiación forzosa que continuaban vigentes después de la promulgación de la Ley. Sin embargo, el Reglamento ha persistido en el intento de unificar al máximo posible el sistema, ya que su artículo 2.º establecía que las expropiaciones especiales, no reguladas en la Ley de Expropiación pero establecidas por normas con rango de Ley, se regirían,

(2) Véase, además de los que más abajo se citan, como trabajo jurisprudencial, RODRÍGUEZ MORO, *La expropiación forzosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en el núm. 34 de esta REVISTA, 1961, 121 y sigs.

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, pág. 86.

(4) No es el único caso en que puede ser útil en derecho español estudiar una institución contrastando los principios generales enunciados en los textos, con las excepciones que reconocen las leyes. En este sentido sería muy interesante un estudio de los entes incluidos en la relación del artículo 5.º de la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas.

(5) Expropiación por zonas o grupos de bienes, expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, expropiación de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico, expropiación por entidades locales o por razón de urbanismo, expropiaciones por causa de colonización o de obras públicas, expropiación en materia de propiedad industrial y expropiación por razones de defensa nacional.

no obstante, por la Ley de Expropiación y por su Reglamento en cuanto a garantías jurisdiccionales, intervención del Jurado Provincial de Expropiación, responsabilidad por demora y reversión; y, además, disponía la aplicación subsidiaria de la Ley y del mismo Reglamento respecto a los puntos regulados en las Leyes especiales vigentes (6). Estas normas se aplicaban también en los casos de la legislación expresamente mantenida en vigor por el Decreto de 23 de diciembre de 1955, en virtud de lo establecido en la Disposición Final 2.^a del Reglamento.

Quedaba así estructurado un armonioso cuadro constituido por una regulación general, en la que se otorgaban las máximas garantías al administrado, sin perjuicio del reconocimiento realista de determinadas peculiaridades, y un mínimo de legislación especial que se mantenía vigente, conectada, por otra parte, con el espíritu y el sistema de la legislación general.

Pues bien, los supuestos que nos interesan han sido excluidos de este cuadro, tanto por el legislador (7) como por la doctrina que les ha otorgado una atención muy escasa (8). Estos supuestos son los de los artículos 1.2 de la Ley y 1,3 de su Reglamento. Según el primero: «Quedan fuera del ámbito de esta Ley las ventas forzosas reguladas por la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas.» Según el artículo citado del Reglamento: «En las excepciones del párrafo 2 del artículo 1.º de la Ley, se comprenden las relativas a ventas forzosas de cualquier artículo objeto de intervención económica.»

Precisamente por no haberse meditado sobre estas excepciones, parece que no se ha pensado en una posibilidad. Que la solemne y generosa declaración del frontispicio de la Ley, contenida en el párrafo 1.º del artículo 1.º, se encuentre desvirtuada inmediatamente a continuación en el párrafo 2 del mismo artículo, posibilidad que se intentará comprobar en este trabajo.

(6) Una referencia a estas llamadas expropiaciones imperfectas en NIETO GARCÍA, *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, en el núm. 36 de esta REVISTA, 1961, pág. 107.

(7) Que menciona otras normas, pero que ni siquiera cita éstas en el Decreto de 23 de diciembre de 1955.

(8) Así, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA en su libro *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, en "Instituto de Estudios Políticos", Madrid, 1956, donde sólo se trata el asunto en el pasaje de las páginas 73 y 74 que examinaremos después. Véase, además, CARRETERO PÉREZ, *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Editorial Santillana, Madrid, 1965, págs. 55 y sigs.

II

LA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1,2 DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA Y 1,3 DE SU REGLAMENTO.

Los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1,3 de su Reglamento son diferentes. Mientras que el primero dice que quedan fuera del ámbito de la Ley las ventas forzosas reguladas en la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas, el segundo dice que en las excepciones de la Ley se entienden comprendidas las ventas forzosas de los artículos que sean objeto de intervención económica. Prácticamente, puede afirmarse que no existen interpretaciones doctrinales sobre este punto (9). Vamos a examinar por separado y por menorizadamente los textos y a estudiar luego las conexiones o desconexiones que presentan.

1. *Las excepciones del artículo 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa.*

Se exceptúan del ámbito de aplicación de la Ley las ventas forzosas previstas en la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas.

Vemos, pues, que el elemento manejado, en primer lugar, es el de las ventas forzosas. Estas suponen, como se estudiará después, la entrega de un producto por parte de todos. Encontramos, por tanto, una contraposición entre el elemento de la privación singular, manejado como criterio básico en el artículo 1,1 de la Ley, y las ventas forzosas, que suponen una medida de carácter general. En segundo lugar, la Ley se refiere a legislación especial, lo que supone una contraposición entre legislación general que se basa en el principio general del artículo 1,1. y legislación especial excluida en el artículo 1,2. Pero, además, existe una delimitación material: se trata de la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas, por lo que merece la pena detenerse a explicar las causas de estas exclusiones.

En cuanto a los abastecimientos, debe tenerse en cuenta que la Ley de 24 de junio de 1941, que reorganiza la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, es una especie de norma en blanco, que concede facultades

(9) La de GARCÍA DE ENTERRÍA que veremos después, es anterior al Reglamento.

des amplísimas a la Comisaría, y que se encuentra presidida por criterios de eficacia que dan lugar a un amplio margen de discrecionalidad. Sin duda por ello la Ley de 18 de marzo de 1944 que restableció la jurisdicción contencioso-administrativa, excluyó esta materia del control jurisdiccional, al decir en su artículo 2.º: «Quedan excluidas, como pertenecientes al orden político o de gobierno, las resoluciones que la Administración dictare en ejecución y aplicación de Leyes y disposiciones referentes a depuración, responsabilidades políticas, desbloqueo, Prensa y propaganda y *abastecimientos*». Consecuentemente, el Decreto de 8 de febrero de 1952, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de la Jurisdicción contenciosa, también excluía del conocimiento de ésta a los *abastecimientos* en el número 1.º de su artículo 4.º (10).

Teniendo en cuenta que la Ley de Expropiación Forzosa monta un cuidado sistema de garantías, era natural que, si se quería excluir del control a la legislación sobre *abastecimientos*, se le dejase fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa (11).

Por otra parte se aprovechó la oportunidad para excluir también materias como el comercio exterior y las divisas, en las que era prácticamente imposible aplicar el sistema de la Ley a la vista de la legislación que entonces las regía. A propósito de esto debe hacerse una importante puntualización. No debe entenderse que la excepción a la Ley comprende *abastecimientos-más comercio exterior-más divisas*, sino simplemente *abastecimientos-más comercio exterior y divisas*, es decir, deben entenderse estos dos términos como una unidad. La razón es que en la época en que se elabora y promulga la Ley de Expropiación Forzosa las divisas obtenidas como consecuencia de exportaciones eran en su mayor parte retenidas por la Administración, quedando al particular sólo un remanente para la venta en el mercado libre. Por ello las ventas forzosas en materia de comercio exterior eran también en realidad ventas en materia de divisas.

Es decir, recapitulando lo anterior, se puede afirmar que el artículo 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa excluye del ámbito de

(10) Como recuerda VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 221.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA en ob. cit., pág. 74, afirma que no se trata de la legislación orgánica de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes. Prescindiendo, por el momento, del problema de la interpretación extensiva del término *abastecimientos*, el autor de este trabajo formuló la hipótesis de que si se hubiera utilizado un criterio orgánico basándose en que los puntos exceptuados eran todos de la competencia del Ministerio de Comercio. No obstante, del examen de los documentos que se conservan en el archivo del Departamento, se deduce que el Ministerio de Comercio no tuvo nada que ver con la excepción.

ésta las *ventas forzosas*, impuestas con carácter general y opuestas a la privación singular del artículo 1,1, previstas en la *legislación especial*, opuesta a la general, en un ámbito claramente delimitado: *abastecimientos más comercio exterior y divisas*.

2. *Las excepciones del artículo 1,3 del Reglamento de Expropiación Forzosa.*

Sin embargo, después de la declaración de la Ley vino la interpretación de la Ley efectuada por el Reglamento. En este punto nos encontramos con uno de los más claros casos de dependencia del legislador respecto a la doctrina científica, ya que el Reglamento ha seguido casi literalmente la opinión del más autorizado comentarista de la Ley. En efecto, GARCÍA DE ENTERRÍA (12) había afirmado que «por legislación sobre abastecimientos en el sentido de la Ley habrá que entender toda la legislación reguladora del mercado, se refiera o no a los abastos en sentido estricto»; y el Reglamento vino a decir en su artículo 1,2 que en las excepciones a la Ley se comprenden las relativas a ventas forzosas de *cualquier artículo objeto de intervención económica*.

De todas formas, prescindiendo de que esté justificada o no esta interpretación extensiva, lo cierto es que en la formulación de las excepciones que hace el Reglamento existen elementos distintos de los que hemos visto que se dan en el artículo 1,2 de la Ley. Hay un elemento que permanece. La excepción sigue basándose en la referencia a las ventas forzosas, contrapuestas en principio por su carácter general a las privaciones singulares del artículo 1,1 de la Ley.

En cambio, el resto del artículo 1,2 del Reglamento no coincide con el 1,2 de la Ley. Así podemos observar que se ha suprimido la referencia a legislación especial. Por otra parte, la delimitación del ámbito material ha cambiado. No se trata ya de abastecimientos, comercio exterior y divisas, sino de productos objeto de intervención económica.

Si se hace, como al referirse al artículo 1,2 de la Ley, una recapitulación, comprobaremos que, sin mención alguna del elemento legislación general sobre la expropiación forzosa, según el Reglamento se trata de las ventas forzosas de: 1.º productos; 2.º objeto de intervención económica. Dos nuevos puntos a interpretar para una clara comprensión de las excepciones.

(12) GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., pág. 74.

3. *La conexión entre los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1,3 de su Reglamento.*

La falta de coincidencia de los textos antes manejados determina la necesidad de una interpretación conciliadora. Para ello es preciso referirse en primer lugar a la explicación de que haya desaparecido el elemento «legislación especial». Sin haber llevado a cabo una alteración del sentido de la Ley, el Reglamento de Expropiación Forzosa ha suprimido la contraposición entre legislación general y legislación especial que figuraba en el artículo 1.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954.

Esto resulta explicable por dos razones. En primer lugar, porque a la vista de la legislación excluida por el Decreto de 23 de diciembre de 1955 parecía claramente perturbador referirse por una parte a legislación especial excluida de pleno derecho (las ventas forzosas a que venimos aludiendo) y por otra a legislación especial mantenida expresamente en vigor, aunque conectada con el procedimiento general (la mencionada en el Decreto de 23 de diciembre de 1955). En segundo lugar, porque a la vista de la nueva interpretación, que ya no se refería sólo a abastecimientos, comercio exterior y divisas, parecía prudente no mencionar el término legislación, porque podía sugerir la idea de que se trataba de intervenciones consagradas por normas con rango de Ley, lo que no es cierto en todos los casos y puede prestarse a confusión con las expropiaciones imperfectas autorizadas por Ley, a que se refiere el artículo 2,1 del Reglamento.

Un segundo punto a tener en cuenta es el referente a la expresión intervención económica, que aparece en el Reglamento y que no se mencionaba en la Ley. La importancia de este punto estriba en que es aquí donde se observa más claramente la dependencia del legislador respecto a la postura de la doctrina. Con el propósito, quizá justificado, de ampliar el ámbito de la excepción, se ha deformado lo dispuesto en el artículo 1,2 de la Ley, para incluir los productos que no están afectados por la legislación sobre abastecimientos en sentido estricto.

En este punto existe la dificultad de interpretar qué deba entenderse por intervención, si bien resulta obviada porque hay que poner este elemento en conexión con el de que se trate de una venta forzosa. No es necesario, por tanto, entrar en mayores precisiones doctrinales sobre lo que deba entenderse por intervención. La excepción a la Ley tendrá lugar cuando se trate de aquellos productos respecto a los que la Administración intervenga de alguna manera con carácter imperativo en el

ciclo económico, siempre que dichos productos se hallen afectados por una venta forzosa.

El tercer punto a considerar se refiere a lo que deba entenderse por «artículos», término que tampoco se mencionaba en el 1,2 de la Ley. Desde luego, a primera vista parece que se trata sólo de muebles. Según esto, la excepción afectaría a los bienes muebles, afectados por intervención económica, que sean objeto de ventas forzosas. Sin embargo, esta interpretación da lugar a la dificultad de que dentro de la excepción del artículo 1,2 de la Ley cabían perfectamente las ventas forzosas de bienes inmuebles previstas en la legislación de abastecimientos entendida como legislación orgánica de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (13), lo que no sucede en la formulación del Reglamento, punto sobre el que se volverá después (14).

III

LOS SUPUESTOS DE VENTAS FORZOSAS.

En el presente apartado se trata de enfrentarse con el examen de la legislación reguladora de las ventas forzosas. Sin embargo, para el buen entendimiento de las páginas posteriores debe puntualizarse que no se trata ahora ni de estudiar todas las ventas forzosas ni de estudiar a fondo cada una de ellas, sino simplemente de dar un cuadro suficientemente significativo que preste concreción a las afirmaciones realizadas hasta el momento, así como al intento de calificación doctrinal del apartado siguiente.

Junto a ésta deben hacerse otras dos advertencias. En primer lugar, que los supuestos de ventas forzosas previstos en la legislación española son actualmente mucho más escasos que en 1954, fecha de promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa, no obstante lo cual se consideran lo suficientemente importantes como para que el estudio sea de interés. En

(13) La legislación de la Comisaría prevé, desde luego, la posibilidad de que se efectúen ventas forzosas de inmuebles. Así, por ejemplo, en la misma Ley de 24 de junio de 1941, según la cual corresponde a la Comisaría "la intervención de los productos cuya distribución le está encomendada, así como la de los establecimientos donde se produzcan, elaboren, almacenen o expendan" (artículo 1.º).

(14) Por otra parte, con posterioridad a la Ley y al Reglamento, y totalmente al margen del sistema expropiatorio, se ha efectuado alguna transferencia de bienes, como la de las acciones de los bancos nacionalizados, que tampoco están incluidas en la legislación sobre abastecimientos y sólo muy dudosamente puede entenderse que se refieren a artículos, objeto, de intervención económica.

segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que las ventas forzosas deben realizarse al amparo o en cumplimiento de una legislación que continúa vigente a pesar de las corrientes neoliberales que parecen predominar en nuestra legislación a partir del Decreto 3.060/1962, de 23 de noviembre, por el que se aprobaban las directrices y medidas preliminares al I Plan de Desarrollo Económico y Social (15).

En este apartado se trata de estudiar ante todo los supuestos generales para ocuparse luego del supuesto problemático antes aludido: las ventas forzosas a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes. Dentro de los supuestos generales habrá que referirse a las ventas forzosas de melazas y alcoholes industriales, algodón, tabaco, trigo, lúpulo y lubricantes (16), y se dedicará un apartado especial a las ventas forzosas en materia de divisas. Con ello, sin perjuicio de montar la base de la investigación sobre lo dispuesto en el Reglamento de Expropiación Forzosa, se examinan con más detalle los puntos a que se refiere la Ley: abastecimientos, y comercio exterior y divisas.

1. *Los supuestos generales.*

Además de dedicar un apartado especial al estudio de las ventas forzosas en materia de divisas, se va a distinguir aquí entre las ventas forzosas a entes administrativos y las ventas forzosas a particulares, distinción que convendrá tener presente al ocuparnos de las relaciones surgidas como consecuencia de las ventas forzosas.

A) *Las ventas forzosas a entes administrativos.*

Las ventas forzosas a que alude el epígrafe consisten en las entregas obligatorias de melazas y alcoholes industriales, algodón (en ciertas

(15) Véase sobre este punto BAENA DEL ALCÁZAR, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1966, pág. 350.

(16) Aunque en este trabajo sólo se intenta obtener una visión jurídica del problema, debe apuntarse la gran importancia económica de la cuestión que nos ocupa. En primer lugar, porque por la vía de la excepción o exclusión que estudiamos se mantiene la base jurídica de diversos monopolios públicos o privados. En segundo lugar, por la importancia de las cifras a manejar.

Según la edición manual del Anuario Estadístico de España de 1968, la producción de los artículos afectados ascendió a 48.006 millones de quintales métricos de trigo (en 1966), 2.014 millones de quintales métricos de algodón (en 1966), 343.000 quintales métricos de tabaco (en 1965) y 9.430 millones de hectolitros de cerveza, obtenida como se sabe a partir del lúpulo (en 1967). Parece muy dudoso que las cifras pagadas por expropiaciones se aproximen, ni de lejos, al precio de estos productos. Es decir, desde el punto de vista de su valor tienen más importancia las excepciones o exclusiones al sistema de expropiación que la expropiación misma.

condiciones), tabaco y trigo principalmente, más las ventas de divisas al Instituto Español de Moneda Extranjera y las realizadas a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes, que se estudian en apartados especiales.

Efectivamente, las melazas y los alcoholes industriales deben entregarse obligatoriamente a la Comisión Interministerial del Alcohol a precios oficialmente fijados, según la Orden de 16 de agosto de 1968 (17); los titulares de las factorías desmotadoras deben entregar al Instituto para el Fomento de la Producción de Fibras Textiles un porcentaje de su producción para destinarlo a la exportación, según el Decreto de 14 de marzo de 1963 (18); la semilla de tabaco debe entregarse obligatoriamente al Servicio Nacional para el Cultivo y Fermentación del Tabaco, según la Orden de 8 de septiembre de 1958 (19); y, por último, el trigo debe entregarse obligatoriamente al Servicio Nacional del Trigo, ahora Servicio Nacional de Cereales a partir del Decreto de 1 de febrero de 1968, si bien la obligación se consigna más estrictamente en la ordenación periódica de las campañas de producción (20).

Como puede verse, al menos respecto a este grupo, se trata de productos agrícolas y no industriales. Pues bien, a propósito de estos productos debèn hacerse varias observaciones. La primera es que, con la excepción del trigo (21), en los demás casos la obligación de venta forzosa no se encuentra establecida por Ley. Por otra parte, debe observarse que los productores están obligados a vender, en virtud de su situación de sujeción general al Ordenamiento jurídico, toda su producción o parte de ella a un ente administrativo creado al efecto. Esto confirma lo dicho por LÓPEZ RODÓ (22), cuando advierte que lo que él llama intervencionismo económico (23) se encarga frecuentemente a entidades

(17) BAENA DEL ALCÁZAR, ob. cit., pág., 252.

(18) *Ibidem*, pág. 251.

(19) *Ob. y loc. cit.*

(20) *Ibidem*, pág. 250. En una situación parecida a la de los productos a que se refiere el texto estaba el arroz hasta la promulgación del Decreto de 22 de julio de 1965. En cuanto al trigo existen antecedentes muy abundantes de la obligación de entrega. De especial interés resulta el modo de formularse la obligación en una pragmática de Felipe II, de 1558, citada por LÓPEZ RODÓ, según la cual se ordenaba a los Corregidores que forzasen a los acaparadores a la venta de grano para el consumo. LÓPEZ RODÓ, *Intervencionismo administrativo en materia de subsistencias*, "Información Jurídica", octubre de 1944, pág. 23, en nota.

(21) En el caso del trigo la obligación se encuentra establecida, entre otros textos, por el Decreto-Ley de 23 de agosto de 1937 y por la Ley de 7 de mayo de 1942, de modo indirecto.

(22) LÓPEZ RODÓ, ob. cit., pág. 19-20.

(23) Sobre el uso del término intervencionismo, véase BAENA DEL ALCÁZAR, *Régimen*

descentralizadas, a entidades de Derecho público con personalidad propia. Resulta lógico que así suceda, toda vez que en estos casos las funciones de la Administración suelen consistir en la distribución del producto y para ello se requiere un organismo ágil, como son las entidades descentralizadas, cuya característica primordial es actuar al margen de las trabas del Ordenamiento común (24).

Por lo que se refiere a la cuantía de los productos objeto de venta forzosa, en algunas ocasiones se trata de la totalidad de la producción, mientras que otras veces (como en el caso del algodón) es sólo una parte de ésta, que la Administración fija previamente.

Por último, debe subrayarse que la obligación de vender no depende de una situación de sujeción especial, sino de la sujeción general al Ordenamiento jurídico, salvo casos muy concretos en que se esté en un *status* especial como consecuencia de la inscripción en un registro administrativo de carácter constitutivo.

B) *Las ventas forzosas a los particulares.*

Pero junto a casos en que la entrega se hace a un ente administrativo, existen otros en que debe hacerse a favor de entidades privadas. Tales son los casos del algodón, el petróleo y el lúpulo principalmente. Así vemos que los lubricantes deben entregarse obligatoriamente a CAMPSA, según la Orden de 12 de junio de 1957 (25); el algodón en bruto debe entregarse a las entidades concesionarias de factorías desmontadoras según el Decreto de 17 de marzo de 1966; y el lúpulo debe entregarse obligatoriamente a la Sociedad Española de Fomento del Lúpulo, según la Orden de 24 de junio de 1958 (26).

Igual que sucedía con los productos del apartado anterior, también aquí se trata de productos agrícolas con la excepción del petróleo. Y también aquí se da un factor que se habían apreciado antes, como es que las obligaciones de entrega no aparecen consagradas por Ley,

jurídico de la intervención administrativa en la economía, Editorial Tecnos, Madrid, 1966, página 32.

(24) Véase, al respecto, CLAVERO, *Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular de las Administraciones autónomas*, Conferencia inaugural del curso 1962-63, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Alcalá de Henares, 1962; y BAENA DEL ALCÁZAR, *Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central*, en el núm. 44 de esta REVISTA, 1964, págs. 59 y sigs.

(25) No obstante, respecto a los lubricantes debe entenderse que la obligación está consagrada por Ley, a la vista de lo dispuesto en el artículo 33,4 de la Ley de Hidrocarburos.

(26) BAENA DEL ALCÁZAR, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1966, págs. 250 y sigs.

salvo en el caso del petróleo. La entrega puede afectar a toda la producción y, en principio, se encuentra establecida por el Ordenamiento general independientemente de que exista una situación de sujeción especial que se concrete en la atribución a los productores de un *status*.

Sin embargo, se encuentran una peculiaridad importante. Las entregas no se hacen a una entidad administrativa, sino a una entidad privada (27), ya que la Administración ha traspasado sus funciones a dichas entidades con las consecuencias siguientes. En primer lugar, que las privaciones coactivas de propiedad se realizan a favor de una entidad privada y no de la Administración. En segundo lugar, que se crean unas relaciones entre la persona que se dedica habitualmente a una actividad determinada (cultivo del algodón o del lúpulo) y la entidad a la que la Administración ha traspasado sus funciones, relaciones aun insuficientemente estudiadas por la doctrina (28), de entre las cuales la venta forzosa es un tracto más del ciclo de la producción, minuciosamente reglamentada. Según establezca esta reglamentación, el momento de la venta forzosa estará predeterminado de antemano, o tendrá lugar cuando así lo hayan previsto las partes.

C) *Referencia especial a las ventas forzosas en materia de divisas.*

Como se ha dicho más arriba, se van a estudiar especialmente estas ventas forzosas por estar mencionadas expresamente en el artículo 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa. En los dos apartados siguientes se examinan la evolución legislativa y la situación actual.

a) *Evolución legislativa.*

La venta forzosa de divisas es quizá la más antigua en el Derecho español posterior a la guerra civil. El sistema actual, prescindiendo de las normas de emergencia dictadas en ambas zonas, encuentra su más

(27) La doctrina ha estudiado más de una vez estos casos como son los de las situaciones y relaciones jurídicas en que se encuentran la CAMPASA, las entidades concesionarias de factorías de algodón, y la Sociedad Anónima Española de Fomento del Lúpulo, bien partiendo del acto administrativo que les asigna funciones caracterizándolo como una concesión industrial, bien contemplando la cuestión desde la perspectiva de las funciones estatales respecto a la actividad hásica; véase VILLAR PALASÍ, *Voz Concesiones administrativas*, en "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", IV. págs. 693 y sigs.; y en *La intervención administrativa en la industria*, I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 267; y BAENA DEL ALCÁZAR, *ob. cit.*, pág. 269 y sigs.

(28) Véase, no obstante, las interesantes referencias que hace a este punto VILLAR PALASÍ, *Justo precio y transferencias coactivas*, en el núm. 18 de esta REVISTA, 1955, página 35.

remoto antecedente en el Decreto-Ley de 14 de marzo de 1937, según el cual era obligatoria la entrega de divisas que se pagaban al cambio oficial establecido. En consonancia con lo dispuesto en el Decreto-Ley citado, tanto el primitivo Comité de Moneda Extranjera como el posterior Instituto Español de Moneda Extranjera tenían encomendada la centralización de la compraventa de divisas en España (29). Por lo demás, durante la vigencia de esta legislación tenía lugar una actuación de la banca en esta materia, pero se limitaba a hacer de simple intermediario entre los particulares y el Instituto, tarea por la que cobraba una comisión del dos por mil del valor de la operación.

El Decreto-Ley de 14 de marzo de 1937 fue derogado por otra norma básica que marca un nuevo hito importante en la evolución legislativa que nos ocupa. Se trataba de la Ley de 4 de mayo de 1948, que reiteraba la obligación de entrega forzosa de las divisas al Instituto Español de Moneda Extranjera. Durante el período de vigencia de esta Ley funcionaron los sistemas de cambios especiales y de cuentas combinadas en virtud de los cuales, a más de aplicarse cambios diferentes a las distintas operaciones, se abrían cuentas individuales a los comerciantes, de manera que las divisas obtenidas a consecuencia de una operación eran retenidas obligatoriamente, excepto un porcentaje que podía venderse en el mercado libre (30). Estas retenciones constituían en realidad las ventas forzosas en materia de comercio exterior a que se refería el artículo 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa, que coexistían con la obligación de ceder las divisas en general, procedieran o no de actividades comerciales.

Sin embargo, hoy día esta retención obligatoria de divisas provenientes de operaciones comerciales con el exterior ha sido dejada sin efecto y por ello se ha afirmado antes que la excepción del artículo 1,2 de la Ley puede reducirse sólo a dos términos: abastecimientos y divisas.

Debe recordarse, finalmente, que bajo la vigencia de la Ley de 4 de mayo de 1948 se llevó a cabo por primera vez la delegación de funciones del Instituto Español de Moneda Extranjera en la banca en virtud del Decreto de 26 de octubre de 1951.

(29) Véase, en este sentido, la Orden de 15 de junio de 1938 respecto al Comité y la Ley fundacional del Instituto Español de Moneda Extranjera, de 25 de agosto de 1939. MARTÍN MATEO cita la venta forzosa como una de las variadas modalidades que puede revestir la intervención administrativa en materia de cambios y cotizaciones de divisas. *La Administración monetaria*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1968, pág. 79.

(30) Véase en este sentido, por ejemplo, el artículo 2.º del Decreto de 26 de octubre de 1951 sobre funcionamiento del mercado libre de divisas.

b) *Sistema vigente.*

El sistema actual arranca del Decreto-Ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959, que continúa siendo una disposición fundamental en cuanto a buena parte del régimen español de intervención económica.

El sistema en sus líneas generales parte de la distinción entre divisas admitidas y no admitidas a libre cotización. Unas y otras deben ser cedidas obligatoriamente, pero mientras que las admitidas a libre cotización deben ser vendidas a la banca, que las conserva en su propia posición, las no admitidas a libre cotización deben ser cedidas, al menos teóricamente, al Instituto Español de Moneda Extranjera (31). En ninguno de los dos casos la obligación de ceder deriva de la atribución de un *status* especial del tenedor de las divisas y por tanto no estamos en presencia de una situación especial de sujeción, sino de la sujeción general al Ordenamiento jurídico.

La venta forzosa de divisas comprende, por tanto, ventas a los particulares (bancos con funciones delegadas) y ventas a entes administrativos (Instituto Español de Moneda Extranjera).

2. *El supuesto problemático. Las ventas forzosas previstas en la legislación orgánica de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (32).*

El otro supuesto previsto expresamente en el artículo 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa es el de los abastecimientos, que como se ha dicho plantea algunos problemas. A diferencia de la legislación sobre divisas que sólo contempla ventas forzosas de bienes muebles, la legislación de abastecimientos, entendida ahora en sentido estricto, se refiere también a ventas de inmuebles.

En general puede decirse que las facultades atribuidas a la Comisaría de Abastecimientos y Transportes por la Ley de 24 de junio de 1941 son amplísimas. Pero ahora interesan especialmente las aludidas

(31) Véase la Orden vigente sobre funcionamiento del mercado de divisas de 25 de agosto de 1939.

(32) Véase sobre esta cuestión la bibliografía de carácter económico, citada por LÓPEZ RODÓ, *Intervencionismo administrativo en materia de subsistencias*, en "Información jurídica", octubre de 1944, pág. 23. Para la evolución histórica véase como más completo el estudio de GUAITA, *Voz. Abastos*, en "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", tomo II, 1950, págs. 39 y sigs.

en los apartados a) y b) del artículo 1.º de la Ley citada, según los cuales corresponde a la Comisaría:

a) La obtención y adquisición de los recursos que precise movilizar con destino al abastecimiento.

b) La intervención de los productos cuya distribución le está encomendada, así como la de los establecimientos donde se produzcan, elaboren, almacenen o expendan (33).

Como puede verse, las facultades de la Comisaría, que se extienden tanto a bienes muebles como a inmuebles, se refieren a la idea de intervención. ¿Qué debe entenderse por intervención? Caben, al menos, tres interpretaciones. Según la primera por intervención debe entenderse un conjunto de medidas que constituyen un verdadero sistema organizado de control de todo el ciclo económico de un producto, o de parte de dicho ciclo (34). Una segunda interpretación considera que la intervención o al menos su aspecto más interesante consiste en la auténtica privación de la propiedad de un producto para asegurar de este modo el abastecimiento nacional (35). Por último, cabe una tercera interpretación que se desprende de lo dicho en la Resolución de 22 de enero de 1964 (*Boletín Oficial del Estado*), una de las últimas ocasiones en que la Comisaría ha hecho uso de estas facultades que hoy día sólo ejerce con carácter de excepción. En este caso la intervención se entendía sólo como la incautación temporal (36) de un inmueble (37). Por el momento, y dado el objetivo del presente estudio, debe aclararse que se maneja el término intervención (y en consecuencia se habla de las facultades de la Comisaría) en el segundo sentido.

En cuanto a los bienes muebles debe subrayarse que la Comisaría podía organizar todo el abastecimiento nacional de un producto determinado disponiendo que se le vendiera forzosamente para proceder después a su distribución, posibilidad que queda en pie después de lo establecido en el artículo 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa, si bien ahora tiene escasa virtualidad, excepto por lo que se refiere a los cereales respecto a los que no actúa propiamente la Comisaría, sino el Servicio Nacional de Cereales, que se encuentra en conexión con ella (38).

(33) Véase, sobre este punto, las referencias de GUAITA, ob. cit., págs. 43 y 44.

(34) Esto es lo que se desprende del estudio de VILLAR PALASÍ, *Justo precio y transferencias coactivas*, en el núm. 18 de esta REVISTA, 1955, págs. 35 y sigs.

(35) LÓPEZ RODÓ, ob. cit., pág. 29.

(36) Se trataba de la ocupación temporal de unas instalaciones frigoríficas.

(37) Esta "intervención" tuvo lugar por excepción, ya que aunque la legislación de la Comisaría y las facultades que se le atribuyen continúan vigentes, en la actualidad se hace un uso de ellas muy escaso.

(38) En virtud de la Ley de 7 de mayo de 1942.

Insistiendo en el mismo tipo de observaciones hechas en apartados anteriores, debe puntualizarse que las privaciones de propiedad se hacen a favor de un ente administrativo y que la obligación de venta no surge o no surgía de una manera inmediata *ex lege*, sino de la publicación de una Circular de la Comisaría, e incluso eventualmente de un acto de ésta.

En cambio, respecto a los inmuebles se plantea un importante problema. La fórmula del artículo 1,2 de la Ley de Expropiación (ventas forzosas previstas en la legislación especial...) puede incluir perfectamente dentro de la excepción a los inmuebles, pero pueden plantearse más dudas a la vista de la fórmula del artículo 1,3 del Reglamento (ventas forzosas de artículos objeto de intervención económica). Se impone, por tanto, tomar partido sobre si las ventas forzosas de inmuebles previstas en la legislación de la Comisaría de Abastecimientos y Transportes están o no exceptuadas de la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa. Con ello se tomará partido además sobre si la institución de la requisa se regula en nuestro Derecho sólo por los artículos que le dedica la Ley de Expropiación Forzosa, o si quedan en vigor las facultades de requisa de inmuebles reconocidas a la Comisaría en su legislación específica (39).

En este punto se estima (40) que debe mantenerse la plena vigencia de los artículos 38 y 39 de la Ley de 24 de junio d 1941 referentes a las requisas efectuadas por la Comisaría, y ello por dos argumentos. En primer lugar porque el Reglamento, que parece no incluir entre las excepciones a los inmuebles, no puede prevalecer contra la Ley de Expropiación Forzosa que al referirse a las excepciones previstas en la legislación especial sobre abastecimientos no distingue entre muebles e inmuebles. En segundo lugar, porque la redacción del artículo 1,3 del Reglamento de Expropiación Forzosa supone que están incluidas en la excepción las ventas forzosas de productos objeto de intervención económica, pero ello no tiene por qué significar que los supuestos excluidos sean sólo éstos.

Sin embargo, para un entendimiento correcto de la postura expresada, deben tenerse en cuenta dos cosas. En primer lugar, que la privación de propiedad de inmuebles incluida en la excepción del artícu-

(39) En cambio, no se intenta en el texto tomar partido acerca de la calificación conceptual de la requisa, punto en el que son divergentes en la doctrina española las opiniones de GARRIDO FALLA y GARCÍA DE ENTERRÍA. Véase GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, II, 3.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pág. 257.

(40) De acuerdo con GARRIDO FALLA, que también parece considerarlos vigentes. Obra citada, págs. 258.

lo 1,2 de la Ley de Expropiación se reduce sólo a este caso, ya que en los demás (divisas, artículos objeto de intervención) no se da. En segundo lugar, que la excepción se entiende referida sólo a la venta forzosa y no otros posibles supuestos como, por ejemplo, la ocupación temporal que, a tenor del artículo 1,2, no pueden entenderse exceptuados de la Ley de Expropiación (41).

3. Rasgos generales de las relaciones jurídicas surgidas como consecuencia de las ventas forzosas.

Una vez examinada la legislación que establece las ventas forzosas, debemos referirnos brevemente a los rasgos generales de las relaciones surgidas, para obtener la necesaria visión de conjunto sobre lo que suponen en la práctica las ventas forzosas.

1.º *Imposición de la obligación.*—Es importante tener en cuenta a este respecto que el Fuero de los Españoles exige Ley para la imposición de determinadas prestaciones, si bien hay otras establecidas sólo por Decreto.

Pues bien, debe subrayarse que las ventas forzosas no siempre se han establecido por Ley, lo que es importante, teniendo en cuenta que se trata de uno de los supuestos en que es más novedosa e importante la

(41) Por otra parte, también, puede considerarse supuesto excepcional, aunque en un sentido muy distinto, las ventas forzosas de las acciones representativas del capital de los bancos nacionalizados a que se alude en la nota 4.

En cumplimiento de las directrices dadas por la Ley de 14 de abril de 1962, sobre Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, el Estado nacionalizó el Banco de España por Decreto-Ley de 7 de junio de 1962, el Banco de Crédito Industrial por Decreto-Ley de 19 de julio de 1962, y los Bancos de Crédito local e Hipotecario de España por dos Decretos-Leyes de 20 del mismo mes y año. Pues bien, a la hora de montar el sistema de indemnización a los propietarios de las acciones no se recurrió a la Ley de Expropiación Forzosa, sino que se fijó unilateralmente un precio "justo". Véase BAENA DEL ALCÁZAR, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1966, pág. 294.

Es claro que no se estaba obligado a seguir el sistema de la Ley de Expropiación, dado el rango de Decreto-Ley de las disposiciones nacionalizadoras. Sin embargo, el supuesto mantiene su interés por dos razones. En primer lugar, porque demuestra hasta qué punto determinadas privaciones de propiedad pueden no regirse por la Ley de Expropiación. En segundo lugar, porque es un ejemplo del carácter inoperante de la generosidad del sistema general de protección a la propiedad privada existente en el derecho español. A la hora de aplicarlo a los puntos más novedosos se elude dicha aplicación con la consiguiente privación de garantías, bien a través de la vía de la excepción, bien a través del montaje de un sistema distinto por disposiciones con rango legal suficiente.

(42) Según GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, II, 3.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pág. 200.

función social de la propiedad privada. Por otra parte, aun en los casos en que la obligación de vender se establece por Ley, ésta se limita a dar unas directrices muy generales (43), de tal modo que la mayor parte de las medidas de aplicación concreta quedan totalmente en manos de la Administración.

2.º *Los sujetos de las relaciones.*—A propósito del beneficiario del deber de entrega y de la situación del obligado a entregar el producto deben hacerse varias consideraciones. El beneficiario puede ser o bien la Administración central, o bien más normalmente un Organismo autónomo, o bien, por último, una entidad privada concesionaria de la Administración. Pero contra lo que a primera vista pudiera parecer, este último supuesto no plantea excesivos problemas, ya que la entidad privada ostenta sus derechos por haberles sido transferidos por la Administración.

La cuestión central parece, por el contrario, la de averiguar en qué se basa la obligación de entrega, sea cualquiera que sea su beneficiario. Según algunos autores, el fundamento del deber de entrega estaría en la relación general de poder (44). En consecuencia, se niega que puedan hacerse prestaciones (ya que, como se verá después, la entrega es, en definitiva, una prestación) a los entes institucionales, afirmando, sin duda para obviar los inconvenientes que esta postura ofrece a la vista de nuestro Derecho positivo, que respecto a los entes funcionalmente descentralizados como éstos no gestionan intereses distintos de los estatales, en realidad es como si las prestaciones se hiciesen a la Administración del Estado (45).

Esta apreciación significaría la no aplicación de determinados supuestos de privación de propiedad a las que tuvieran lugar por un entendimiento directo entre los particulares y los entes institucionales en general; pero tendría además el inconveniente de que, de aceptarla, sería imposible explicar los supuestos de prestaciones *in natura* a favor de las entidades concesionarias.

Sin embargo, a mi entender, la apreciación es inexacta porque la relación o situación general de poder y la correlativa de sujeción no se dan respecto al Estado, sino respecto al Ordenamiento jurídico (46),

(43) Como recuerda VILLAR PALASÍ, *Justo precio y transferencias coactivas*, en el número 18 de esta REVISTA, 1955, pág. 44.

(44) Para GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 195.

(45) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 196.

(46) De acuerdo con la teoría de SANTI ROMANO, *Voz Poteri. Potestá*, en "Frammenti di un dizionario giurídico", Ristampa, Giuffrè, Milán, 1953, pág. 181.

lo que explica perfectamente la posibilidad de que las prestaciones se hagan a favor de un ente institucional e incluso de una entidad privada concesionaria.

Y tampoco estamos en presencia de una situación especial de sujeción por el simple hecho de la venta forzosa (47), ya que, de acuerdo con lo que se ha afirmado en otro lugar (48), sólo existe sujeción especial cuando ha tenido lugar la atribución de un *status* al sometido a la sujeción, y, desde luego, éste no es el caso, puesto que los obligados a la venta no se encuentran normalmente en un *status* determinado.

Para valorar la importancia de las afirmaciones anteriores piénsese que normalmente la entrega de los productos se hace a favor de un ente institucional o de una entidad privada concesionaria.

3.º *El objeto de la relación.*—Está constituido por el producto a entregar, pudiendo tratarse de toda la producción o sólo de una parte o cupo de la misma fijado por la Administración (49). En todo caso es claro que las relaciones surgidas como consecuencia de las ventas forzosas no son de carácter real, no son relaciones *in re* (50). Pero sí son relaciones que se dan a consecuencia de la cosa y que siguen a la cosa y que, por tanto, pueden calificarse como relaciones *ob rem* (51).

4.º *Contenido de la relación.*—Por parte del obligado puede tratarse de un deber inmediato de entrega (divisas), o de un deber parcial que requiere para concretarse una ulterior actuación administrativa (52). Dicha actuación, que es muchas veces discrecional, se concreta en órdenes y mandatos según GARRIDO FALLA. En cuanto al deber que surge es, desde luego, en nuestro caso el de entrega de la cosa, ya que nos estamos refiriendo exclusivamente a las ventas y no al conjunto de relaciones que puedan darse respecto a la producción y comercialización de las mercancías, que incluye, además de las ventas, otros actos (53).

Por último, el derecho que tiene el obligado como contrapartida de su deber de entregar la cosa consiste en la percepción de un precio fijado por la Administración o por la entidad privada concesionaria, pero

(47) Contra lo afirmado por VILLAR PALASÍ, *ob. cit.*, pág. 36.

(48) Véase BAENA DEL ALCÁZAR, *Los Colegios profesionales en el derecho administrativo español*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1968, pág. 138.

(49) VILLAR PALASÍ, *ob. cit.*, pág. 65.

(50) De acuerdo, en este punto, con VILLAR PALASÍ, *ob. cit.*, pág. 40.

(51) VILLAR PALASÍ, *ob. y loc. cit.*

(52) GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, pág. 193.

(53) Como recuerda VILLAR PALASÍ, por ejemplo, cuando se refiere a la técnica de la inmovilización. *Ob. cit.*, págs. 66-67.

en cuya fijación intervienen o participan de modo variable en muchos casos los obligados a la entrega del producto (54).

IV

LA CALIFICACIÓN DOCTRINAL DE LAS VENTAS FORZOSAS.

Dicho todo lo anterior, es hora ya de enfrentarse con el problema teórico de la calificación doctrinal. Va a intentarse ofreciendo un repertorio de puntos de vista lo más amplio posible (55), si bien se comenzará por la exposición de las teorías que se rechazan con el intento de conseguir un doble objetivo: evitar que dichas teorías oscurezcan el planteamiento final, y enriquecer dicho planteamiento con las luces que puedan arrojar sobre él las mismas teorías que se rechacen.

1. *Teorías que se rechazan.*

A) *La teoría del contrato intervenido o la obligación de contratar.*

Algunos autores ven en las ventas forzosas auténticos contratos (56), si bien para ellos se trata de contratos sometidos parcialmente a una regulación de Derecho público, aunque no por ello distintos de otros supuestos de contratación. Por otra parte, en un trabajo anterior hemos incluido buena parte de estos supuestos entre las llamadas obligaciones de contratar (57).

No obstante, debe mantenerse que no estamos en presencia de un auténtico contrato. No se trata, desde luego, de un contrato administrativo. Pero tampoco de un contrato privado, porque faltan los elementos más esenciales y porque la Administración interviene como poder, sustituyendo por completo la voluntad de los supuestos contratantes.

Nuestro problema actual se plantea en términos muy diferentes de los que se dan a propósito de determinadas relaciones interprivadas respecto a las que interviene la Administración. En cuanto a nuestra

(54) VILLAR PALASÍ. ob. cit., pág. 68.

(55) De acuerdo con el procedimiento seguido por NIETO, *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, en el núm. 36 de esta REVISTA, 1961, pág. 86.

(56) Según LÓPEZ ROBÓ, *Intervencionismo administrativo en materia de subsistencias*, "Información jurídica", octubre de 1944, pág. 30.

(57) BAENA DEL ALCÁZAR, *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1966, págs. 250 y sigs.

consideración anterior como obligaciones de contratar, ya advertíamos en la introducción a nuestra obra que no se trataba entonces de calificar de un modo preciso los supuestos interventores (como lo es, desde luego, el que nos ocupa), sino de examinarlos en una visión de conjunto de la intervención administrativa en la economía.

Sin embargo, una contemplación más próxima hace que deba rechazarse decididamente la hipótesis contractual. Nos encontramos en presencia de una obligación de ceder la propiedad de un producto, establecida en una disposición de carácter general. Lejos, por tanto, de una situación contractual.

B) *La teoría de la limitación de la propiedad.*

El punto de vista del epígrafe ha tenido más fortuna que el anterior. Las ventas forzosas han sido calificadas como una restricción a la facultad del propietario de libre disposición de su propiedad.

Las razones por las que se ha mantenido esta posición son dos. De una parte la herencia de puntos de vista doctrinales ya superados que veían todas las instituciones del régimen jurídico administrativo de la propiedad como limitaciones a la omnímoda facultad dispositiva del propietario. De otra parte el punto de vista que consideraba estos supuestos como expropiación de la facultad dispositiva, pero no de la propiedad en sí (58).

Esta segunda opinión se fundamentaba en la situación legal italiana que para ciertos productos imponía la obligación de depósito (sin que éste supusiese privación de propiedad) y además la obligación de venta, siguiendo las indicaciones de la Administración, a un comprador determinado (59).

Si bien en algún momento esta solución pudo tentar a la doctrina española, ésta la rechaza hoy de un modo prácticamente unánime (60). Quizá en la situación italiana citada pudiese hablarse de limitación, ya

(58) FRAGOLA, cit. por LÓPEZ RODÓ, ob. cit., págs. 30-31.

(59) Véase la bibliografía italiana sobre ventas forzosas citada por LÓPEZ RODÓ, obra citada, pág. 29.

(60) Así LÓPEZ RODÓ, ob. y loc. cit. VILLAR PALASÍ, *Justo precio y transferencias coactivas*, en el núm. 18 de esta REVISTA, 1955, págs. 13-14. GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, II, 3.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pág. 194.

NIETO GARCÍA da cuenta de las dificultades para distinguir entre privaciones de propiedad y limitación citando al respecto el examen de SCHEUNER, donde se subrayan las especiales dificultades que existen en materia de agricultura y de economía en general. *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, en el núm. 36 de esta REVISTA, 1961, págs. 87-88.

que el depósito no suponía la privación de la propiedad, pero es obvio que la solución no puede aceptarse a la vista de la legislación española vigente.

No puede mantenerse la existencia de una simple limitación con base al argumento de que se compensa económicamente al propietario (61). El problema está en averiguar dónde acaba la limitación a la propiedad y dónde empieza la privación de ésta; pero en este caso no puede haber ninguna duda, ya que según la legislación examinada en el apartado anterior se transfiere forzosamente la propiedad de los productos.

C) *La teoría de la identificación con la expropiación.*

En otros casos, las ventas forzosas que se estudian se han intentado identificar con la expropiación forzosa, lo que ha obedecido a dos causas completamente distintas. La primera es el deseo de no confundir estas transferencias con la requisa ni con la confiscación (62). La segunda, en cambio, es el intento de configurar las ventas forzosas como auténticas expropiaciones. Tal es el caso de quienes mucho antes de la vigencia de la actual Ley de Expropiación Forzosa se negaban a aceptar la teoría de la limitación y consideraban las ventas forzosas como expropiaciones, si bien advertían, desde luego, que manejaban la idea de expropiación como genérica y que sería necesario averiguar qué peculiaridades presentan este tipo de expropiaciones (63).

No se niega que las ventas forzosas puedan considerarse auténticas expropiaciones (64), porque ello depende de como se configure la expropiación en un determinado sistema jurídico positivo. Pero sí se niega que tanto ante la vieja concepción de la expropiación como ante el derecho positivo español vigente puedan considerarse las ventas forzosas como supuestos expropiatorios.

En cuanto al derecho español vigente, se rechaza esta calificación, no sólo porque las ventas forzosas están exceptuadas del ámbito de la Ley de Expropiación, sino porque aunque no lo estuvieran no se dan

(61) En este sentido LÓPEZ RODÓ, *Intervencionismo administrativo en materia de subsistencias*, "Información Jurídica", octubre de 1944, pág. 33.

(62) VILLAR PALASÍ, ob. cit., pág. 22.

(63) LÓPEZ RODÓ, ob. cit., pág. 33.

(64) En este sentido interpretamos la afirmación de GARRIDO FALLA de que no hay ningún inconveniente de principio que impida considerar a las transferencias coactivas de bienes fungibles como supuestos expropiatorios. *Tratado de derecho administrativo*, II, 3.ª ed., Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1966, págs. 261 y 262.

respecto a ellas los requisitos de negocio jurídico singular y procedimiento que caracterizan a la expropiación en nuestro derecho (65).

Y en cuanto a la expropiación en sentido clásico también se niega la calificación, porque entre ésta y las transferencias coactivas de bienes fungibles (que incluyen todas las ventas de bienes muebles examinadas) median las diferencias siguientes:

1.º No se expropia un *corpus certum*, sino más bien una determinada cantidad de un *genus*.

2.º El expropiado no es una persona determinada, sino un grupo indefinido de personas, de tal modo que la transferencia implica una medida general y no una privación singular. La indemnización no se fija contradictoria, sino unilateralmente por la Administración.

3.º Finalmente, la expropiación en el sentido clásico se refería sólo a inmuebles, mientras que las ventas forzosas versan fundamentalmente sobre muebles (66).

D) *La teoría de la identificación con la requisita.*

Se desiente también de la teoría que considera la requisita como expropiación del uso y estudia como supuestos de requisita las requisas civiles y militares propiamente dichas, las ocupaciones temporales y las transferencias coactivas de bienes fungibles que se consideran como especialidad con peculiaridades propias y distintas (67).

Se estima que se pueden utilizar en sentido contrario los argumentos antes manejados contra la teoría de la limitación. Si se expropia el uso y al expropiarlo se consume la cosa, ya no estamos ante una expropiación del uso simplemente. Al privar al propietario del uso de la cosa y consumirla o destruirla al usarla, es claro que de lo que se le está privando es de la propiedad misma. Y es ésto lo que sucede con las ventas forzosas de artículos objeto de intervención económica.

E) *La posible teoría de la indemnización especial.*

Esta última posible explicación no ha sido aludida por la doctrina, pero ha surgido como hipótesis a lo largo de la elaboración de este trabajo.

(65) Véase *infra* el apartado V de este trabajo.

(66) Como sostiene VILLAR PALASÍ y recuerda GARRIDO FALLA: VILLAR PALASÍ, *Justo precio y transferencias coactivas*, en el núm. 18 de esta REVISTA, 1955, págs. 24-25. GARRIDO FALLA, *ob. cit.*, pág. 256.

(67) GARRIDO, *ob. y loc. cit.*

Desde luego, viendo la institución de la indemnización en su aspecto doctrinal como la conversión obligatoria de derechos acompañada de la compensación económica obligada a la vista del sacrificio, las ventas forzosas podrían considerarse amparadas en el supuesto de la conversión obligatoria de derechos con la subsiguiente indemnización, siempre y cuando el precio que se paga se considerase como una indemnización especial.

No obstante, es claro que la solución es inadmisibile de cara a nuestro derecho positivo porque la Ley de Expropiación Forzosa, como se afirma en su Exposición de Motivos, distingue claramente entre la privación jurídica de la propiedad y la privación o menoscabo acaecida de hecho como consecuencia inevitable de la acción administrativa que es la que supone indemnización, y no cabe duda de que las ventas forzosas no entran en el segundo caso.

Las figuras que se estudian dan lugar a una compensación económica del sacrificio hecho por los propietarios, pero no pueden incluirse en los supuestos indemnizatorios que regula nuestro derecho, y no sólo porque estén exceptuados de la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa (68), sino porque aunque no estuvieran exceptuados no coincidirían con la figura legal.

2. *Intento de calificación.*

Excluidas las teorías anteriores, se va a intentar llevar a cabo la calificación anunciada. Para llegar a ella con más elementos de juicio, va a contemplarse previamente la figura desde el punto de vista de la teoría de la expropiación como privación singular de la propiedad.

A) *Las ventas forzosas a la luz de la teoría de la privación singular.*

Repetidas veces se ha afirmado que la inclusión o no de las ventas forzosas en la expropiación forzosa depende, en definitiva, de lo que se entienda por ésta. Es claro que esta opinión puede mantenerse perfectamente a la vista del derecho español, ya que la Ley de Expropiación Forzosa aclara, en su Exposición de Motivos, que no se trata de tomar posiciones dogmáticas, sino de determinar lo que debe entenderse en nuestro derecho por expropiación forzosa.

(68) Porque es claro que las excepciones del artículo 1,2 suponen, también, la no aplicación a los supuestos, de las normas sobre indemnización que contiene la Ley.

Es decir, no cabe duda de que podría construirse otro concepto de expropiación (nuestra Ley no pretende que la expropiación sea *hic et nunc*, lo que dice su artículo 1,1), pero no cabe duda tampoco que a la vista del derecho español y su requisito de que la expropiación sea una privación singular, las transferencias coactivas no encajan en la figura de la expropiación forzosa.

Sin embargo, teniendo en cuenta esto, parece conveniente recordar que recientemente ha tenido lugar, especialmente en Alemania, una reacción contra la teoría de la privación singular (69). Recordemos que (70), a la luz de la teoría de la privación singular, se trata, en nuestro caso, de una regulación de la privación del dominio cuando dicha privación no afecta a persona concreta y se establece por disposición de carácter general.

A la vista de esta afirmación, puede mantenerse que, en definitiva, algunas de las diferencias apreciadas (71) entre las transferencias coactivas y la expropiación forzosa (como el hecho de que la privación se refiera con carácter general precisamente a un *genus* y no con carácter concreto a un *corpus*, y el hecho de que el expropiado sea todo un grupo) suponen simplemente que las ventas forzosas se distinguen de la expropiación por la generalidad de las primeras contrapuesta a la singularidad de la privación que entraña la segunda.

Es claro que esto no sucedería así si la expropiación se construyera de otro modo. Así, en las corrientes de que dan cuenta NIETO GARCÍA (72) y el mismo VILLAR PALASÍ (73), y sobre todo en la llamada teoría del sacrificio, es expropiación material todo caso en que se condiciona el disfrute legítimo de un bien más de lo que permite la estructura económica y social. En esta teoría se apuntan, por tanto, dos tendencias. De una parte, el reconocimiento de que el despojo puede producirse por vía general. De otra, la idea de que el criterio sobre la indemnización debe responder a la valoración social de los intereses en juego.

(69) De la que ha dado cuenta NIETO GARCÍA, *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, en el núm. 36 de esta REVISTA, 1961, págs. 65 y sigs.

(70) Véase VILLAR PALASÍ, *Justo precio y transferencia coactivas*, en el núm. 18 de esta REVISTA, 1955, pág. 19.

(71) Por VILLAR PALASÍ, *ob. cit.*, págs. 24-25.

(72) NIETO GARCÍA, *ob. cit.*, págs. 65 y sigs.

(73) VILLAR PALASÍ, *ob. cit.*, pág. 19.

B) *Las ventas forzosas de bienes fungibles como prestaciones in natura de carácter residual.*

Las páginas anteriores nos han mostrado que las transferencias forzosas de que venimos hablando suponen:

- 1.º Una entrega forzosa de productos.
- 2.º Que lleva consigo una privación de propiedad.
- 3.º Impuesta con carácter general, normalmente por una disposición administrativa a favor de un ente administrativo o de una empresa concesionaria.
- 4.º Con una compensación económica del sacrificio.

También se ha dicho que la figura cabría dentro de los límites de la expropiación forzosa si esta institución, como es perfectamente posible *de lege ferenda*, se concibiera en términos más amplios en nuestro derecho.

Parece, pues, que la vía adecuada será tratar de hallar el común denominador de las figuras que suponen una privación de propiedad. Siguiendo esta vía y manejando testimonios doctrinales, puede comprobarse que ALESSI (74) estudia la expropiación, la requisa y otras figuras afines en el cuadro más genérico de las transferencias coactivas de propiedad. Por lo demás, una ligera reflexión nos muestra lo acertado del punto de vista doctrinal, ya que las figuras de la expropiación y la requisa coinciden con la que se estudia en que siempre existe una privación de la propiedad independiente de la voluntad del propietario y, por tanto, con carácter coactivo (75).

Ahora bien, continuando por esta vía, debe convenirse en que existe un deber de entregar las cosas de cuya propiedad se priva que todos los autores están conformes en considerar un deber de prestación. Así, una tendencia estudia las transferencias, expropiaciones y requisas en el cuadro general de las prestaciones de cosas (76), otra afirma que la intervención de productos da lugar a un deber de *praestare* (77) e incluso se estudian con el nombre de prestaciones obligatorias *in natura* las ex-

(74) ALESSI, *Principii di diritto amministrativo*, II. Giuffrè, Milán, 1966, pág. 661 y sigs.

(75) En realidad se da en todas las figuras de privación de la propiedad la sustitución de la voluntad del propietario a que alude VILLAR PALASÍ, ob. cit., pág. 28.

(76) ALESSI, ob. cit., págs. 658 y sigs.

(77) VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la industria*, t. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 221.

propiaciones, requisas civiles y militares, ocupaciones temporales y transferencias coactivas de bienes fungibles (78).

Parece, por tanto, que las transferencias coactivas deben estudiarse entre las prestaciones. En efecto, puede comprobarse que, siguiendo la caracterización de GARRIDO FALLA (79), se ajustan por completo a la idea de prestación. Así, el fundamento de las prestaciones se encuentra en la necesidad de medios materiales y personales por parte de la Administración. En las ventas o transferencias forzosas el fundamento es precisamente esta necesidad referida a un producto que no se obtiene fácilmente en el mercado.

Las notas de las prestaciones, siempre según GARRIDO, son deberes positivos de hacer algo determinado cuya base es la relación general de poder y que se corresponden con potestades de la Administración. Pues bien, prescindiendo de que la base sea la relación general de poder (80), las demás notas se dan en los casos de ventas o transferencias forzosas.

Por último, para GARRIDO, dentro de las prestaciones hay que distinguir entre las prestaciones personales de hacer y las prestaciones reales de dar y dentro de éstas prestaciones dinerarias y prestaciones *in natura*. Dentro de este cuadro, las figuras que nos ocupan deben calificarse como prestaciones de cosas y dentro de éstas como prestaciones no dinerarias, sino *in natura*.

Sin embargo, precisamente en cuanto a la calificación de las transferencias como prestaciones *in natura*, existe un posible inconveniente, puesto que se advierte que entre las prestaciones *in natura* y las transferencias existe una diferencia de grado (81). Las primeras se entienden sin compensación, mientras que las segundas suponen un precio. Y por otra parte se reconoce (82) que, aunque tratándose de prestaciones la indemnización no es la regla, se admite, sin embargo, de acuerdo con los principios que luego estudia el mismo GARRIDO.

Pero a mi entender, el punto de vista citado que corrobora GARRIDO no es obstáculo para la calificación de las transferencias como presta-

(78) GARRIDO FALLA. *Tratado de derecho administrativo*, II, 3.^a ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, pág. 232.

(79) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 195.

(80) Punto que se ha discutido y rechazado antes al referirse a los rasgos generales de las relaciones jurídicas surgidas.

(81) VILLAR PALASÍ, *Justo precio y transferencias coactivas*, en el núm. 18 de esta REVISTA, 1955, pág. 26.

(82) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 205.

ciones. En primer lugar, porque lo sucedido es que la doctrina se ha orientado hacia la definición y el aislamiento conceptual de determinadas figuras y estas transferencias han quedado, después de dicho proceso, como una figura atípica. En segundo lugar, porque si bien es cierto que en el caso de las prestaciones personales y de las prestaciones dinerarias la indemnización no es la regla, no sucede lo mismo en el caso de las prestaciones *in natura*.

Interesa insistir en el segundo punto. Dificilmente pueden encontrarse hoy día ejemplos de prestaciones *in natura* que no den lugar a indemnización. Se trataría, en este caso, de auténticas contribuciones en especie ya en desuso en todos los países civilizados (83). Se ha visto, por otra parte, que respecto a la figura estudiada se dan todas las notas de las prestaciones. Por tanto, habrá que concluir que las ventas forzosas, auténticas prestaciones *in natura*, suponen siempre un derecho a indemnización. Esta solución aparece corroborada tanto por nuestro derecho positivo, que prevé siempre una compensación económica en los casos de ventas forzosas, como por los criterios doctrinales, puesto que se dan en nuestro caso todos los caracteres de la indemnización (84).

Estimamos que, entendiendo la indemnización desde un punto de vista general como conversión obligatoria de derechos (y no como la figura jurídica contemplada en la Ley de Expropiación Forzosa), se dan respecto a la transferencia todos los caracteres típicos de la indemnización. Así se considera que el fundamento de la expropiación, y con ella de todas las privaciones de propiedad, es la igualdad ante las cargas públicas y la odiosidad del sacrificio sin indemnización (85). Es claro que este fundamento es también el de las ventas forzosas. La conversión obligatoria de derechos se entiende como regla siempre que estos derechos e intereses se sacrifiquen en aras del interés público (86). Esto es también lo que sucede cuando se establece, por disposición de carácter general, la obligación de entregar un producto contra el pago de un precio fijado igualmente con carácter general por la Administración o sus concesionarios. Por último, se entiende que cuando el sacrificio que se impone es total, pero se respeta el contenido económico

(83) Con carácter excepcional puede citarse el ejemplo que utilizan ALESSI y GARRIDO de la entrega obligatoria de libros recién editados. ALESSI, *Principii di diritto amministrativo*, II, Giuffré, Milán, 1966, pág. 657. GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 200.

(84) Tal como los enuncia GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, II, Instituto de Estudios Políticos, 3.ª ed., Madrid, 1966, págs. 206 y sigs.

(85) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 208.

(86) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 215.

del derecho, estamos ante la conversión obligatoria (87). Y en nuestro caso se respeta el contenido económico del derecho de propiedad del producto, aunque la cuantía del precio se fije de modo unilateral.

Por tanto, nada obsta a que las ventas forzosas sean consideradas como auténticas prestaciones *in natura*, y a que la definición de sus características deba realizarse frente a las figuras de la expropiación y la requisita basándose en su generalidad, y frente a las demás prestaciones *in natura*, que se dan en realidad con carácter excepcional, basándose en la existencia de indemnización. Pueden, por consiguiente, calificarse las ventas forzosas o transferencias coactivas como aquellas prestaciones *in natura* que implican una privación coactiva de propiedad, atípica, establecida por vía general y que lleva consigo un derecho a indemnización.

Debe, sin embargo, puntualizarse que por el mismo carácter de su generalidad es obvio que se refieren a bienes muebles y normalmente a bienes fungibles. Y por otra parte, que, desde el punto de vista de la indemnización presentan la particularidad, correlativa a su carácter general, de que la conversión obligatoria de derechos lleva consigo en este caso la fijación unilateral y genérica de la indemnización que, como se ha indicado ya, no debe confundirse con la figura regulada en la Ley de Expropiación Forzosa.

V

EL SIGNIFICADO DE LA EXCEPCIÓN

Finalmente, obtenida ya una idea de lo que son las ventas forzosas, parece conveniente terminar este trabajo exponiendo el contraste entre estas transferencias y la expropiación, atendiendo especialmente a las garantías de la propiedad en el sistema español.

1. *Ventas forzosas y expropiación forzosa.*

Para entender correctamente lo que significan las excepciones que se vienen estudiando debe tenerse en cuenta lo que se entiende por expropiación forzosa en nuestro sistema jurídico.

(87) GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 207.

La expropiación forzosa, tal como se entiende en el sistema jurídico positivo español, ha sido caracterizada acertadamente (88) con base a dos elementos: 1.º Negocio jurídico. 2.º Procedimiento. En efecto, la expropiación forzosa en el derecho español supone la privación singular de derechos patrimoniales (89), esto, la Administración decide apropiarse de un bien concreto (90), para lo que se entiende con un propietario concreto, celebrándose un negocio jurídico entre Administración y particular. Por otra parte, esto se complementa con un procedimiento típico, el procedimiento expropiatorio, que se aplica a las susodichas privaciones singulares. Es expropiación, por tanto, en nuestro Derecho una especie determinada de apropiación de derechos (privación singular) que lleva a cabo la Administración por un procedimiento típico.

Pues bien, las ventas forzosas estudiadas no suponen ni un negocio jurídico ni un procedimiento típico. No suponen la existencia de sólo un negocio jurídico, porque la previsión de la venta se contiene en una norma que dispone que, objetivamente, los productos en general (por ejemplo, todo el trigo) sean entregados. Y no supone tampoco un procedimiento típico, ya que no se aplica el procedimiento expropiatorio y, mucho menos, las normas referentes al justiprecio.

Pero, sin embargo, las ventas forzosas sí suponen una apropiación por parte de la Administración o de sus concesionarios, en virtud de disposiciones de carácter general; y justamente la excepción de los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1,3 de su Reglamento supone excluir a dichas ventas de todo el sistema de garantías montado por la Ley, punto éste al que se dedica el apartado siguiente.

2. *Un portillo abierto en el sistema de garantías.*

La justificación del epígrafe se encuentra precisamente en la consideración anterior, que debe probarse convenientemente.

Se ha dicho al comienzo de este trabajo que quizá suceda con la Ley de Expropiación Forzosa como con otras normas de nuestro Ordenamiento: que ya en el párrafo 2.º del artículo 1.º de la Ley se desmiente la solemne y generosa declaración del párrafo 1.º del mismo artículo, que constituye un a modo de frontispicio del texto legal. Pues bien, teniendo

(88) NIETO GARCÍA, *Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa*, en el núm. 36 de esta REVISTA, 1961, pág. 106.

(89) NIETO GARCÍA, *ob. cit.*, págs. 76-77.

(90) Por regla general, puesto que, como se ha dicho antes, uno de los procedimientos especiales es precisamente el de expropiación por zonas o grupos de bienes.

en cuenta lo dicho hasta ahora, puede afirmarse que la excepción de los artículos 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1,3 de su Reglamento suponen la quiebra de varios de los principios más importantes e insistentemente afirmados a propósito de la protección a la propiedad en el Derecho español.

El primero de ellos es el principio de que, a diferencia de la vieja Ley de 1879, la nueva Ley de Expropiación Forzosa comprende y garantiza la propiedad de bienes muebles e inmuebles. Por supuesto, que en el artículo 1,1 de la Ley de Expropiación Forzosa tienen cabida, tanto las expropiaciones de muebles como las de inmuebles. Pero para una valoración adecuada de esta posibilidad teórica hay que tener en cuenta dos factores.

En primer lugar, que la Administración, cuando necesita bienes muebles, puede obtenerlos, en las condiciones económicas actuales, a través de la compra en el mercado, mucho más fácilmente que recurriendo a la expropiación. En realidad, sólo merece la pena apropiarse coactivamente de aquellos bienes muebles, de aquellos productos, respecto a los que existen o pueden existir considerables alteraciones del mercado, y éstos son justamente los sometidos a la obligación de venta forzosa.

En segundo lugar, que, a pesar de que teóricamente la cobertura de garantía del artículo 1,1 de la Ley se esté refiriendo a todo tipo de derechos e intereses, el legislador no ha podido sustraerse al influjo de la mentalidad proveniente de la vieja Ley de 1879. Así, algunas de las figuras enumeradas en el artículo 1,1 (arrendamiento forzoso, censo), no tienen virtualidad ordinariamente más que respecto a bienes inmuebles. Y en determinados supuestos, en que la Ley podría y quizá debería referirse a bienes en general, se refiere sólo a bienes inmuebles, como sucede en la regulación del procedimiento especial de expropiación de zonas o grupos de bienes.

El segundo principio es el de máximo sentido de la función social de la propiedad privada, pero máxima garantía de esa propiedad privada. Toda la Exposición de Motivos de la Ley gira en torno a la idea de que la propiedad privada no puede entenderse como en la concepción romana o en la napoleónica, sino que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fuero de los Españoles, está subordinada a las necesidades de la Nación y ejerce una función social que justifica sus limitaciones y las transferencias coactivas que impone el Poder público; pero que, justamente por esto mismo, la garantía que debe otorgarse a la propiedad ha de ser la máxima posible.

Pues bien, desde luego, la función social de la propiedad condiciona,

en general y en particular en el concepto de la Ley, el régimen de la propiedad inmueble; pero dado que la mayor parte de los bienes muebles pueden adquirirse fácilmente en el mercado, no cabe duda de que los muebles, cuya propiedad debe entenderse condicionada de un modo más directo por su función social, son preferentemente aquellos que, por existir alteraciones del mercado, necesita apropiarse con carácter general la Administración pública para sí o para sus concesionarios. Y éstos son precisamente los bienes sometidos a la obligación de venta forzosa y cuya privación de propiedad está excluida del procedimiento general y de las garantías arbitradas para la expropiación.

Por último, también puede decirse que quiebra el principio de no privación de la propiedad, salvo mediante Ley. El artículo 32 del Fuero de los Españoles declara que nadie puede ser expropiado, sino de conformidad con lo dispuesto en las Leyes, desarrollando la declaración general sobre la propiedad del artículo 30. Ahora bien, al excluir de la figura de la expropiación a las ventas forzosas, este procedimiento de apropiación queda en la práctica fuera de la exigencia de que se lleve a cabo mediante Ley. Sobre este punto no parece necesario hacer mayores consideraciones, porque la prueba se desprende de un dato que se ha demostrado a lo largo de este trabajo: no todas las ventas forzosas de productos objeto de intervención económica se han establecido mediante disposición con rango de Ley.

Por tanto, puede afirmarse que:

1.º La protección a la propiedad en nuestro Ordenamiento no se extiende en la misma medida a los bienes muebles que a los inmuebles.

2.º Precisamente, los bienes muebles cuya propiedad está condicionada al máximo por su función social, están exceptuados de la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa y del sistema de garantías realmente generoso montado por ella.

3.º Existen ventas forzosas, en definitiva privaciones de propiedad, que, no obstante referirse a bienes de gran importancia económica, han sido establecidas por disposición de rango inferior a Ley.

A la vista de ello no parece exagerado afirmar que la excepción del artículo 1,2 de la Ley de Expropiación Forzosa y 1,3 de su Reglamento, desmiente en buena parte el magnífico y generoso pórtico del artículo 1,1 de la Ley; y que, como consecuencia de esta excepción, existe un portillo abierto en el sistema de garantías de la propiedad privada en el Derecho español.

JURISPRUDENCIA

