

## I. ESPAÑA

# LA EXPROPIACION QUE DE LUGAR AL TRASLADO DE POBLACIONES

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. SUJETOS CON DERECHO A INDEMNIZACIÓN Y PERJUICIOS INDEMNIZABLES: A) *Cambio forzoso de residencia:* a) Gastos de viaje por traslado familiar. b) Transportes de ajuar y elementos de trabajo. c) Jornales perdidos durante el tiempo invertido en los referidos transportes. d) Perjuicios derivados del cambio de residencia. B) *Reducción del patrimonio familiar, referida a las bajas en la producción agropecuaria por mermas en la superficie personalmente aprovechada en los aspectos de propiedad, arrendamiento y derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad:* a) Reducción del patrimonio urbano. b) Reducción del patrimonio agropecuario: 1.º Reducción del patrimonio rústico: I. Tierras expropiadas.—II. Tierras aisladas.—III. Tierras separadas.—IV. Tierras libres. 2.º Reducción por pecuaria. C) *Quebrantos por interrupción de actividades profesionales, comerciales y manuales, ejercidas personalmente por el interesado en el lugar de su residencia:* a) Profesionales. b) Comercios e industrias. c) Manuales u obreros.—III. PROCEDIMIENTO LEGAL DEL EXPEDIENTE: A) *Comisión encargada de formular la propuesta de los tipos de indemnización.* B) *Tramitación del expediente administrativo.* C) *Supuestos especiales.*

### I.—INTRODUCCIÓN.

Siendo inmensa la literatura jurídica dedicada al estudio de la expropiación forzosa, por los interesantísimos problemas que plantea en la teoría y en la práctica —centenares de monografías, artículos de revista y abundantísima doctrina jurisprudencial dedicados a esta materia—, difícil es encontrar una simple referencia a los perjuicios indirectos derivados de aquella, con motivo, generalmente, de la construcción de grandes obras públicas e industriales, salvo los escuetos e incompletos preceptos de la vigente legislación al regular «la expropiación que dé lugar al traslado de poblaciones». Esta circunstancia nos ha llevado el ánimo, dentro de nuestras limitadas posibilidades, a examinar con cierto detenimiento toda la problemática que plantean estos perjuicios, especialmente en orden a su determinación e indemnizaciones concurrentes dada la importancia considerable que en la actualidad ha alcanzado esta cuestión a causa de las grandes expropiaciones territoriales como consecuencia de la política llevada a cabo por el Gobierno en estos últimos veinti-

cinco años en pro de la construcción de obras hidráulicas y complejos industriales, máxime encontrándonos en plena ejecución del Plan del Desarrollo económico y social.

Fácil es reconocer los enormes perjuicios derivados de las expropiaciones de tipo marcadamente territorial, que en muchos casos reducen considerablemente y hasta hacen desaparecer términos municipales enteros, desorganizan el funcionamiento de las explotaciones agrícolas y ganaderas radicadas en los terrenos expropiados y ponen en trance de buscar nueva residencia y nuevos medios de vida a los vecindarios, todo lo cual causa quebrantos incalculables a una porción de productores, patronos y obreros, que, a su amparo, habían resuelto el problema de su vida y la de sus familiares. Este conjunto de daños, la mayoría de las veces materiales y otras morales, son a los que nos referimos al emplear la expresión de perjuicios indirectos, toda vez que no se derivan directamente del hecho intrínseco de la expropiación, aunque tienen su causa en ella, y se producen tanto se dé el traslado de poblaciones como sin necesidad de su existencia, circunstancia por la cual hemos considerado incompletos los preceptos referentes a los mismos de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa, pues en ningún momento deben ser dejados de indemnizar estos perjuicios en el aspecto humano y social.

Prescindiendo de otros antecedentes, la Ley de 10 de enero de 1879 y el Reglamento del mismo año, textos promulgados en épocas en que sólo se admitía la expropiación por causa de utilidad pública y se construían obras de tipo lineal, ferrocarriles, canales y principales carreteras, desconocieron completamente esta clase de quebrantos, limitándose a autorizar la indemnización por perjuicios directos causados por división o reducción de la superficie de los predios afectados por la expropiación.

La Administración, consciente de la existencia real de estos perjuicios y no pudiendo dejar sin compensación el daño económico y material producido a los vecinos de unas zonas del territorio nacional, en beneficio, generalmente, sea directa o indirectamente, de otras comarcas españolas, y dado el silencio de la legislación en el momento vigente, estimó acertado dictar una serie de Decretos singulares que reconocieron esta clase de derechos a los habitantes de un Ente local cuyos caseríos y tierras fueron afectados por la construcción de un embalse (1).

La vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954

---

(1) Los de 8 de marzo de 1946, para el Pantano del Ebro, y de 26 de octubre de 1951, para los Embalses de Alarcón y Mansilla, entre otros.

y el Reglamento de 26 de abril de 1957, siguiendo la pauta marcada en los aludidos Decretos, recogen, entre un gran número de innovaciones, estos perjuicios indirectos, dedicándoles once artículos la Ley y quince el Reglamento (2), preceptos estos últimos que tuvieron como antecedentes las normas complementarias dictadas por el Decreto de 21 de enero de 1955, al regular el procedimiento especial de expropiación que dé lugar al traslado de poblaciones. Sin embargo, la legislación en este sentido todavía es muy parca, pues sólo contempla las expropiaciones por la causa antedicha, siendo este traslado requisito indispensable para que se pueda aplicar el procedimiento especial, según reconoce la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (3) y se desprende de la redacción de los artículos 86 y 87 de la Ley, aunque, como es natural, no sea obligatorio un traslado total de la población, y en su consecuencia, puedan matener la permanencia en el término municipal, si físicamente es posible, aquellos vecinos que lo deseen, conservando los bienes propios no afectados directamente por la expropiación, gozando igualmente, en su caso, de la indemnización por perjuicios indirectos.

Los perjuicios indirectos, además de los directos, que se producen, sin que se declare el traslado de población, a los vecinos de un pueblo como consecuencia de grandes expropiaciones territoriales que afectan a las tierras que sirven de base principal de sustento a la mayor parte de las familias, con grave quebranto o interrupción total de las actividades agropecuarias, comerciales e industriales y con la emigración que impone la desaparición de puestos de trabajo, son patentes, extrañándonos sobre manera que una legislación tan avanzada en otros extremos, y que había conocido con anterioridad a su promulgación la existencia de varios Decretos que reconocían los mismos y los consideraban indemnizables, olvidara completamente la regulación de estas situaciones. Podrá objetarse que el espíritu de la Ley engloba en el capítulo V del título III toda esta clase de perjuicios indirectos y que si emplea la denominación de «la expropiación que dé lugar al traslado de poblaciones», es por considerar ser el enunciado más grave y patentizar, al mismo tiempo, que el traslado causa mayores daños, y que en definitiva quedarían englobados ambos casos, siendo idéntico el procedimiento aplicable para fijar los tipos de indemnización. Sin embargo, no consideramos acertada esta solución, pronunciándose en el mismo sentido la jurisprudencia (4);

(2) Del 86 al 96 de la Ley, y del 104 al 116 del Reglamento.

(3) Sentencias de 18 de abril y 21 de septiembre de 1961.

(4) Sentencias de 12 de diciembre de 1961 y 27 de noviembre de 1962.

estimamos que la Ley, tal vez por imprecisión, ha regulado única y exclusivamente el supuesto en que se produce el traslado de población, y que cuando éste no se dé, es imposible aplicar por analogía sus preceptos, y por ende el procedimiento especial, a menos que una disposición de suficiente rango jerárquico reconozca la existencia de estos perjuicios, los declare indemnizables y los someta expresamente a su regulación.

Estas especiales indemnizaciones por perjuicios indirectos las consideramos compatibles con el percibo de cualesquiera otras que puedan corresponder a los sujetos indemnizables por ser titulares de bienes u objetos expropiados, indemnizaciones que en cuanto a la determinación del justo precio a recibir, se regirán por el procedimiento general establecido en la Ley y en el Reglamento.

Expuestas todas estas consideraciones iniciales sobre esta clase de perjuicios, examinaremos a continuación los conceptos indemnizables, órgano encargado de formular la propuesta de los tipos aplicables, aprobación, en su caso, de los mismos y trámites posteriores del expediente administrativo, con las consiguientes garantías que la Ley reconoce a los posibles sujetos indemnizables.

Heinos de hacer patente que por nacer generalmente los derechos cuyo estudio nos ocupa de la construcción de grandes embalses, se empleará esta expresión en algunos casos, no obstante englobar en la misma toda obra pública o instalación industrial cuya construcción da lugar a grandes expropiaciones.

## II.—SUJETOS CON DERECHO A INDEMNIZACIÓN Y PERJUICIOS INDEMNIZABLES.

El artículo 89 de la Ley enumera de forma limitativa y excluyente los perjuicios indemnizables a los vecinos de los términos municipales afectados por la expropiación que dé lugar al traslado de poblaciones; pero antes de entrar en el examen de cada uno de ellos es necesario hacer constar que la Ley habla expresamente en el artículo 88 de vecinos de la entidad local como titulares de estos derechos, pero consideramos, siguiendo a PERA VERDAGUER, que el término vecino utilizado no puede equipararse a lo que por tal se define en la Ley de Régimen Local, ya que también quedan comprendidos los cabezas de familia en la posibilidad de beneficiarse con la indemnización, e incluso, llegando más lejos, hasta los nuevos domiciliados y propietarios no residentes.

Para evitar confusiones en la sucesiva exposición, debemos consignar

que aunque los artículos 86 y 88 de la Ley hablen de entidad local, a los efectos de este procedimiento especial se entenderá por tal no sólo las que, así se hallen legalmente constituidas con arreglo a la Ley de Régimen Local, sino todos los caseríos o poblados que formen núcleos separados de población con denominación de parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios, anejos u otros similares, con características peculiares dentro de su Municipio, y así lo determina expresamente el artículo único del Decreto de 14 de enero de 1960.

Diversas son las opiniones que pueden sustentarse en cuanto a la determinación de la posibilidad de ejercicio del derecho de los interesados a las indemnizaciones. Podemos clasificarlas en tres grupos: 1.º La que considera que el derecho nace al tiempo de publicación en el *Boletín Oficial del Estado* del anuncio de la obra pública que da lugar a la expropiación; 2.º La que afirma el momento en que se reconoce el derecho a la indemnización; y 3.º La que considera fundamental la fecha en que verdaderamente se producen los perjuicios.

Nosotros nos inclinaremos por esta última tesis, considerándola la más justa y racional, toda vez que la fecha de anuncio de subasta de la obra no produce en ningún momento ni interrupción en las actividades ni cambio en la vida normal de la localidad, por ser generalmente imprevisibles los perjuicios que puedan originarse y a la mayor o menor gravedad de los mismos; y el reconocimiento del derecho a la indemnización, aunque latente desde los primeros momentos, es posterior en la mayoría de los casos a la fecha de producción de los perjuicios. Tan sólo podría objetarse a esta tercera opinión, que sustentamos, la dificultad que comporta de tener que señalar fecha de comienzo de los perjuicios; mas es una objeción aparente, pues hoy día entendemos que la Administración, en los niveles que corresponda, posee elementos de juicio suficientes y datos de toda la realidad afectada, incluso en cualquiera de las obras de que se trate, para establecer el momento en que los daños comienzan a producirse.

Esto supuesto con absoluta certidumbre, analizaremos los conceptos indemnizables que el citado artículo 89 de la Ley enumera, poniendo en primer lugar el cambio forzoso de residencia, con los subconceptos siguientes: a) gastos de viaje por traslado familiar; b) transporte de ajuar y elementos de trabajo, y c) jornales perdidos durante el tiempo a invertir en los referidos transportes.

A) *Cambio forzoso de residencia.*

Consideramos como sujeto indemnizable por este concepto a todo aquel que, siendo vecino de la entidad local en la fecha que se fija como inicio del derecho a la indemnización, justifique que haya tenido que emigrar como consecuencia de las expropiaciones realizadas al haber perdido por dicha causa su trabajo u ocupación habitual o su patrimonio se haya reducido en tal medida que haga imposible que su explotación sea económica, aun en el supuesto que la realice racional y mecanizadamente.

Será difícil justificar fehacientemente que el motivo de la emigración se deba a las causas mencionadas, máxime dada la actual emigración que se deja sentir en todos los medios rurales sin existir, como en el presente supuesto, razones de carácter extraordinario para ello, pero al menos el solicitante deberá presentar para acreditar tal circunstancia, independientemente de cualquier otro medio de prueba que estime pertinente, certificaciones expedidas por el Ayuntamiento y la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos en este sentido. Sin embargo, estimamos que por las consideraciones sociales que concurren en el presente caso, y en atención a la condición modesta de los posibles titulares, se debe mantener por la Comisión que regula el artículo 107 del Reglamento, y de la cual más adelante hablaremos, un criterio abierto en la apreciación del derecho a la indemnización por este concepto y por el Consejo de Ministros en la fijación de los tipos aplicables.

De la misma manera que se exige para tener derecho a la indemnización ser vecino de la entidad local en la fecha que se fije como originaria de aquél, igualmente habrá que establecer una fecha tope para la emigración, pues, en caso contrario, cualquier persona, incluso ultimado el expediente y pagadas las indemnizaciones, podría justificar la emigración por esta causa. Entraña dificultad señalar la tal fecha límite para la emigración, pues necesariamente debe transcurrir un cierto tiempo desde el comienzo de las causas que dan lugar al desempleo forzoso hasta el hecho de la emigración, estimando por ello que habrá de atenderse a la fecha de la primera reunión de la Comisión Provincial para formular las propuestas de los tipos aplicables, y como máximo, en caso de ampliación del período emigratorio, a la de la aprobación por el Consejo de Ministros de los tipos de indemnización.

a) *Gastos de viaje por traslado familiar.*

Habrán expropiados emigrantes que se trasladen a provincias lejanas, e incluso al extranjero, en busca de acomodo para sus truncadas actividades, pero habrá otros, y éstos constituirán mayoría, que se radicarán en las proximidades de la zona donde venían residiendo. Desconociéndose los propósitos de cada uno y en evitación de posibles cambios de opinión sobre el punto de nueva residencia, y no siendo factible establecer tantos tipos indemnizatorios como lugares de emigración, aunque fuera teniendo solamente en cuenta aquellos en que la inmigración es más acusada, conviene unificar la indemnización por este subconcepto, determinando una distancia media que prudencialmente se considere justa. A esta distancia media habrá que aplicar los precios actuales del coste del transporte para cada miembro de la familia, entendiéndose está constituido por los padres, los hijos no emancipados y demás personas unidas por lazos de parentesco natural o adoptivo que vivan exclusivamente a costa del cabeza de familia.

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

Es natural que además del viaje familiar se indemnicen los gastos de traslado del ajuar y elementos de trabajo, entendiéndose por aquél el conjunto de muebles y enseres propios de la familia, y por éstos las herramientas que auxilien al desenvolvimiento de la actividad profesional industrial o agrícola a que estaba dedicada aquélla.

En la misma línea anterior y considerando una distancia media a la localidad de nueva residencia, estimamos justo establecer una cantidad global suficiente que compense los gastos ocasionados por los traslados, sin olvidar los invertidos en la reparación por desperfectos que se prevé puedan ocurrir durante el mismo, así como en el desmontaje y montaje.

Entendemos, igualmente, necesario determinar una indemnización por el transporte del ganado, debiendo tener presente, en cuanto a la misma, que si una persona puede utilizar para su desplazamiento cualquier transporte público de viajeros, para poder trasladar las cabezas de ganado hace falta un medio contratado especialmente a este efecto. Además, el que tenga solamente una unidad tendrá que hacer uso de un medio de transporte completo, que le costará lo mismo que si tuviera varias, debiendo procederse, por tanto, en caso de establecer una cantidad indemnizativa por cada cabeza de ganado, a valorar las tres o cuatro primeras por encima de las restantes, aunque nuestro juicio o

criterio es el de establecer una indemnización por coste de unidades de transporte, en vez de por cabezas. Igualmente habrá que atenderse en el momento de fijar los tipos aplicables a la distinción entre ganado mayor o menor, dada la diferencia existente entre los mismos en cuanto a la posibilidad de transporte, ocupación de espacio en el medio de locomoción empleado, especialidad del mismo y coste del desplazamiento.

Para obtener esta indemnización será necesario que el solicitante acredite fehacientemente sus derechos, es decir, la posesión, y en su caso, traslado del ganado, con especificación del número de cabezas, considerando como medio de prueba aceptable a estos efectos una certificación expedida de acuerdo con el contenido de los censos ganaderos de la localidad.

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

Todas las indemnizaciones anteriormente comentadas deben complementarse, para el sujeto emigrante, como no podía menos de suceder, dado el espíritu ampliamente social y cristiano que informa nuestra legislación de expropiación forzosa, con el abono de una cantidad suficiente para cubrir los jornales perdidos durante el tiempo a invertir en los viajes.

Como es innegable, salvo caso excepcional, que los expropiados en trance de emigración puedan ser considerados, a poca amplitud con que se analice su situación, como obreros que, teniendo el carácter de fijos o eventuales, se ven obligados a cesar en su trabajo habitual, resulta para ellos de aplicación cuanto dispone para casos similares la legislación laboral vigente. En principio, y como criterio orientador, consideramos que se dedicarán al desmontaje y montaje del ajuar en sentido amplio todos los componentes de la familia mayores de catorce años, y que en esta labor se encuentran ocupados, incluido, claro está, el traslado, al menos siete días.

Como en conceptos indemnizables anteriores, habrá que demostrar el carácter de obrero fijo o eventual que se ostente por cualquier medio de prueba reconocido en derecho, debiendo darse la consideración de eventual a todo aquel solicitante que no justifique su carácter o no pueda demostrar lo contrario.

Aunque el artículo 89 enumera de una manera limitativa y excluyente los perjuicios indemnizables, por lo que no podrá tener cabida bajo esta indemnización de perjuicios por traslado y bajo este régimen

o procedimiento especial de resarcimiento ningún otro concepto diferente de los consignados, según la doctrina, en la práctica ha sido regulado e indemnizado singularmente otro concepto, que analizaremos a continuación: perjuicios derivados del cambio de residencia (5).

d) *Perjuicios derivados del cambio de residencia.*

Se consideran como tales, entre otros, la dificultad para encontrar vivienda, aumento de alquiler, arreglo de documentación, liquidación de su antigua vecindad, etc.

En la propuesta de este tipo de indemnización por causa de la construcción del Pantano del Ebro se decía textualmente:

«El cambio de vecindad último de los perjuicios a que antes se hizo referencia, constituye, con daño real por los trastornos, amplias y heterogéneas molestias que se suelen producir en el momento de radicarse una familia en la localidad distinta a aquella en que venía radicando.

Tales perjuicios son algo circunstancial y fortuito que unas veces tiene facetas morales muy sentimentales y otras se traducen en entorpecimiento de tipo netamente natural y económico, como viajes, gestiones y contratiempos de toda clase, incluido el de encontrar casa-vivienda, etcétera.

Estos daños y molestias no pueden fijarse por el cálculo; son función de una serie de circunstancias y características poco menos que imposibles de traducir en cifras. Para salvar las dificultades que de ellos puedan derivarse, se opta por recurrir al sistema de fijar, por tanteos y deducciones, el coeficiente o cantidad alzada que resulte conveniente al obligado a cambiar de residencia».

Sin embargo, ni en el Decreto de 8 de marzo de 1946, que reconoce indemnizables los perjuicios ocasionados por la construcción del Pantano del Ebro, ni en los de 26 de octubre de 1951, para los de los Pantanos de Alarcón y Mansilla, se encuentra recogido como indemnizable este concepto. Tampoco lo recoge el artículo 89 de la vigente Ley de Expropiación Forzosa, fácil reflejo del artículo 2.º de aquellos Decretos, circunstancia que nos obliga a considerar extralegal e inadmisibile el mismo. Además, analizando detenidamente las razones aducidas para fijar este tipo de indemnización, se llega a la conclusión de que es una repetición de la mayoría de los examinados anteriormente dentro del concepto general «cambio forzoso de residencia», pareciéndonos incom-

(5) Expediente de indemnización a los vecinos de Gascas a causa de la construcción del Embalse de Alarcón y términos municipales afectados por el Pantano del Ebro.

previsible esta repetición innecesaria, que se traduce en una duplicidad en el pago, y, en definitiva, su aprobación por el Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado, en los expedientes aludidos.

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

Para una mejor exposición de los perjuicios indemnizables por este concepto, lo subdividiremos en los siguientes subconceptos:

a) *Reducción del patrimonio urbano.*

Igualmente suscita bastantes dudas en la práctica el admitir como indemnizable el concepto «reducción del patrimonio urbano o perjuicios en el patrimonio urbano dada la redacción limitativa del tan repetido artículo 89 de la Ley». En principio, no cabe duda de que, en la mayoría de los casos, los pueblos afectados por la construcción de un embalse sufren una considerable depreciación en el valor de las viviendas, pues la emigración que produce la desaparición de muchos puestos de trabajo como causa de las expropiaciones da lugar a que queden desalquiladas un gran número de ellas, con la consiguiente disminución natural de la posibilidad de arrendamiento, circunstancia que igualmente repercute en los precios de los alquileres y en el de venta del inmueble al aumentar la oferta.

Existen opiniones en pro y en contra de la fijación de indemnizaciones por este subconcepto. En su favor podría alegarse, y éste es el criterio sustentado por el Consejo de Estado en los preceptivos informes de las propuestas de tipos para determinados Municipios afectados por la construcción del Embalse de Alarcón y Buendía (6), que el artículo 89 de la Ley de Expropiación declara indemnizable, con carácter general, la re-

---

(6) Resolución del Consejo de Ministros de 26 de junio de 1964, aprobando propuestas de indemnización por perjuicios indirectos a los vecinos de los términos municipales de Villaverde y Pasaconsol, Castillo de Garcimuñoz, Hontecillas, Alarcón, etc., afectados por construcción del Embalse de Alarcón.

Resolución del Consejo de Ministros de 10 de julio de 1964, ídem. términos municipales Buenache Alarcón y Olmedilla de Alarcón.

Resolución del Consejo de Ministros de 24 de enero de 1964, ídem término de Olivares del Júcar.

Resolución del Consejo de Ministros de 12 de junio de 1964, ídem. términos municipales afectados por construcción del Embalse de Buendía.

ducción del patrimonio familiar, y, en su consecuencia, la reducción del urbano. En contra de esta teoría puede argumentarse que no cabe ampliar conceptos indemnizables fuera de los legalmente establecidos, ni realizarse interpretaciones extensivas en materia tan delicada y compleja. De aceptarse el primer criterio, como lo que se compensa es la depreciación que el inmueble haya sufrido, consideramos como sujeto con derecho a indemnización por este concepto exclusivamente a los propietarios, ya que los arrendatarios o siguen satisfaciendo la misma renta sin que se les haya ocasionado ningún perjuicio o incluso podrán encontrar otra vivienda de alquiler más módico, debido precisamente a la depreciación, con la consiguiente repercusión favorable en su economía.

Para fijar la indemnización correspondiente habrá que atenderse, bien a la diferencia existente en el precio de la finca urbana antes y después de producirse los perjuicios derivados de las expropiaciones territoriales de acuerdo con los usos y costumbres de la localidad, o bien estableciendo unos índices de depreciación aplicables al valor actual de la misma, valoración que se puede efectuar *a priori*, partiendo de la extensión superficial, ubicación dentro del casco urbano y fecha de construcción, ya que la real practicada por un técnico con título oficial bastante para ello resultaría costosísima y en la mayoría de los casos superior a la cantidad que se asigne por este concepto.

En caso de transmisión de la propiedad de estos inmuebles estimamos debe acreditarse la indemnización por perjuicios indirectos al que fuera su propietario en la fecha que se fije como de comienzo de aquéllos, toda vez que el comprador posterior ya adquiere el inmueble a un precio inferior, debido a la desvalorización sufrida o, al menos, con pleno conocimiento de su existencia, todo ello, claro está, salvo pacto en contrario entre las partes contratantes.

No consideramos indemnizables por este concepto en ningún caso a los edificios que se encuentran fuera del comercio de los hombres, tales como bienes de dominio público, iglesias, cementerios, etc.; haciéndose patente, sin embargo, que los solares, siempre que se encuentren dentro del casco urbano, en defecto de plan de urbanización aprobado, tendrán la consideración de fincas urbanas a estos efectos y se les aplicará lo dispuesto anteriormente, con las consiguientes modificaciones, dada su distinta naturaleza al no existir edificación alguna.

Todo lo anteriormente expuesto es aplicable, claro está, a los inmuebles no expropiados, bien por no encontrarse afectados directamente por la construcción de la obra pública, porque sus propietarios hicieron uso de la salvedad contenida a su favor en el artículo 87 de la Ley, o porque

el contenido de este precepto no ha sido aplicado, pues la práctica nos demuestra que son muchos los casos en que la Administración no lleva a cabo la expropiación total del patrimonio aunque los interesados así lo soliciten.

En caso de viviendas expropiadas, consideramos como sujetos con derecho a indemnización solamente a los arrendatarios o propietarios ocupantes, por los perjuicios derivados de la imposición de un traslado forzoso, pues la expropiación no implica daños ni molestias para el propietario no ocupante, ya que se le abonó su justo precio, y el interés producido por este capital sustituye a la renta que los inmuebles expropiados venían devengando. La indemnización por este concepto estimamos debe ser mucho más reducida y puede servir de base para su fijación la valoración asignada a la finca en el expediente de expropiación tramitado con arreglo a las normas generales marcadas por la Ley.

b) *Reducción del patrimonio agropecuario.*

Dos son los criterios, esencialmente diferentes, que pueden seguirse para la determinación de los tipos de indemnización por este concepto. Uno restringido, que considera que en el conjunto de la expropiación la tierra ha quedado restituida a cambio del justiprecio, el trabajo se indemniza por lo dispuesto en el apartado c) del artículo 89 de la Ley; luego sólo queda como factor indemnizable lo que se denomina beneficio del cultivador. El beneficio del cultivador puede equipararse a la renta de la tierra, siendo ligeramente mayor allí donde se exigen mayores capitales de explotación (regadíos), y menor donde se necesitan menos jornales y medios auxiliares (secano). Otro más amplio, que representa nuestro pensamiento, que parte del principio de que lo que hay que indemnizar no es exclusivamente el beneficio del cultivador, ya que de ser así lo especificaría la Ley, puesto que el beneficio del agricultor es un término de economía agraria elemental.

Entendemos que en la expresión «bajas en la producción agropecuaria por mermas de superficie personalmente aprovechada» se deben incluir todas las habidas, de las cuales una de ellas es el beneficio del cultivador, pero no la única, ni tan siquiera la más importante. Más bien se ha de atender fundamentalmente a los medios de cultivo disponibles para trabajar antes una superficie mayor y ahora reducida por el Embalse. En estos medios de cultivo incluimos desde la mano de obra del cultivador directo, hasta los graneros, maquinaria, ganado de labor, etcétera, que anteriormente se utilizaba en una determinada explotación

y ahora quedan sobrantes en cantidad, dimensiones y tiempo por la reducción del patrimonio rústico.

Expuestas estas consideraciones, y aceptando como más acorde con el espíritu de la Ley el segundo criterio, analizaremos por separado, para el logro de una mayor claridad en el examen de este concepto, la reducción del patrimonio familiar en el agro y en la ganadería.

### 1.º *Reducción del patrimonio rústico.*

Normalmente, en atención a los perjuicios ocasionados por causa de la materia que venimos examinando, las fincas rústicas pueden encuadrarse en dos grupos: expropiadas o libres, pero a poco que ahondemos en el problema, y cuando aquéllos han tenido como origen, por ejemplo, la construcción de un embalse, dentro de las tierras libres, encontraremos en algunos casos daños específicos derivados del aumento de distancia a recorrer para su normal explotación, pudiendo, por ende, distinguir otros dos supuestos: los de tierras aisladas y separadas. Creemos conveniente analizar estas cuatro posibles situaciones por separado, ya que concurren en cada una circunstancias singulares no sólo en cuanto a su conceptualización, sino también, por lo que atañe a los sujetos, con derecho a indemnización y tipos aplicables.

#### I. *Tierras expropiadas.*

Consideramos como sujetos con derecho a indemnización por este concepto a todas aquellas personas que en tierras expropiadas estuviesen en el momento de la expropiación en alguno de los casos siguientes: fueran cultivadores directos, arrendatarios o tuvieran la consideración de aparceros o propietarios con contrato de aparcería. En el primer caso, estimamos que habrá que indemnizarlos a ambos en la cuantía total que se fije, pues dada la naturaleza que atribuimos a estas indemnizaciones, es natural reconocer han sufrido perjuicios únicamente los que realmente eran titulares de la explotación agrícola, ya que al arrendador ya se le compensó con el justiprecio de la tierra, y, como dijimos al examinar el concepto sobre fincas urbanas, los intereses del capital equivalen a la renta que aquéllas le producían. En el segundo, dado que en la aparcería una parte de los frutos corresponden al propietario y la otra al agricultor, la indemnización que se fije habrá que atribuirla proporcionalmente a la cuota que corresponde a cada uno de aquéllos, según el contrato establecido. Siendo lo más general en muchas zonas

agrícolas españolas que en la aparcería el propietario obtenga un tercio de los beneficios y el aparcerero los dos tercios restantes, la indemnización se debe repartir en un 33 por 100 para el primero y un 67 por 100 para el cultivador directo.

Deberá considerarse titular de las tierras expropiadas a aquel que, salvo documentación pública o privada en contrario, apareciera como tal en el expediente de expropiación tramitado con arreglo a las normas de carácter general de la Ley, e igualmente habrá de atenderse a éste para la determinación de la extensión superficial y clasificación de las tierras, elementos ambos de imprescindible conocimiento para la fijación de la indemnización correspondiente por este concepto. Por lo que respecta a las distintas clases de tierra, huerta, cereal regadío, cereal seco, viña, olivar, añojal, etc., es necesario consignar que, a nuestro juicio, el arbolado entrará en una misma clasificación, con independencia del mayor o menor beneficio que cada clase pueda producir, toda vez que lo importante para fijar la cuantía de la indemnización es la mano de obra y maquinaria agrícola que se necesita para su cultivo, las cuales estimamos semejantes y más bien escasas.

Para la concepción, en su caso, del carácter de propietario cultivador, aparcerero, propietario con contrato de aparcería o arrendatario que se ostente, habrá que estar a la escritura correspondiente, y en su defecto, además de cualquier medio de prueba, estimamos acertado atender a las certificaciones expedidas por la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos, por aparecer este carácter en el documento C-1, tramitado a efectos del Servicio Nacional del Trigo, y lograrse con ellas una unidad de criterio.

## II. *Tierras aisladas.*

Consideramos bajo la expresión de tierras aisladas aquellas que como consecuencia de la construcción de un embalse, y por haber quedado interceptadas las vías de comunicación normales para llegar a ellas por la subida del agua, su aprovechamiento resulta imposible o antieconómico al haber aumentado considerablemente la distancia a recorrer para su cultivo, circunstancia que origina reales y graves perjuicios.

Estas tierras bien en un plazo relativamente prudencial dejarán de encontrarse aisladas por la construcción de nuevas comunicaciones que sustituyan a las desaparecidas, en cuyo caso más que de aislamiento habrá que hablar de dificultades más o menos largas de comunicación, por lo cual la indemnización que se fije debe ser proporcional a los daños

originados durante los períodos agrícolas en que se encuentren yermas; o, por el contrario, el aislamiento es permanente, dado que no existe proyecto de construir en el futuro nuevas vías de comunicación, circunstancia que hace imposible su cultivo en todo momento. En esta segunda hipótesis consideramos que o deben ser expropiadas totalmente por la Administración o indemnizarlas como si lo hubieren sido.

En uno u otro caso, es necesario hacer constar que es la consideración del titular de los derechos sobre estas fincas y las fincas mismas la que da el carácter de tierras aisladas; por tanto, no habrá que indemnizar por perjuicios indirectos aquellas tierras en que para el cultivador directo no tengan tal condición por residir y efectuar su explotación desde otro término municipal no afectado por los medios de comunicación.

Debemos encuadrar en este subconcepto aquellas tierras que quedaron formando islas dentro del embalse, y para cuyo cultivo es necesario no solamente atravesar las aguas mediante barcas, pontones u otros procedimientos análogos, sino transportar la maquinaria, en su caso, u otros elementos de trabajo necesarios en similares medios, aunque consideramos que estos casos difícilmente pueden darse, ya que la Administración procederá a la expropiación total de estas tierras, máxime teniendo en cuenta que su extensión superficial generalmente no será muy grande.

### III. *Tierras separadas.*

Consideramos bajo esta expresión a aquellas tierras que como consecuencia de la construcción de un embalse y haber quedado interceptadas, por la subida del agua, las vías de comunicación normales para llegar a las mismas, es más difícil su aprovechamiento por el aumento de la distancia, sin que en ningún momento sea imposible ni antieconómico su cultivo.

Para conocer la titulación, extensión y clasificación de estas tierras y de las aisladas entendemos habrá de estarse a lo que en los planos y certificaciones del Catastro expresamente conste en relación con las cotas del embalse; debiendo ser, desde luego, los tipos aplicables a las tierras separadas muy inferiores, dado que el perjuicio ocasionado igualmente lo es al no sufrir interrupción alguna la actividad de la explotación agrícola, aunque se haya hecho más difícil, por la mayor distancia a recorrer, su cultivo. Nos remitimos a lo expuesto sobre sujetos con derecho a indemnización y tipos aplicables al examinar el subconcepto tierras expropiadas.

#### IV. *Tierras libres.*

Las tierras de un patrimonio familiar que queden libres de los efectos de la expropiación pueden seguir explotándose por su cultivador directo, resultando difícil, por tanto, apreciar perjuicios relacionados con la situación en que queden colocadas, aun cuando por su poca extensión sean insuficientes para asegurar la vida familiar del agricultor. Esta insuficiencia se verá compensada con las indemnizaciones que anteriormente expusimos, y con ellas no será exagerado suponer que podrá ampliarse la escasa extensión de tierras libres mediante adquisiciones o arrendamientos realizados a costa de las tierras libres pertenecientes en propiedad o arrendamiento a los emigrantes que forzosamente las abandonan. Tal vez se tropiece con dificultades en algunos casos para convertir en realidad los propósitos conducentes a esta ampliación, bien por el encarecimiento de las tierras ante lo creciente de su demanda, bien porque las tierras disponibles de este tipo resulten insuficientes para cubrir las necesidades sentidas. A pesar de ello, y en atención a la marcada austeridad que debe informar la concesión de indemnizaciones por perjuicios indirectos, consideramos no procede fijar ningún tipo para esta clase de tierras.

No obstante lo anteriormente expuesto, en los expedientes tramitados con este motivo para el Pantano del Ebro se indemnizó por este concepto al cultivador directo propietario y al arrendatario que se encontrara en trance de emigrar en cuantía resultante de multiplicar por cinco el beneficio líquido correspondiente al cultivador directo propietario o del beneficio del cultivador al arrendatario. Nuestro criterio es que al emigrante ya se le indemniza por los conceptos del apartado A) del artículo 89 de la Ley, y, además, puede vender en cualquier momento su tierra tal vez más ventajosamente por haber disminuído la oferta.

#### 2.º *Reducción por pecuaria.*

Siguiendo la misma pauta marcada en anteriores conceptos indemnizables, también en el presente expondremos dos criterios que se pueden mantener, uno restringido, que considera improcedente el desglose de pecuaria de la reducción del patrimonio rústico, en base de que el ganado forma un todo en la explotación de la finca, y en su consecuencia, queda esta indemnización incluida en la cantidad calculada como beneficio del cultivador. De no ser así, una misma hectárea de terreno sería indemnizada dos veces: por rústica y por pecuaria.

Frente a ella indicamos otra de criterio más amplio, con la cual nos identificamos plenamente, y que ha sido adoptada por el Consejo de Ministros al aprobar los tipos propuestos para indemnizar los perjuicios indirectos ocasionados con motivo de la construcción de los embalses de Alarcón y Buendía (7), y que parte del principio de considerar como sujeto indemnizable al ganadero, es decir, al que estaba realizando el aprovechamiento de pastos en el momento de producirse los perjuicios. En esta indemnización al ganadero incluimos, de acuerdo con lo dispuesto en la vigente Ley de Hierbas, Pastos y Rastrojeras, por un lado, la disminución de los terrenos de pastos que anteriormente se estaban utilizando y que es imposible su sustitución, y de otro, la disminución del ganado como consecuencia de la reducción de hectáreas, y más fundamentalmente la pérdida proporcional del derecho de ganadero, pues no debemos olvidar que la legislación de pastos concede la posibilidad de acudir a las subastas o adjudicaciones solamente a los ganaderos del término municipal y que sólo pueden licitar en ellas por el hecho de ser ganaderos.

Como sujetos con derecho a indemnización consideramos a todos los que ostentaran el carácter de ganaderos en aquella fecha, siempre que lo demuestren por cualquier medio de prueba admitido en Derecho y especialmente por encontrarse inscrito en el censo de ganaderos de la localidad y poseer la correspondiente cartilla. Entendemos que la indemnización debe ser global por hectárea de pastos expropiada, repartiéndose la cantidad resultante entre los ganaderos proporcionalmente a la merma sufrida. De no admitirse esta tesis, difícilmente podría lograrse una equidad en la fijación de la indemnización, pues al ser determinada particularmente para cada caso y ganadero, nos encontraríamos con la imposibilidad de deslindar claramente sus polígonos de pastos, ya que cada año suelen variar las parcelas adjudicadas, bien por licitación o rotación de tierras.

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

Los quebrantos por interrupción de actividades personales producidos por las grandes expropiaciones territoriales a los pueblos por ellas afectados, además de ser desiguales, son fundamentalmente circunstanciales e imposibles de determinar por el cálculo. Muchas personas per-

---

(7) Resoluciones del Consejo de Ministros anteriormente citadas.

derán por la expropiación su colocación o puestos de trabajo y habrán de cambiar de residencia; otras, por el contrario, solamente sufrirán una merma de la actividad. Para compensar tales entorpecimientos proponemos concederles una indemnización atendiendo a las condiciones intrínsecas de sus puestos de trabajo y a los perjuicios que para ellos se deriven de su desaparición, o de las mermas de importancia que a ellos lleva la expropiación.

Para lograr una mayor claridad en el estudio de este concepto y exposición sistemática de los problemas que, a nuestro juicio, pueden plantearse en la interpretación del mismo, lo desdoblaremos en tres subconceptos: profesionales, industriales y comerciantes y manuales u obreros.

a) *Profesionales.*

Los profesionales que por causa de la expropiación abandonan el término municipal afectado, deberán ser indemnizados como cualquier otro emigrante, en sus derechos y en aquellos otros que se deduzcan de cualquier actividad accesoria que pudieran ejercer: explotaciones agrícolas, propiedad urbana, etc.; pero, además, pierden por lo pronto su colocación o actividad profesional, causándoles trastornos reales que subsistirán hasta que rehagan sus medios de vida en otra localidad, siendo justo, por tanto, que se les compense económicamente; claro está que nos referimos a los emigrantes que ejerzan actividades libres, pues aquellos que perciban retribución con carácter fijo y con total independencia del mayor o menor quebranto del término municipal, por estar sujetos a nóminas o devengos oficiales, consideramos que se encuentran debidamente indemnizados por el concepto A) del artículo 89 de la Ley. Ninguna diferencia encontramos en este último caso al perjuicio que se ocasiona a un funcionario público al que se traslada con carácter forzoso por necesidades del servicio, al cual generalmente se le abonan los gastos de su desplazamiento familiar y los de traslado del ajuar.

Aquellos que voluntariamente no emigren y opten por quedarse en el término municipal afectado por las expropiaciones, si físicamente es posible, igualmente, como es natural, deben ser indemnizados, ya que se les ha reducido el campo de ejercicio de su actividad no sólo territorialmente, sino en atención a la emigración producida por la desaparición de innumerables puestos de trabajo y alteración de los medios de vida normales. Mantenemos el mismo criterio de considerar como sujetos con derecho a indemnización por este subconcepto solamente a los que ejer-

zan profesiones de carácter libre, aunque debemos dejar constancia de la tesis que algunas veces se propugna de que incluso los que perciben devengos oficiales deben ser indemnizados por el perjuicio que se les ha irrogado en el ejercicio de aquellas otras funciones íntimamente relacionadas con su profesión y sin que exista incompatibilidad legal.

Problema muy dudoso de dilucidar, limitándonos a enunciar sin entrar en su examen, dada su complejidad y posibilidad de argumentación polémica, es el derecho a indemnización de aquellos profesionales que al quedarse solos en la localidad por emigración de sus compañeros ven desaparecida la competencia y por ende sin disminución de su actividad o con aumento en algunos casos.

En virtud de lo expuesto anteriormente, consideramos con carácter como sujetos con derecho a indemnización, y siempre que demuestren fehacientemente ser titulares del servicio o profesión en el momento de producirse los perjuicios, a los médicos, farmacéuticos, veterinarios, abogados, practicantes, comadronas y otras profesiones análogas. No consideramos como tales, no obstante haber sido aceptados por el Consejo de Ministros en la mayoría de las propuestas de indemnización efectuadas hasta la fecha (8), y concretamente en las formuladas para los vecinos de los términos municipales afectados por la construcción de los embalses de Alarcón y Buendía, al sacerdote, secretario del Ayuntamiento, secretario del Juzgado, administrador de Correos, telegrafista, auxiliar del Ayuntamiento, cartero, etc. Nos queda la duda en algunos casos, como, por ejemplo, en el de los maestros, pues pueden sufrir perjuicio, no obstante percibir un sueldo fijo de carácter estatal, por disminución de los ingresos derivados de las clases particulares y permanencias voluntarias al emigrar muchos niños en edad escolar. En su consecuencia, expuestas ya las normas de carácter general, estimamos que en la fijación de los tipos indemnizatorios aplicables por este concepto habrá de estarse a cada caso concreto, examinando las características particulares de la localidad, profesión de que se trate y circunstancias concurrentes en el titular.

b) *Comercios e industrias.*

El apartado c) del artículo 89 no menciona nada más que los quebrantos por interrupción de actividades comerciales, circunstancia que da lugar a pensar si las actividades industriales no se consideran incluidas dentro de las indemnizaciones por perjuicios indirectos. Sin embar-

---

(8) Nos remitimos a las resoluciones anteriormente citadas.

go, esta tesis es insostenible, pues sería absurdo desconocer perjuicios tan importantes. No nos cabe duda que la Ley, al hablar de actividades comerciales, ha querido dar a esta expresión un sentido amplio, abarcando tanto a una como otra clase de empresas, aunque estimamos hubiese sido más acertado hacer expresa mención de las industriales.

Los perjuicios producidos a esta clase de actividades son indemnizables —e incluso podríamos decir que los más importantes y fáciles de apreciar en todo el expediente—, no sólo para los comerciantes e industriales que continúen residiendo en la localidad afectada, sino también para los emigrantes. Para éstos, con independencia de recibir las indemnizaciones que les correspondan, por su cambio de residencia, pues pierden sus actuales medios de vida, que tardarán algún tiempo en rehacer, por necesitar encontrar un local adecuado para el ejercicio de su actividad peculiar, constituir una clientela en el nuevo núcleo urbano y dar a su negocio el volumen necesario. Los perjuicios derivados para las industrias y comercios que continúan ejerciendo su actividad en el término municipal afectado, tienen su base en la desaparición de la clientela a causa de la despoblación del mismo producida por la emigración, y en la reducción del poder adquisitivo del vecindario como consecuencia de la disminución de su riqueza y masa de dinero circulante. Tampoco debemos olvidar que en algunas localidades pueden aumentar considerablemente estos perjuicios por la pérdida de la masa compradora de otros pueblos a los que alcanzaba su radio de acción, ya por su situación geográfica o mayor importancia del núcleo urbano, o por, fundamentalmente, haber hecho la instalación de comercios e industrias de más calidad y variedad que los aledaños, influencia que queda afectada al cortarse las comunicaciones normales por la subida del agua, cuando se trate de construcción de embalses, o por otras circunstancias.

Consideramos como sujetos con derecho a indemnización por este concepto a las empresas comerciales e industriales que ejercieran su actividad en el término municipal afectado en el momento de producirse los perjuicios. Para fijar el tipo de indemnización aplicable consideramos fundamental partir de la cuota de licencia fiscal y cuota por beneficios que satisficieran a la Hacienda pública en aquella fecha. El cálculo teórico del perjuicio, es decir, la obtención de la diferencia entre el volumen de ventas anterior, y en su consecuencia, el beneficio líquido, y el actual, conocida la variación en el tiempo de los beneficios anuales —justificada su reducción por causa imputable a la expropiación, excluida la derivada por competencia—, constaría de: 1.º, suma de las cantidades representativas de la disminución de los beneficios líquidos de cada año,

más sus intereses intercalares o concepto de débito de la Administración con el titular, y 2.º, indemnización representada por un capital cuyos intereses compensaran al titular de la reducción a que su negocio resultaba contraído. Sin embargo, para efectuar este cálculo teórico sería necesario conocer la contabilidad del negocio, y la práctica nos demuestra que salvo casos aislados de comercios e industrias de gran envergadura, ninguna de estas actividades en las zonas rurales lleva contabilidad oficial, ni tan siquiera contabilidad particular. Debido a ello, y siguiendo la misma trayectoria de las propuestas que tenemos conocimiento se hayan formulado por este concepto, estimamos más de acuerdo con la realidad fijar la indemnización según el resultante de multiplicar la suma de las cantidades abonadas por cuota de licencia fiscal y cuota de beneficios por 33. Esta indemnización habrá que elevarla en algunos casos por la desaparición de la influencia sobre los términos municipales afectados colindantes cuya clientela disminuye por el corte de las comunicaciones. Esta nueva cantidad, entendemos, debe variar en cada caso concreto atendiendo el número de habitantes de las otras localidades que se servían de estos comercios e industrias, y del mayor o menor aumento de la distancia por esta causa.

En el caso de que alguna empresa no contribuyera a la Hacienda pública por ocultación, estimamos igualmente debe ser indemnizada, independientemente de la exigencia de la pertinente responsabilidad por fraude; pero correspondiendo a la misma, en este caso, demostrar el ejercicio de la actividad y la existencia y valoración de los perjuicios que se le hubiesen irrogado.

Aquellas empresas comerciales e industriales que no satisficieran contribución por este concepto, estimamos deben ser indemnizadas, y, por tanto, incluidas en otro subconcepto que analizaremos posteriormente con la denominación de artesanos u obreros manuales autónomos.

Mención especial debemos hacer de las empresas de taxímetros, transportes y líneas regulares de viajeros. Por lo que respecta a los dos primeros, consideramos necesario distinguir si los vehículos son conducidos por su propietario, en cuyo caso el concepto que habrá de atribuírseles será el de profesionales, aplicándoles los tipos enunciados en aquel lugar; pero de tener asalariados para la explotación del negocio, entrarán en el concepto de industriales.

Las líneas regulares de viajeros presentan en la práctica problemas más áridos de resolver, sin que se pueda establecer un tipo de indemnización general para esta clase de industrias, dada la diversidad de situaciones que se pueden plantear y los especiales perjuicios que en cada

caso concreto se les originan. Indudablemente, el volumen de viajeros sufre reducción a causa de la emigración forzosa que se produce, pero el perjuicio derivado de ello será distinto si el pueblo afectado es etapa inicial o final de línea, o, por el contrario, es núcleo urbano intermedio en la misma, aunque sea con obligada parada. Si a lo anteriormente expuesto añadimos el posible aumento de recorrido a causa del corte de las comunicaciones, el quebranto será todavía mayor, quebranto este último que puede ser definitivo o provisional, según se construyan o no otras vías de comunicación que sustituyan a las anteriores. En su consecuencia, volvemos a repetir que será necesario analizar caso por caso cuando se trate de estos posibles sujetos indemnizables, dadas las diferentes circunstancias concurrentes en cada uno.

Finalmente, entendemos que a las industrias y comercios expropiados totalmente se les habrá indemnizado en el expediente normal tramitado con arreglo a las normas de carácter general de la Ley, no sólo por la ocupación de los terrenos, locales o naves comerciales, sino también valorando los perjuicios que se ocasionaran por pérdida de la actividad, circunstancia por la cual no entramos a examinar en el presente caso.

c) *Manuales u obreros.*

Fácil es reconocer que por causa de esta clase de expropiaciones forzosas sufren indudables perjuicios los obreros, tanto fijos como eventuales, por la desaparición de innumerables puestos de trabajo, desaparición que tiene su justificación en el medio agrícola, en la expropiación de las tierras, llevando consigo el que toda la mano de obra empleada en la explotación y cultivo de las mismas quede cesante, así como parte de la dedicada a las hectáreas libres al existir un mayor número proporcional de maquinaria agrícola para el cultivo de éstas, sin olvidar tampoco que al producirse mayor oferta sufrirá una proporcional disminución en el precio de los jornales, pues hay que reconocer que en la mayoría de las zonas rurales éstos son superiores al base legal. Lo mismo sucede en el ámbito empresarial, pues la expropiación, clausura o reducción de comercios e industrias deja en situación de desempleo a todos aquellos productores que eventualmente ocupaban puestos de trabajo en las mismas, e incluso los fijos por despedido al desaparecer aquéllas o reducción de las plantillas de personal. Para una mayor claridad en la exposición examinaremos por separado las dos clases de obreros: fijos y eventuales.

Con respecto a los obreros fijos habrá que distinguir si éstos perdieron su puesto de trabajo o, por el contrario, lo conservan. En el primer caso es indudable que han de ser considerados como sujetos indemnizables por este concepto, pues, aunque sean emigrantes, en cuyo caso percibirán la indemnización que les corresponda por esta circunstancia, no podemos olvidar la dificultad que encontrarán para colocarse en otra empresa radicada en la localidad de su nueva residencia y más aún adquirir el carácter de obrero fijo. En el segundo, nuestra opinión es opuesta, pues al no sufrir ningún perjuicio aparente por no existir interrupción de su actividad, no deben disfrutar de tal derecho, e incluso en el caso de haber sufrido una merma en sus ingresos por participación en los beneficios u otras causas, deberá ser la empresa a la cual se le indemniza por todos los conceptos la que tendrá que compensar económicamente al obrero si le correspondiere. El mismo criterio estimamos aplicable a aquellos productores que siguen conservando su puesto de trabajo en la industria o comercio, aunque sea en otra sucursal de la misma radicada en otro núcleo urbano, pues no han sufrido interrupción en su actividad y se les indemniza por el concepto A) del artículo 89 los perjuicios que se le ocasionen por el cambio de residencia.

Distinto es el caso de los obreros eventuales, sean o no emigrantes. Será difícil demostrar que el desempleo se ha producido por causa de la construcción del embalse, pero dado que en definitiva las dificultades de encontrar empleo han aumentado sensiblemente por la reducción de puestos de trabajo, tanto en el campo agrícola como en el empresarial, y en atención a la marcada finalidad social que revisten las indemnizaciones por este concepto, consideramos debe concedérseles, en principio, a todos aquellos que lo soliciten, simplemente con que demuestren de cualquier modo fehaciente que eran trabajadores eventuales en el momento de producirse los perjuicios, bastando, a tales efectos, una simple certificación acreditativa de tal carácter, expedida por la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos.

En principio, tanto para fijar la indemnización correspondiente a los obreros fijos como eventuales, habría que estar a lo que la legislación laboral establece para el caso de despido; pero dado el matiz eminentemente social puesto de manifiesto anteriormente y ser precisamente grandes los perjuicios que se ocasionan a estas personas, las más económicamente débiles del término municipal, consideramos justo ampliar esta indemnización, indemnización que, a nuestro juicio, será la resultante de capitalizar los jornales de un año al legal de 96 pesetas diarias para los obreros fijos, y medio año para los eventuales. Como es natural, cuan-

do hablamos de productor lo hacemos sin distinción de sexo, y en consecuencia, se comprenderá tanto el varón como la mujer. Sin embargo, para los trabajadores menores de edad (de catorce a dieciocho años) esta indemnización debe sufrir una disminución que calculamos en un 20 a un 25 por 100.

Finalmente, dentro de este subconcepto analizaremos los perjuicios irrogados a los artesanos u obreros autónomos, considerando por estas expresiones a todas aquellas empresas industriales y comerciales que por su carácter eminentemente familiar o por su pequeña importancia no satisficieran impuesto industrial a la Hacienda pública, y por tanto, imposible de fijar la indemnización atendiendo a una fórmula en la que entren como elementos de juego las cuotas de licencia fiscal y cuota por beneficios. Difícil será apreciar los perjuicios realmente producidos, dado que se desconoce con exactitud el volumen de la empresa y los posibles beneficios económicos dejados a percibir a causa de la expropiación, debido a lo cual estimamos lógico establecer una cantidad global para cada uno de ellos, cantidad que entendemos debe ser más elevada que la que se fije para indemnizar a los obreros fijos, ya que no sólo han perdido su puesto de trabajo, sino también el ejercicio de su actividad, por muy precaria que ésta fuera. Solamente serán sujetos con derecho a indemnización por este concepto el cabeza de familia o titular de la empresa y siempre que demuestre poseer este carácter de artesano u obrero autónomo. Los demás obreros que trabajaran en la misma, ya sean miembros de la familia o extraños, tendrán la consideración de fijos o eventuales, y como a éstos, se les indemnizará siempre que prueben que percibían un jornal por el rendimiento de su trabajo, ya que, en caso contrario, y nos referimos especialmente a los familiares del titular, no estimamos deban obtener ninguna compensación pecuniaria, puesto que se indemniza globalmente la pérdida de la empresa familiar.

No queremos terminar esta parte del trabajo sin analizar los posibles perjuicios y, en su caso, tipo de indemnización que correspondería al Ayuntamiento como ente local, por este motivo. Forzoso es reconocer que han existido reales perjuicios por las expropiaciones, y así se demuestra, por un lado, debido a la reducción manifiesta del número de habitantes, y por otro, la reducción que ha tenido en sus ingresos al desaparecer gran número de hectáreas de su término municipal. No obstante ello, no consideramos aceptable la fijación de un tipo de indemnización por perjuicios indirectos para estas entidades territoriales, dado, como ya dijimos, el carácter limitativo y excluyente que damos al contenido del tan repetido artículo 89 de la Ley de Expropiación Forzosa,

y que no puede incluirse dentro del concepto de vecinos a que se refiere el artículo 88, máxime que de concedérsele alguna indemnización, igualmente habrá que concedérsela a las diversas instituciones o entidades públicas ubicadas en la misma localidad, por darse en ellas, sea en mayor o menor grado, las mismas circunstancias.

A pesar de lo expuesto anteriormente, consideramos acertada la solicitud con carácter graciable que se contiene en las propuestas de fijación de tipos de indemnización para los términos municipales afectados por la construcción de los Embalses de Alarcón y Buendía, de que por la Administración expropiante se ejecuten algunas obras englobadas entre las obligaciones mínimas a cumplir por el Municipio, solicitud aceptada por el Consejo de Ministros (9) al aprobar la propuesta con el informe favorable evacuado por el Consejo de Estado, dado que ello redundará en beneficio de todos los habitantes del mismo.

### III.—PROCEDIMIENTO LEGAL DEL EXPEDIENTE.

Una vez examinados los posibles conceptos indemnizables por perjuicios indirectos a los vecinos de un término municipal afectado por la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones, consideramos pertinente analizar el órgano encargado de efectuar la propuesta de los tipos de indemnización y del trámite posterior que ha de darse al expediente administrativo, así como los derechos que les corresponda a cada uno de los solicitantes por considerarse sujetos a indemnización en alguno de aquellos conceptos.

A) *Comisión encargada de formular la propuesta de los tipos de indemnización.*

A este respecto, el artículo 90 de la Ley de Expropiación Forzosa preceptúa que: «Los tipos de indemnización abonables por cada uno de los conceptos a que se refiere el artículo anterior se fijarán a propuesta del órgano que reglamentariamente se determine, por el Consejo de Ministros, previo dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado», precepto completado y desarrollado en el artículo 107 del Reglamento, que textualmente dice: «El órgano a que se alude en el artículo 90 de la Ley será una Comisión formada por un representante del Gobernador civil de la provincia, un Ingeniero de la Jefatura Agronómi-

---

(9) Nos remitimos a las Resoluciones del Consejo de Ministros anteriormente citadas.

ca, el Alcalde de la entidad afectada, un representante de la Organización Sindical, nombrado por el Delegado provincial, y otro del beneficiario de la expropiación».

Consideramos perfecta su constitución, pues además de las dos partes interesadas, el Alcalde del término municipal afectado, que ostenta la representación de la totalidad del vecindario y tiene la obligación ineludible de defender los intereses de los mismos, y el de la entidad beneficiaria de la expropiación, la que ha de satisfacer la indemnización, forman parte otros tres vocales completamente imparciales y que pueden y deben velar por que los tipos propuestos se acomoden a los verdaderos perjuicios ocasionados, armonizando, en su caso, los distintos puntos de vista que aquellos dos vocales puedan mantener.

No obstante la claridad con que, en principio, se encuentran redactados los artículos anteriormente transcritos de la Ley y el Reglamento, en la práctica pueden suscitarse algunos problemas que a continuación intentaremos analizar, exponiendo nuestro criterio, avalado, como en ocasiones anteriores y dentro de lo posible, por resoluciones dictadas, en su caso, por los órganos competentes. No cabe duda que, a pesar de la redacción dada al artículo 107 del Reglamento, podrá formar parte de la Comisión el Gobernador civil, pues nadie puede representar mejor un cargo que el propio titular del mismo, en cuyo caso, como es obvio, presidirá la Comisión. Más discutido es el determinar quién ostentará la Presidencia de actuar otra persona en su representación. Consideramos que debe seguir ésta ostentándola, aunque, en definitiva, la repercusión es mínima, toda vez que no podrá hacerse uso en ningún momento del voto de calidad, por la composición impar de la Comisión, circunstancia que, de ser par el número de vocales, hubiera sido prevista por la legislación, dada la trascendencia que podría tener para la adopción de los acuerdos, pues, aunque lo ideal es que se adoptaran por unanimidad, la realidad demuestra que, por tratarse de cuestiones de interés, esta unanimidad en algunos casos es difícil.

El Reglamento preceptúa que formará parte de la Comisión un representante del beneficiario de la expropiación. La vigente Ley de Expropiación Forzosa introduce como una de sus novedades la clara distinción entre sujeto expropiante o titular de la potestad expropiatoria, que en todo caso habrá de ser la Administración estatal, provincial o municipal, y el beneficiario de la expropiación, es decir, el adquirente en la transmisión forzosa, y al cual corresponde el deber de satisfacer los perjuicios que produzca el acto expropiatorio. En la generalidad de los casos el sujeto expropiante y el beneficiario recaerán sobre un mis-

mo titular: la Administración; pero en caso de no coincidir, será a éste al que corresponda formar parte de la Comisión a través de un representante. El problema surge cuando el órgano expropiante es el que indemniza totalmente o en la mayor parte los perjuicios directos o indirectos que se ocasionen, pero el beneficiario es otro que tendrá que reintegrar a la Administración, en un número mayor o menor de anualidades, el importe de las indemnizaciones. Nuestro punto de vista es que seguirá formando parte de la Comisión el beneficiario, con independencia de que satisfaga la compensación económica derivada de la expropiación inmediatamente o en vencimientos periódicos, dado que esta circunstancia no afecta a su carácter, y la redacción del artículo 107 del Reglamento es clara y tajante; lo más que aceptamos es que se encuentra presente en estos casos un representante del sujeto expropiante, que coadyuve con el beneficiario en la defensa de sus intereses, pero correspondiendo el derecho al voto a éste, que tendrá igualmente que firmar las actas de las sesiones que se celebren.

Finalmente, tampoco regula la vigente legislación el derecho a la percepción de dietas por los miembros de la Comisión, ni el procedimiento de hacer efectivos los gastos generales que se ocasionen mientras duren sus trabajos. A pesar de que consideramos por analogía aplicable lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento para el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, sería conveniente que esta laguna legal fuera subsanada en una futura revisión del texto, bien remitiéndose expresamente a lo preceptuado en el artículo mencionado, o estableciendo un sistema más ágil, como sería el determinar que las dietas devengadas y los gastos ocasionados fueran hechos efectivos directamente por el órgano expropiante o beneficiario de la expropiación, en su caso.

Esta Comisión no termina su misión con la formulación de la propuesta de los tipos de indemnización, sino que, como más tarde expon-dremos, le compete, igualmente, el fijar las indemnizaciones concretas abonables a cada perjudicado de acuerdo con los tipos aprobados por el Consejo de Ministros.

#### B) *Tramitación del expediente administrativo.*

Una vez formulada por la Comisión la propuesta de los tipos aplicables, propuesta que deberá contener el acuerdo adoptado, al menos, por mayoría de sus miembros para cada concepto indemnizable, corresponderá al Consejo de Ministros, previo informe del Consejo de Estado, la fijación de los tipos de indemnización abonable, contra cuyo acuer-

do no cabrá recurso alguno en la vía gubernativa, sin perjuicio de la impugnación en la vía contencioso-administrativa, como mantiene el Tribunal Supremo (10), pues en caso contrario sería fácil el procedimiento de burlar las indemnizaciones con sólo fijar unos tipos bajísimos.

Nada dice la vigente legislación sobre si el Consejo de Ministros debe aceptar o rechazar en su totalidad la propuesta formulada o puede hacer innovaciones con respecto a algunos tipos concretos, aunque apruebe sin modificación el resto. Sin embargo, consideramos que el Gobierno tiene plena libertad de actuación, siendo elementos de juicio, de valor indudable pero no con carácter vinculante, tanto la propuesta de la Comisión constituida al efecto como el informe del Alto Organismo consultivo español. Igualmente estimamos existe una laguna legal sobre la regulación de plazos, no sólo para que la Comisión Provincial comience sus trabajos, sino para su terminación, determinación de los tipos abonables aplicables y comunicación al Gobernador civil de los mismos. De todos ellos entendemos fundamentales el de comienzo de los trabajos por la Comisión, plazo que, aunque debe ser fijado con cierta amplitud, impedirá que transcurra un tiempo excesivo desde la fecha en que comienzan a producirse los perjuicios hasta la formulación de la propuesta de los tipos aplicables, evitando de esa manera el aumento de los graves quebrantos sufridos por los sujetos indemnizables.

Comunicados los tipos aprobados al Gobernador civil de la provincia, éste ordenará —artículo 108 del Reglamento— su publicación. No obstante parecer deducirse de la redacción del precepto legal que la publicación ha de ser inmediata, consideramos ha de transcurrir un plazo prudencial para ello, plazo que, al menos, debe emplearse por el ente local afectado en la preparación de los trámites inmediatos y especialmente en la posible comunicación extraoficial a los vecinos ya emigrantes de la determinación de los tipos por el Consejo de Ministros, toda vez que el plazo de quince días concedido por la Ley para la solicitud de la indemnización correspondiente por los afectados que se consideren con derecho a ello después de la publicación de los tipos, lo estimamos insuficiente. La publicación habrá de efectuarse en los *Boletines Oficiales del Estado y de la Provincia*, diario de mayor circulación de la misma y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, entendiéndose igualmente insuficientes estas publicaciones, ya que a los emigrantes les será difícil enterarse en tan perentorio plazo, dado además que no se encontrarán en contacto directo con las publicaciones del *Boletín Oficial del Estado*,

---

(10) Sentencia del Tribunal Supremo, entre otras de 16 de octubre de 1961.

circunstancia que nos lleva a solicitar que en una futura revisión o nueva regulación de esta clase de perjuicios se ordenara la publicación conjunta en uno o varios periódicos de los de mayor circulación en la Nación, o se diera a conocer por cualquier medio nacional de difusión. El plazo de quince días, descontando, como es natural, los inhábiles, comenzará a contarse, según nuestro criterio, a partir del día siguiente de la última publicación, circunstancia que permite, al no prohibirlo expresamente la legislación, una ampliación del plazo de retrasarse la orden de alguna inserción, hecho que en algunos momentos ha sido utilizado en beneficio de los afectados por los perjuicios. Junto con la publicación habrá de indicarse el lugar de presentación de solicitudes, que para una mayor agilidad en esta materia estimamos debe establecerse indistintamente en la Secretaría de la Comisión y Ayuntamiento del término municipal afectado, de seguir subsistiendo, sin perjuicio de poderse presentar igualmente en el Gobierno Civil, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Como ya hemos adelantado, en el plazo de quince días los posibles sujetos indemnizables habrán de presentar la correspondiente solicitud de todas las indemnizaciones a que se consideren acreedores, solicitud que debe ir acompañada de las justificaciones documentales, aunque consideramos que no existe inconveniente alguno en que estos documentos sean presentados con posterioridad para su unión a la solicitud y siempre que ésta se haya presentado en tiempo hábil. Es más: entendemos que la Comisión, dado el carácter favorable a los interesados que debe presidir en todo momento sus actuaciones, deberá requerir a los solicitantes para que justifiquen sus derechos en un plazo de diez días, de no haberlo hecho anteriormente (11), en lugar de denegar de plano la indemnización al no existir pruebas de haberse producido los perjuicios. Igualmente estimamos que las pruebas, dentro de la más estricta justicia, deben ser examinadas con cierta benevolencia en caso de existir alguna duda, especialmente por lo que respecta al apartado A) y al subconcepto manuales y obreros del apartado C) del artículo 89 de la Ley, dado el carácter eminentemente social de estas indemnizaciones.

Según dispone el artículo 109 del Reglamento, la fijación de la indemnización ha de efectuarse por la Comisión Provincial en el plazo de treinta días siguientes a la terminación del mercado para presentar las solicitudes, plazo que estimamos sensiblemente reducido, dada la complejidad del trámite y el hecho real de no presentarse aquéllas en debida

---

(11) Aplicación del art. 54 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo.

forma por los posibles sujetos indemnizables en la mayoría de los casos, al no poseer una formación básica, lo cual dificulta los trabajos y hace imposible la terminación de los mismos en el plazo legal. Además, no debemos olvidar que para lograr una completa justicia en materia tan delicada será preciso solicitar y obtener por la Comisión datos, comprobaciones de los extremos alegados e informaciones que generalmente, al tener que consultar los archivos, se evacúan con gran retraso. La práctica ha demostrado que todas las Comisiones que hasta el momento han fijado estas indemnizaciones sobrepasaron con exceso el plazo marcado, lo cual plantea el grave problema de la legalidad o ilegalidad de la actuación de la Comisión en esta fase del procedimiento, extremo difícil de dilucidar y sobre el cual hasta el presente no se ha sentado jurisprudencia, pero que es necesario resolver, dado los problemas que se podrían plantear de considerar nulas las actuaciones una vez que se hubieran satisfecho las indemnizaciones por el beneficiario de la expropiación.

Las indemnizaciones han de establecerse con estricta sujeción a los tipos aprobados, siendo requisito indispensable, y así se deduce del contenido del artículo 92 de la Ley, la notificación directa a los interesados, los cuales podrán recurrir contra la aplicación de los tipos ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en el plazo de quince días, a contar desde el siguiente a la notificación, recurso cuya naturaleza sería necesario examinar, pero que, dada la complejidad de su estudio, dejamos pendiente para un trabajo posterior. El recurso ante el Jurado Provincial sólo podrá basarse en la no aplicación de los tipos de indemnizaciones aprobados al caso concreto o de otros que no se configuren con el derecho del solicitante. Cuestión fundamental es la de dilucidar si el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa puede rebajar la indemnización concedida por la Comisión a uno de los sujetos indemnizables si éste recurre ante el mismo. Serán pocos los casos en que se presente esta circunstancia; pero, en principio, estimamos que existe fuerza legal para ello, siempre que se aprecie que esa mayor indemnización proviene de una errónea aplicación de los tipos aprobados, en cuyo caso el recurrente deberá reintegrar la cantidad indebidamente percibida, de haberse efectuado el pago de las indemnizaciones.

No se expresa por la legislación —seguiremos a PERA VERDAGUER— si se da recurso contra el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación resolviendo el deducido contra la resolución de la Comisión. Creemos —sigue diciendo el citado autor— que tratándose de acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación sobre determinación de justo precio o, mejor, de justa indemnización, no hay motivo para dar a su re-

solución un tratamiento diverso a los demás casos previstos en la normativa legal, y que simplemente por aplicación del artículo 125 de la Ley será admisible el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de constante referencia, bien que en la resolución del mismo habrán de tenerse en cuenta, naturalmente, las especiales disposiciones que limitan o condicionan la fijación de la cuantía de estas especiales indemnizaciones.

Finalmente, el pago de la indemnización se llevará a cabo —artículo 93 de la Ley, complementado por el 109 del Reglamento— en la forma prevista en el capítulo IV del título II de la Ley y en las normas del Reglamento, pago que, en su consecuencia, deberá efectuarse en el plazo de seis meses, a contar desde la terminación total del expediente administrativo, debiendo dejarse pendiente y depositar en la Caja General de Depósitos aquella indemnización en que no se acredite suficientemente la personalidad del acreedor o existan otros problemas de carácter jurídico: existencia de menores de edad, orden de retención judicial, etc., completamente ajenas al presente estudio. Caso más corriente en la práctica será el de haberse entablado demanda ante la jurisdicción ordinaria sobre declaración del mejor derecho a la percepción de la indemnización, y especialmente en los casos de aparcería y arrendamiento, hecho que nos lleva a considerar que lo indicado cuando se den estas circunstancias es no efectuar el pago de la indemnización al titular según la Comisión, de tenerse conocimiento fehaciente de la existencia del pleito, en cuyo caso deberá depositarse bien en la mencionada Caja General o en el Juzgado correspondiente, a resultas de la sentencia.

En los últimos artículos del capítulo V del título III se regula el procedimiento legal para efectuar el traslado de población, materia que dejamos fuera del presente estudio, toda vez que nos hemos propuesto analizar únicamente la materia correspondiente a la indemnización por perjuicios indirectos, no obstante reconocer la gran trascendencia que estos preceptos representan para los vecinos de un ente local afectado por las expropiaciones territoriales.

### C) *Supuestos especiales.*

Cuestión fundamental y que en la práctica puede tener gran trascendencia, es la de dilucidar si para fijar las indemnizaciones a los vecinos de un ente local afectado por las expropiaciones puede seguirse el procedimiento regulado por los artículos 86 y siguientes de la Ley, cuando un Decreto anterior a su promulgación reconocía los perjuicios produci-

dos e indicaba el trámite legal a seguir hasta el pago de las indemnizaciones. La solución que se adopte puede ser de enorme importancia cuando el expediente que haya de incoarse con arreglo al Decreto no sea contradictorio y no conceda a los sujetos con derecho a indemnización recurso alguno contra el acto determinativo de la indemnización; máxime teniendo en cuenta que el procedimiento regulado en la Ley no es más que una depuración y perfeccionamiento del sistema de indemnizaciones especiales, que, caso por caso, hasta entonces se habían atendido generosamente mediante Decretos singulares.

No existe ninguna razón, a nuestro juicio, para no aceptar esta aplicación cuando los perjuicios que se reconozcan en el Decreto como indemnizables tengan por causa el traslado de población, pues además de que el principio de la retroactividad de la Ley más favorable jugaría en su favor, la disposición transitoria del texto legal dice expresamente que «los expedientes de expropiación iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley se regirán por la legislación anterior. No obstante, si el particular y la entidad afectada por la expropiación lo solicitasen durante la tramitación del expediente y una vez en vigor esta Ley, será aplicable la nueva legislación, siguiendo en este supuesto los trámites y normas que en la misma se establecen». De ello se deduce que para su aplicación no habrá duda, sin necesidad de cumplirse requisito alguno, cuando el expediente no esté iniciado, y aun cuando se encuentre en trámite, siempre que lo solicitasen antes de su terminación el particular y la entidad afectada por la expropiación. Por lo que respecta a los sujetos indemnizables, consideramos que no hace falta que lo soliciten la totalidad, sino que, siguiendo la norma general, bastará con la solicitud de la mayoría. Igualmente, si lo solicitase la Corporación municipal, en caso de ser un Ayuntamiento el afectado, será suficiente, pues no cabe duda que a ésta ha de reconocerse la representación corporativa de sus vecinos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley de Régimen Local (12).

Se plantea, sin embargo, el problema de si para decidir la aplicación del expediente al procedimiento especial de la Ley de Expropiación Forzosa se requiere o no la conformidad del beneficiario de la expropiación—hablamos en el supuesto de que el sujeto expropiante sea distinto al beneficiario—, ya que los términos de la citada disposición transitoria

---

(12) En este sentido, existen antecedentes para la indemnización de los perjuicios indirectos irrogados a los vecinos del término municipal de Valverde del Júcar (Cuenca), con motivo de la construcción del Embalse de Alarcón.

son confusos en extremo, pues no determina si por entidad afectada debe entenderse la Administración expropiante o la persona beneficiaria.

El artículo 5.º del Reglamento especifica cuáles son las facultades del beneficiario de la expropiación al iniciarse el expediente y durante su tramitación, enunciando, entre ellas, la de asumir positivamente la actuación en la fase de justiprecio. Sin embargo, en el procedimiento especial de los artículos 86 y siguientes de la Ley, que es el propio de los expedientes que estamos analizando, no cabe entender que corresponde al beneficiario un primer papel en el justiprecio, determinando la Ley claramente que es el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, el órgano competente para fijar los tipos aplicables —artículo 90—, e incluso que la propuesta de los mismos corresponde a una Comisión, en la que el beneficiario tiene simplemente un puesto, pero no la situación preponderante que se reconoce en las expropiaciones ordinarias —artículo 107 del Reglamento—; preceptos que hay que entender como derecho necesario por la índole de la expropiación de que se trata.

De todo ello se deduce que en el caso presente esa conformidad de la otra parte que será supuestamente necesaria para determinar la aplicación del nuevo régimen legal, puede, con toda claridad, ser prestada por la Administración expropiante.

Nuevo problema que se nos presenta es el de determinar los efectos que puede tener en el expediente ya iniciado ese cambio de régimen legal. Podrá entenderse que el sistema de la nueva Ley se aplicaría a partir de la fijación por el Consejo de Ministros de los tipos de indemnización, continuándose la formulación de la propuesta por el procedimiento anterior, criterio que no compartimos, pues estimamos que la nueva regulación debe llenar todos los trámites y, en su consecuencia, anular todas las actuaciones llevadas a cabo con anterioridad, y comenzar la totalidad del expediente de acuerdo con las nuevas normas.

En el supuesto que no se dé el traslado de población, aunque exista un Decreto que reconozca la existencia de los perjuicios indirectos y los declare indemnizables, consideramos que no es de aplicación lo expuesto anteriormente, dado el carácter especialísimo que, a nuestro juicio, tiene el procedimiento regulado por la Ley, debiendo, por ende, seguirse la normativa singular marcada, a menos que por el órgano competente se dicte otra disposición de igual o mayor rango jerárquico declarando la posibilidad de aplicar aquel procedimiento especial ya mencionado. Sin embargo, el criterio seguido por el Ministerio de Obras Públicas no ha sido éste al dictar resolución de fecha 8 de octubre de 1962 autorizando la aplicación de los trámites del artículo 86 y siguientes de la Ley para

formular la propuesta de los tipos de indemnización aplicables a los vecinos de los términos municipales afectados por la construcción del embalse de Alarcón, en ninguno de los cuales se ha dado el traslado de población, con la excepción de Gascas, actualmente bajo las aguas.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Expropiación Forzosa, entendemos no es necesario dictar ningún Decreto que reconozca la existencia de los perjuicios indirectos ocasionados por la expropiación de las tierras que sirvan de base principal de sustento a todas o a la mayor parte de las familias de un Municipio, siempre que el Consejo de Ministros acuerde el traslado de población, siendo, por el contrario, imprescindible que una disposición dictada al efecto reconozca estos perjuicios si no se decreta el referido traslado, y al mismo tiempo autorice la aplicación del procedimiento especial de la Ley para fijar las indemnizaciones, o bien se establezca en la misma otra tramitación singular, con carácter contradictorio o no.

EDUARDO CHALUD LILLO

Secretario General del Gobierno Civil de Cuenca.