

EL PAPEL DE LOS TITULARES DE DERECHOS E INTERESES SOBRE COSA AJENA EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

CÉSAR CIERCO SEIRA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Lérida

I. PLANTEAMIENTO: DE CÓMO EL CARÁCTER ABSOLUTO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA IMPRIME UN SELLO PARTICULAR A LA CUESTIÓN DE LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN.—II. EL RECONOCIMIENTO DE LOS TERCEROS COMO PARTES DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: 1. *La paulatina superación de la intervención exclusiva del dueño de la cosa en la sustanciación del procedimiento expropiatorio.* 2. *El concepto actual de expropiado: su amplitud y la facilidad para acomodar en él a los terceros.*—III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS TERCEROS EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: 1. *Las diferentes vías de entrada de los terceros en el procedimiento expropiatorio: la llamada de la Administración al procedimiento y la personación espontánea.* 2. *La capacidad de los terceros para desarrollar una estrategia defensiva propia en el curso del procedimiento expropiatorio.*—IV. LA DISTRIBUCIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA ENTRE EL PROPIETARIO Y LOS RESTANTES TITULARES DE DERECHOS E INTERESES SOBRE EL BIEN EXPROPIADO: 1. *La inclinación de la LEF por el sistema de liquidación de cargas con cargo al justo precio único fijado para el propietario: las claves históricas que ayudan a comprender esta elección.* 2. *La fórmula general: la liquidación de las cargas a cuenta del justo precio del propietario:* A) Un justo precio único y su reparto sobre la base del acuerdo amigable o de la composición judicial civil. B) La posibilidad plausible de que la Administración expropiante entre a conocer de la división de la indemnización expropiatoria. 3. *El tratamiento singularizado que reciben los arrendatarios: su derecho a un justo precio independiente:* A) La singularización de los arrendatarios frente a otros terceros y la dificultad de aislar la razón del apartamiento de otros títulos de ocupación del inmueble. B) El carácter independiente del justo precio del arrendatario: su desconexión de la indemnización expropiatoria percibida por el propietario.—V. REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN

El tratamiento de los sujetos pasivos de la expropiación forzosa tiende a centrar su atención en la figura del propietario del bien, a veces dejándose llevar simplemente por la inercia de unas raíces históricas que, como apunta la propia etimología de la palabra expropiación (del lat. *ex, proprietas*), están íntimamente ligadas a la propiedad. Este cuadro puede llevar a descuidar la posición de quienes, además del dueño, ostentan alguna clase de derecho, real o personal, o aun algún tipo de interés de naturaleza patrimonial, sobre el bien objeto de expropiación. Estudiar cómo pueden estos titulares de derechos e intereses *in re aliena* acceder y defender sus pretensiones en el curso del procedimiento expropiatorio y, sobre todo, de qué manera van a participar en la fijación y reparto de la indemnización o justo precio pone al descubierto que existen piezas del engranaje expropiatorio que merecen repensarse y que acaso convendría remover y/o ajustar para ofrecer al cabo una respuesta más igualitaria, más armónica y más a tono con la gravedad del daño que el ataque expropiatorio puede en ocasiones llegar a provocar en el patrimonio de estos terceros.

Palabras clave: expropiación forzosa; procedimiento expropiatorio; justo precio o indemnización expropiatoria; propiedad; *iura in re aliena*.

ABSTRACT

Passive subjects's treatment in an eminent domain tends to be centered in the figure of the landlord, that misconception sometimes lead by a trend, historically deeply rooted, and

firmly linked to property as the etymology of the word «to expropriate» (from latin, *ex, proprietas*) states. This situation could leave apart the position of those who, as well as the landlord, own some kind of, real or personal, rights, or even some kind of interest of patrimonial nature, on the goods object of expropriation. To study how the owners of those rights and interests *in re aliena* can access and defend their rights during the expropriate procedure and, overall, how they are going to join in the fixation and delivery of the compensation or fair price, reveals that there are pieces of the expropriating machinery that are worth a second thought. It may also be convenient to take away and/or adjust some of the pieces to offer, in the end, a more egalitarian option, more balanced and in line with the importance of the expropriating offence, the seriousness of which may affect a third party's wealth.

Key words: eminent domain; eminent domain procedure; just compensation; property; *iura in re aliena*.

I. PLANTEAMIENTO: DE CÓMO EL CARÁCTER ABSOLUTO DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA IMPRIME UN SELLO PARTICULAR A LA CUESTIÓN DE LOS SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN

Una de las señas de identidad de la expropiación forzosa es su *carácter absoluto*. Con él pretende destacarse la extraordinaria potencia del ataque expropiatorio, capaz de dobligar y abatir no solo el derecho de propiedad, sino también cuantos derechos reales y personales y, en general, cuantos intereses de orden patrimonial salgan al paso. La privación coactiva que lleva aparejada la expropiación penetra en la propiedad y atraviesa todas sus capas y estratos, liquidando cualquier suerte de derecho proyectado sobre el bien. Por supuesto, cae el derecho primigenio del propietario, pero también las cargas y gravámenes de todo tipo: usufructos, hipotecas, arrendamientos... Todos estos derechos, que al cabo no hacen más que limitar las facultades del dueño en cuanto al uso, disfrute y/o disposición de la cosa, aparecen desprovistos de fuerza para enfrentarse a las exigencias de la causa de la expropiación. Incluso los derechos reales, ennoblecidos como están por su tradicional oponibilidad *erga omnes*, deben plegarse ante el hecho expropiatorio.

El carácter absoluto de la expropiación recibe su veste legal gracias a una sobria pero tajante prescripción: «la cosa expropiada —reza el artículo 8 de la LEF— se adquirirá libre de cargas». Luego, tabla rasa, sin más. Postulado reafirmado después en el plano reglamentario: «la expropiación —señala el artículo 8.1 del REF— extingue todas las cargas y derechos anteriores sobre el bien expropiado».

Es visto, así pues, que la transmisión a que da lugar la expropiación poco tiene que ver con los moldes privados. Extinción, *ope legis*, del dominio y sus vicisitudes; y ello con el objetivo de que el bien llegue a la

Administración sin condicionante alguno; presto para ser aplicado al fin público que justificó su privación.

El fenómeno descrito no informa de una cualidad menor de la expropiación. Al contrario, revela una intensidad sin par en el mundo privado en cuanto a los efectos del desapoderamiento. Pero, además, transmuta la proyección del ataque expropiatorio, que no queda circunscrito a la titularidad dominical. El carácter absoluto que sanciona el artículo 8 de la LEF modifica de una manera radical la composición de la vertiente subjetiva de la relación expropiatoria, haciendo de la parte pasiva una parte plural donde juntamente con el propietario concurren otros sujetos portadores de derechos en cosa ajena (*iura in re aliena*). Propietario y terceros, todos ellos van a sentir en primera persona los efectos de la expropiación.

A pesar de la importancia de esto último, es lo cierto que el tratamiento de estos terceros en la expropiación suele quedar relegado a un segundo plano. La legislación, sí, reconoce su existencia; la jurisprudencia también ha contribuido a afianzar su presencia en el procedimiento expropiatorio a golpe de pronunciamiento; y aun la doctrina se ha cuidado de significar su condición de parte interesada en la operación. Sin embargo, así y todo, sigue pesando mucho el protagonismo histórico de la propiedad y, por ende, del propietario en la articulación de las actuaciones expropiatorias. Un protagonismo que a menudo oculta una parte importante del cuadro. Y no me refiero ahora a la existencia de derechos en cosa ajena que pugnan en jerarquía con la propiedad, pues concentran para sí un mayor poder que el que mantiene el propietario: es de sobras conocido en este sentido el debate escolástico sobre el vaciamiento dominical causado por la enfiteusis: ¿no goza el enfiteuta, titular del dominio útil, del mando sobre la cosa? Más allá de estas manidas disquisiciones, lo que trato de significar ahora es que los derechos en cosa ajena no son simples titularidades menores y accesorias; algunos de ellos han experimentado, por el contrario, un progreso notorio que los sitúa, cuando menos, a muy poca distancia de la propiedad en lo que a importancia económica y a poder sobre el bien se refiere. ¿Tendría acaso sentido explicar hoy la propiedad inmobiliaria urbana sin referirse a la plaza central que ocupa la hipoteca? ¿Y qué decir de la pujanza del derecho de superficie? Ni el acreedor hipotecario ni el superficiario son los señores del bien, pero el impacto de la privación expropiatoria sobre su patrimonio va a ser, en comparación con el propietario, como mínimo tan directo, pero quién sabe si incluso de mayor gravedad económica. Y si de lo que se trata es de garantizar el patrimonio de los particulares ante la injerencia del poder público expropia-

torio, ¿no es sensato, ya a primera vista, que su concurso esté a tono con la entidad del perjuicio sufrido?

Convencido, pues, de que el asunto de los terceros en la expropiación dista de ser un apéndice con escasa sustancia, estimo de interés recalcar en su estudio, y para ello nada mejor que comenzar por explorar cómo aparece definida esta categoría en nuestra legislación expropiatoria.

II. EL RECONOCIMIENTO DE LOS TERCEROS COMO PARTES DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

1. *La paulatina superación de la intervención exclusiva del dueño de la cosa en la sustanciación del procedimiento expropiatorio*

Como acaba de indicarse, nuestra legislación expropiatoria reconoce la presencia de posibles terceros afectados en sus derechos por la expropiación de una cosa ajena. La lectura de los artículos 4 de la LEF y 6 del REF, principalmente, no deja lugar a equívocos. Se conoce a su trasluz que se es bien consciente de que el propietario del bien no es el único comprometido por el hecho de la expropiación. Otros pueden verse igualmente perjudicados por la extinción sobrevenida de sus derechos e intereses patrimoniales.

Antes de entrar a analizar la hechura de este reconocimiento normativo y, sobre ello, su aptitud para devenir un punto de partida eficaz en la defensa de estos terceros, es de recibo significar que no se está ante una constante histórica que se haya repetido en los sucesivos hitos de la codificación de la expropiación forzosa en nuestro país, sino más bien ante un logro que consolida una tendencia nacida en el último tercio del siglo XIX.

En efecto, el tratamiento que otorga la LEF a los terceros constituye el reflejo de la transformación histórica y de los avances habidos en la configuración de la dimensión subjetiva de la relación expropiatoria. Una transformación notable si tenemos en cuenta que en los primeros compases de la andadura legislativa de la expropiación la mirada del legislador estaba puesta en el propietario del inmueble, con quien de manera central y casi exclusiva debía entenderse la Administración y a quien, en consecuencia, debía dirigirse en su proceder.

De esta concepción es testimonio elocuente la Ley de enajenación forzosa de 1836¹, primer jalón en la historia moderna de la expropia-

¹ Su título completo es Ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público, y fue aprobada por Real Decreto de 17 de julio de 1836.

ción española. Resultaba llano a tenor de esta Ley, y más aún de su Reglamento de desarrollo², que la recta sustanciación del procedimiento expropiatorio pasaba por la averiguación de la identidad del dueño de la finca; dueño que sería llamado a las actuaciones para practicar con él las diligencias oportunas. Lo importante era dar con el propietario en tanto que pieza central de todo el entramado —o con quien pudiera representar a la propiedad pues aparecen ya entonces mecanismos para salvar posibles inconvenientes en grado de obstaculizar la tramitación, como la falta o limitación de la capacidad de obrar del titular³—. Los terceros recibían, en contraste, una atención marginal. No tenían asignado ningún papel específico en la sustanciación de las actuaciones. Su aparición se postergaba al final, en el momento de proceder al pago del precio fijado en la tasación de la finca. Podían entonces reclamar una porción de la indemnización y si no mediaba acuerdo con el dueño sobre el reparto la Administración se limitaba a depositar el precio, dejando la resolución de la disputa en manos de la jurisdicción ordinaria⁴.

En la misma línea van a moverse la Ley y el Reglamento de expropiación forzosa de 1879⁵. Que el propietario es el eje en torno al cual gira la tramitación es postulado que plasmaba el artículo 5 de la Ley: «las diligencias de expropiación se entenderán con las personas que con referencia al Registro de la propiedad ó al padron de riqueza aparezcan como dueños ó que tengan inscrita la posesión». De nuevo importaba antes que nada localizar al titular dominical —o a quien pudiera hacer las veces⁶— pues con él iba a ventilarse el expediente expropiatorio. Los terceros, en cambio, permanecerían al margen hasta el momento del pago, cuando podrían reclamar el tanto del montante de la forma antes indicada⁷.

Esta construcción, sólida en su andamiaje legal, se verá erosionada con el andar del tiempo. Poco a poco se irá abriendo paso la idea de que, aparte del dueño de la cosa, los titulares de determinados derechos merecían algo más que permanecer de un modo contemplativo a la espera del desenlace del procedimiento expropiatorio. Un papel más relevante parecía ser lo coherente con la entidad de ciertos derechos,

² Real Decreto de 27 de julio de 1853, dictando el Reglamento para la ejecución de la Ley de 17 de julio de 1836, sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública.

³ Léase el artículo 6 de la Ley.

⁴ Véanse los artículos 8 de la Ley y 12 del Reglamento.

⁵ Ley de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, de 10 de enero de 1879; y Real Decreto de 13 de junio de 1879, aprobando el adjunto Reglamento para la ejecución de la Ley de expropiación forzosa.

⁶ Además de conservar la solución para cuando el titular no pudiese enajenar por sí, se dio también una salida al problema de las fincas con propietario desconocido o en paradero ignoto, encomendando la representación al Ministerio Fiscal (art. 5.3 de la Ley).

⁷ Véase el artículo 39 de la Ley.

como era el caso del usufructo —que es el supuesto que más salía a plaza—. Destacados estudiosos del momento en materia de expropiación forzosa, como DE MADRAZO⁸ y TORT Y MARTORELL⁹, ponían su acento en la necesidad de ampliar las miras en la definición del sujeto expropiado, superando la tradición histórica volcada únicamente en la figura del propietario.

Esta idea irá extendiéndose paulatinamente hasta calar por fin en la legislación, empujada con toda seguridad por el valor intrínseco que atesoraba. Y es que al reclamar la participación efectiva del usufructuario y de otros posibles titulares de derechos *in re aliena* en la sustanciación del procedimiento expropiatorio no se hacía otra cosa, aunque no se dijese explícitamente, que invocar un principio natural de la acción administrativa: el principio de audiencia (*nemine damnatur sine audiatur*), a cuya virtud es de fuerza escuchar a quien va a verse afectado por una decisión administrativa, máxime cuando esta tiene un contenido restrictivo¹⁰. Pretender que la expropiación forzosa liquidase de un plumazo todas las cargas y gravámenes del bien y, al mismo tiempo, validar una tramitación de espaldas a los titulares de dichas cargas y gravámenes encerraba, bien apurada la cosa, una nota contradicción interna y, en cualquier caso, era una asociación que no casaba en absoluto con las exigencias de este trascendental principio.

Además, el procedimiento expropiatorio fue robusteciéndose en su estructura y tornándose riguroso en cuanto a tracto secuencial, haciendo al cabo de lo procedimental una garantía cada vez más relevante para el expropiado. Se ponía de manifiesto así que la protección dispensada al particular por el instituto expropiatorio no se reducía al cobro de una contraprestación pecuniaria por el desapoderamiento de un inmueble y que, por eso mismo, dar voz a los terceros únicamente cuando el trayecto expropiatorio tocaba a su fin suponía desproveerles de una garantía, la que encarnaba el procedimiento expropiatorio, en algo de su directa incumbencia.

⁸ Vivaz es el alegato a favor de los titulares de derechos en cosa ajena de Fernando DE MADRAZO, *Manual y aplicación práctica de la Ley y de las Reales Disposiciones vigentes sobre expropiación forzosa por causa de utilidad pública*, Imprenta de Manuel Anoz, Madrid, 1860, págs. 47 y 55.

⁹ Partidario de incluir al usufructuario y al censalista entre las personas con las que practicar las diligencias de expropiación se mostraba Javier TORT Y MARTORELL, *Tratado general de expropiación forzosa por utilidad pública*, Establecimiento tipográfico de los sucesores de N. Ramírez y C.^a, Barcelona, 1879, págs. 88-89.

¹⁰ Una exposición general sobre este principio tuve ocasión de realizarla en «El principio de audiencia y contradicción», dentro de la obra colectiva *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, dirigida por Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, La Ley, Madrid, 2010, págs. 327-349.

Sea como fuere, el monopolio del propietario en la defensa contra la injerencia expropiatoria desfalleció sin ambages en las postrimerías del siglo XIX. Encontramos ya entonces un exponente legislativo demostrativo del cambio de tornas. Se trata de la Ley de saneamiento y mejora interior de las poblaciones de 1895, donde se establecían reglas especiales para las expropiaciones de esta naturaleza. Entre ellas y por lo que aquí hace al caso, se modeló una nueva caracterización de la parte pasiva de la expropiación en la que, juntamente con el propietario, tenían atribuida la condición de parte legítima en el expediente otros tres sujetos: los titulares de derechos reales inscritos en forma en el Registro de la Propiedad; los arrendatarios cuyo derecho constase igualmente en el Registro de la Propiedad, y aun los comerciantes e industriales que por espacio de diez años consecutivos hubiesen ejercido su comercio o industria en el inmueble afectado¹¹.

La puerta de entrada al procedimiento expropiatorio se ensanchaba. Y lo hacía no solo con el objetivo de dar audiencia a estos terceros, sino también para calcular caso por caso la cuantía de la que resultaban acreedores en concepto de expropiación. Les era reconocido en este sentido el derecho a recibir una indemnización específica que sería fijada por separado en atención a una serie de criterios legalmente establecidos —sobre esto último volveremos de nuevo más adelante—¹². Eso sí, fuera de las tres categorías mentadas, los restantes terceros no podían intervenir en las actuaciones ni reclamar contra la Administración expropiante. Si acaso, debían dirigirse al propietario para exigir lo que estimasen de su derecho¹³.

Esta ampliación de los participantes en el expediente expropiatorio facilitaba, por otra parte, el tono contundente empleado por esta Ley a la hora de consagrar el carácter absoluto de la expropiación: «las expropiaciones autorizadas por esta ley se harán en absoluto, esto es, con inclusión de los derechos de toda clase que afecten directa ó indirectamente al de la propiedad, de modo que, hecha la expropiación de la finca afectada aquellos derechos no revivirán por ningún concepto en los nuevos solares que se formen, aun cuando el todo ó parte de ellos proceda de la misma finca»¹⁴. Extinción radical de todos los derechos en cosa ajena y proscripción expresa de su revivir.

La concepción generosa del interesado en la expropiación acogida por la Ley de saneamiento y mejora interior de las poblaciones de 1895

¹¹ Véase el artículo 4 de la Ley de 18 de marzo de 1895, de saneamiento y mejora interior de las poblaciones.

¹² Véanse los artículos 18 y 20 de la Ley.

¹³ Así lo establecía el artículo 4 *in fine* de la Ley.

¹⁴ Así de rotundo se expresaba el artículo 10 de la Ley.

se instalaría definitivamente en la cultura expropiatoria y su impronta es rastreable en otras normas posteriores, como la Ley de expropiaciones urgentes de 1939¹⁵. De manera que, en los albores de la LEF de 1954, los vientos eran propicios para dar al concepto de expropiado una hechura a tono con el respeto a todos los derechos involucrados en el balance expropiatorio¹⁶.

2. *El concepto actual de expropiado: su amplitud y la facilidad para acomodar en él a los terceros*

Siguiendo la estela de la corriente recién descrita, el artículo 4 de la LEF se encargó de abrir las puertas del procedimiento expropiatorio a los terceros y de aposentar con firmeza su estatus de parte en las actuaciones. Las diligencias expropiatorias también se entenderán, señala el indicado precepto, «con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos».

El primer aspecto que destaca en esta descripción legal de los terceros no es otro que la amplitud de la formulación. Quiere decirse con ello que la LEF no se limita a dar paso a los titulares de derechos reales —que es la especie más próxima a la propiedad y la que resulta más fácilmente identificable por su tradición y constancia registral—, sino que ensancha el marco de la puerta a fin de que puedan entrar también nada menos que los titulares de intereses económicos directos.

La utilización del interés legítimo como título que legitima la participación en el procedimiento expropiatorio constituye un salto de envergadura que se aprecia todavía más en nuestros días, contemplando con una cierta distancia el fenomenal crecimiento experimentado en nuestro Derecho administrativo por esta auténtica clave de bóveda. A estas alturas, no parece necesario incorporar ningún excurso sobre el interés legítimo y su expansión de la mano de la jurisprudencia y del advenimiento de la CE. Es suficiente con recordar que el interés legítimo al que en los años cincuenta se confió la llave de acceso al procedi-

¹⁵ Ley de 7 de octubre de 1939, sobre procedimiento en las Leyes de expropiación forzosa. Véase en ella la regulación del levantamiento del acta previa y de los posibles sujetos intervinientes (art. 4).

¹⁶ Se aprecia este sentir en la manera de retratar al expropiado por parte de la doctrina científica. Valgan como ejemplo las descripciones que se recogen en Sabino ÁLVAREZ GENDÍN, *Algo sobre la expropiación forzosa. Su concepto jurídico*, Reus, Madrid, 1928, págs. 73-75, 141-143, aunque todavía con preferencia marcada por el propietario; Cirilo MARTÍN RETORTILLO, *Algo sobre la expropiación forzosa. Nuevas orientaciones*, Reus, Madrid, 1928, págs. 209-213; y Nemesio RODRÍGUEZ MORO, *La expropiación forzosa*, Imprenta Provincial de Vizcaya, Bilbao, 1953, págs. 68-70.

miento administrativo —ya sea al general, artículo 23 de la LPA de 1958; o al expropiatorio, artículo 4 de la LEF— se fue tornando en un título cada vez más generoso, al mismo tiempo que iba deshaciéndose de ciertos lastres que recortaban su vuelo, como la exigencia de su carácter directo; un condicionante que, en el momento presente, ha quedado desprovisto de efectos sensibles a la hora de dirimir si un sujeto cuenta o no con una legitimación material suficiente¹⁷.

Ya entonces, pero más aún en la actualidad, el artículo 4 de la LEF permite que toda persona que invoque un interés legítimo, sea el que sea, al margen, pues, de su tipicidad y de su condición formal, pueda exigir ser oída por la Administración expropiante. El titular de un interés legítimo tiene derecho a ser parte en la expropiación forzosa. Así de simple. De este modo se cierra el círculo de la legitimación, despejando cualquier sospecha de discriminación en el acceso. Eso sí, la holgura no puede hacernos olvidar que el interés que aquí se pide lo es en relación con la cosa expropiada en sí y no con su propietario. Conviene tener siempre presente que la condición de interesado en la expropiación es una cualidad que se adquiere por la relación con el objeto de la expropiación; una condición *ob rem*, como ha significado nuestra mejor doctrina¹⁸.

Además de la caracterización amplia de los terceros, hay un segundo aspecto que llama la atención. Se trata de la alusión específica que se hace a los arrendatarios. Una alusión que en rigor resulta superflua habida cuenta de que el arrendamiento constituye una institución subsumible sin estridencias en las dos categorías generales que recoge el artículo 4 —no entraré aquí en el manido debate sobre la naturaleza real o personal de la locación—, pero sirve para avisarnos de uno de los rasgos más llamativos de nuestro sistema expropiatorio en lo que hace al tratamiento de los terceros: el favor que reciben los arrendatarios, auténticos *primus inter pares*.

En conjunto, pues, el elenco de posibles terceros en una expropiación forzosa es decididamente amplio: basta pensar en todos los derechos reales, desde el usufructo a la hipoteca, pasando por el uso y la habitación, el catálogo variado de las servidumbres, el derecho de

¹⁷ Con todo acierto lo expone Vicente ESCUIN PALOP (*Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Civitas, Madrid, 2008, 3.ª ed., págs. 121-122), trayendo a colación además dos muestras jurisprudenciales de gran interés: la STS de 24 de enero de 1991 (Ar. 1991/427), donde se califica de interesados a los vecinos en relación con la expropiación de un monte comunal que venían cultivando en régimen de canon de labor y siembra; y la STS de 19 de noviembre de 1992 (recurso 1962/1990), que igualmente otorga la condición de interesado a un marido en la expropiación de unos bienes privativos de su mujer en vista de su derecho sobre los frutos de estos.

¹⁸ Sigo las enseñanzas de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2004, 9.ª ed., pág. 227.

superficie, el moderno de vuelo o los viejos censos, entre otros; y sumar a continuación el listado abierto de posibles intereses de índole patrimonial sobre una cosa ajena (titular de una licencia para obrar en la finca, acreedor que ha logrado trabar el bien para resarcirse de su deuda, etc.). La jurisprudencia, por lo demás, no hace sino confirmar la generosidad del franqueo diseñado por el legislador, retratando, gracias al día a día expropiatorio, episodios reales de terceros que participaron como interesados en la expropiación de un bien ajeno —o que justamente recurrían por no haber podido hacerlo—. Hallamos así registros de los supuestos más corrientes (arrendatarios más que nada; detrás vendrían los usufructuarios, acreedores hipotecarios, superficiarios...¹⁹), pero también algún que otro lance variopinto²⁰.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS TERCEROS EN EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

1. *Las diferentes vías de entrada de los terceros en el procedimiento expropiatorio: la llamada de la Administración al procedimiento y la personación espontánea*

Despejado cuál ha de ser el sostén legitimador que permite adquirir la condición de expropiado en el procedimiento expropiatorio, es momento ahora de analizar cómo se materializa tal adquisición o, lo que es lo mismo, cómo puede franquearse la puerta del expediente para entrar en él con tal investidura.

Para articular las vías de reconocimiento de la condición de interesado, la LEF se arrima al esquema clásico de la intervención en el procedimiento administrativo de los terceros interesados —trazado con carácter general en los artículos 31 y 34 de la LAP y, por lo demás, de nota influencia procesal²¹— y, de este modo, separa la intervención vo-

¹⁹ De todos los mencionados habrá ocasión de dar alguna señal jurisprudencial. Pero con ser estos los episodios más frecuentes, no hay que descartar la aparición, perfectamente hacadera, de otros títulos legitimadores. Incluso de aquellos que como la servidumbre pueden antojársenos lejanos en este escenario. Véanse en este último sentido las SSTSJ de Cantabria de 8 de mayo de 2001 (recurso 129/2000): titular de una servidumbre de paso y usufructo para la colocación de mesas y veladores; y de Murcia de 18 de julio de 2008 (recurso 185/2004): empresa que pierde el acceso a unas naves comerciales como consecuencia de la expropiación de la finca sirviente por la que discurría una servidumbre de paso a su favor.

²⁰ Como el asunto fallado en la STS de 20 de diciembre de 2000 (recurso 4105/1996). Consideró el Alto Tribunal en este pleito que el vendedor de una finca podía invocar su interés en la expropiación desde el momento en que el contrato contenía una condición resolutoria susceptible de dar al traste con el negocio y llevarle de vuelta a la posición del propietario.

²¹ Con carácter general, sobre la intervención de los terceros en el procedimiento administrativo, me sea permitido remitir al lector a las reflexiones contenidas en mi libro *La par-*

luntaria, basada en la personación espontánea de quienes entienden que pueden verse afectados por el resultado de las actuaciones y quieren participar en su confección, de la intervención rogada o provocada, donde es la Administración la que da un paso al frente y notifica individualmente a ciertos terceros la pendencia de unas actuaciones que, a su entender, son susceptibles de afectarles. El quicio de esta división se sitúa, pues, en la configuración de la obligación de la Administración de llamar en causa, es decir, en la determinación de qué terceros y en qué casos deben ser expresamente «atraídos» al procedimiento.

En el caso de la LEF, la llamada al procedimiento expropiatorio se monta sobre la base de un concreto factor, que es la publicidad registral. En efecto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4.2 de la LEF, la Administración debe llamar al procedimiento a los titulares de derechos reales o intereses patrimoniales sobre la cosa cuyo título así conste formalmente inscrito en los registros públicos que producen presunción de titularidad destruible solo judicialmente o, en su defecto, en los registros fiscales. Es sabido que son estos registros los mismos a los que la Administración tiene que dirigirse para averiguar la titularidad dominical del bien conforme al artículo 3 *ibidem* y que, de todos los posibles, es el Registro de la Propiedad el más determinante²². Luego lo que viene a expresarse, en resumidas cuentas, es que la Administración debe tomar nota de la posible existencia de terceros afectados cuando indague sobre la titularidad del bien y sus condiciones físicas y jurídicas en el Registro de la Propiedad y en los restantes registros consultados; y que debe utilizar los datos allí obtenidos para notificarles personalmente la pendencia de las actuaciones expropiatorias. En el bien entendido de que, si teniendo noticia de la identidad de los afectados la Administración descuida su llamada en causa, quedará el expediente viciado de indefensión, arrastrando la nulidad de lo actuado y su necesaria reconstrucción²³.

ticipación de los interesados en el procedimiento administrativo, Real Colegio de España, Bolognia, 2002, págs. 173-181.

²² Una detallada exégesis de la funcionalidad de los registros públicos en la identificación del expropiado puede verse en Borja DE OBESO PÉREZ-VITORIA, «El expropiado», en la obra colectiva de la Abogacía General del Estado, *Manual de Expropiación Forzosa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs. 313-318.

²³ Es precisamente lo que sucedió, por ejemplo, en el asunto fallado por la STSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de febrero de 1999 (recurso 441/1996): un acreedor hipotecario al que no le fue notificada la pendencia de la expropiación a pesar de la constancia registral de la hipoteca.

La nulidad de las actuaciones con retroacción del expediente expropiatorio al momento inicial para que se rehaga con la participación del tercero constituye, por lo demás, la solución que de antiguo viene aplicando la jurisprudencia para el caso de los terceros registrales no avisados por la Administración —y que tampoco, claro está, tuvieron constancia de la expropiación por otros medios—. Véase, en prueba de este recorrido histórico, la STS de 3 de marzo de 1973 (Ar. 1973/924).

Se evidencia de este modo la preocupación por llamar en causa a los titulares de derechos inscritos en el Registro de la Propiedad, lo que conuerda, por lo demás, con la notoria influencia que posee este instrumento en la institución expropiatoria. De hecho, es de señalar que no solo se exige por activa la citación de estos terceros al inicio del procedimiento, sino que también por pasiva se presupone su comparecencia en el acto del pago *ex* artículo 51.1.c) del REF. Eso en lo que a la legislación expropiatoria concierne. Porque en el orden registral se prevé incluso la posibilidad de denegar la inscripción de la cancelación de las cargas allí donde el registrador —convertido en fiscalizador de la regularidad procedimental— advierta que sus titulares no fueron citados en forma legal o que no concurrieron al pago²⁴.

El resto de los terceros interesados deberán intervenir sin invitación, es decir, no tendrán más remedio que personarse *motu proprio*, después de tener noticia, por el canal que sea, de la expropiación en curso. Personarse y, en el mismo acto, acreditar ante la Administración instructora la realidad del derecho o interés legítimo invocado —lo que puede generar cierta incertidumbre si no disponen de las pruebas adecuadas o las que hay no son debidamente colacionadas—. Sin esta conducta diligente del tercero no cabrá denunciar la nulidad de las actuaciones por tacha de indefensión, en lógica sintonía con la naturaleza de carga procedimental que reviste la personación²⁵.

La información registral enmarca, pues, el alcance de la obligación de llamada al procedimiento de la Administración expropiante y separa la intervención rogada de la voluntaria. En el fondo, la utilización del criterio de la publicidad registral para acotar los deberes comunicadores de la Administración expropiante esconde una opción de marcado carácter práctico. Probablemente, no sería sensato exigir a la

²⁴ Lo prevé el artículo 32.5.º del Reglamento Hipotecario (Decreto de 14 de febrero 1947) en los siguientes términos:

«El dominio y las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase, inscritos con posterioridad a la fecha de la nota marginal a que se refiere este artículo, se cancelarán al practicarse la inscripción a favor del expropiante o beneficiario y en virtud del mismo título, aunque los interesados no hayan sido parte en el expediente, para cuya cancelación bastará su expresión genérica.

Para que puedan cancelarse los asientos de fecha anterior a dicha nota deberá constar que los interesados han sido citados en forma legal y que concurrieron por sí o debidamente representados al pago, o que se consignó el precio o la parte necesaria del mismo, según los casos. En el título se determinarán los asientos que deban cancelarse y subsistir con referencia a los datos registrales».

²⁵ Sirvan de botones de muestra las SSTs de 18 de junio de 1997 (recurso 7696/1992) y de 2 de diciembre de 2005 (recurso 6454/2002).

Administración, so pena de dar lugar a una indefensión, que diese con todos los terceros en grado de concurrir al procedimiento expropiatorio como afectados. Una búsqueda que, planteada sin límites y precisiones, resultaría extenuante y muy insegura —tanto como lo es la amplitud del interés legítimo— y, a la postre, contraproducente para la agilidad de la expropiación —y, por ende, para la tempestiva satisfacción del interés público a que esta sirve—. La conjugación del haz garantista del procedimiento con la dosis necesaria de eficiencia que impone su envés aconseja poner un límite a la localización de terceros por parte de la Administración.

Pero es que, además, lo cierto es que la regulación contenida en la LEF encaja a la perfección con las directrices que en este preciso punto marca nuestra ley de cabecera en materia de procedimiento administrativo—con la que debe acoplarse aquella, no hay que olvidarlo—. Y es que, como es sabido, el artículo 34 de la LAP circunscribe también el alcance de la identificación y del emplazamiento de los terceros interesados a cargo de la Administración instructora, estableciendo, en primer lugar, que deberá llevar a cabo esta tarea partiendo únicamente de los datos y documentos que resulten del propio expediente y, en segundo término, que no será exigible cuando de la tramitación del procedimiento se haya hecho publicidad en forma legal. De manera que lo previsto en el artículo 4.2 de la LEF se compeadece bien con las exigencias del artículo 34 de la LAP. Es más, incluso las refuerza pues la publicidad oficial y privada de que gozan ciertos trámites del itinerario expropiatorio, señaladamente el acuerdo de necesidad de ocupación, no exoneran a la Administración de la obligación de llamada en causa en relación con los terceros inscritos registralmente.

Con lo anterior queda justificada la limitación en la invitación a terceros. Pero, esto supuesto, entiendo que una cosa es imprimir realismo a la específica *vocativo in ius* que plantea la legislación expropiatoria y otra bien distinta entender que la búsqueda de los terceros interesados es un asunto de paja. La potencia de la expropiación forzosa obliga, dentro de lo plausible, a aplicarse al máximo a fin de que todo aquel que pueda resultar perjudicado por la expropiación tenga la oportunidad de exponer su punto de vista y de defender su interés patrimonial, el que sea, ante la propia Administración. Y es que la extinción de los derechos e intereses en cosa ajena va a producirse, sí o sí, al término de la expropiación. Los efectos de la expropiación, en otras palabras, traspasan las esferas de los participantes y, por eso, aunque el tercero no se haya personado de manera voluntaria, la extinción de su derecho advendrá igualmente.

Hay que evitar, por consiguiente, rebajar la importancia de la personación del tercero en el procedimiento expropiatorio. Es cierto que su ausencia no va a impedirle batallar después activando los recursos administrativos y judiciales que procedan contra las resoluciones adoptadas en los distintos pasajes del procedimiento expropiatorio. Pero no lo es menos que dicha ausencia tampoco detendrá los efectos de la expropiación sobre su patrimonio. Y está por ver cómo se valora una indiferencia tal en clave civil, cuando el tercero reclame al propietario su cuota en el justo precio por aquella vía²⁶.

Pensando en los efectos arrolladores de la expropiación, resulta de recibo exigir de la Administración un celo especial a la hora de dar cumplimiento a las exigencias relacionadas con la publicidad de los trámites expropiatorios en la medida en que esta publicidad puede ser una luz de alerta para que los terceros no notificados adquieran conocimiento de la expropiación. Por supuesto, a la publicidad en los boletines oficiales y en los períodos de difusión, que en modo alguno debe concebirse, en atención a lo expuesto, como un rito protocolario —es conocida la existencia de prácticas discutibles como reducir el precio del anuncio a costa de publicar solamente un extracto del acuerdo de necesidad de ocupación, omitiendo la relación de afectados y remitiendo al tablón de anuncios de los Ayuntamientos²⁷—. Pero también a la publicidad registral, reclamando a la Administración que formalice sin falta el inicio de la operación expropiatoria en el Registro de la Propiedad a través del instrumento de la anotación preventiva con vistas a advertir del hecho expropiatorio a terceros venideros²⁸.

²⁶ Porque asoma entonces la doctrina de los actos propios y la posible consideración de que el tercero, consciente de la expropiación en curso y de la posibilidad de participar en ella, no hizo otra cosa con su inacción que desentenderse del ataque expropiatorio y renunciar de manera tácita al tanto que fuese de la indemnización expropiatoria. Aleccionadora resulta en este sentido la SAP de Huesca, Sección 1.ª, de 17 de septiembre de 2010 (recurso 35/2010).

²⁷ De este tipo de usos y de otros problemas prácticos en relación con la publicación en el ámbito de la expropiación forzosa daba cuenta el interesante estudio de campo realizado por la Inspección General de Servicios de la Administración Pública en 1988 y cuyas conclusiones expuso Ángel GUILLÉN ZANÓN, «Informe sobre el proceso de expropiación forzosa», en *Documentación Administrativa*, núm. 222, 1990, págs. 277-278.

²⁸ Que puede haberlos, máxime teniendo en cuenta que las diligencias expropiatorias suelen ser lentas y que a veces se prolongan durante años. Testimonio elocuente de esta circunstancia es el trabajo reciente de Antonio EZQUERRA HUERVA, «Una nueva garantía en materia de expropiación forzosa: la inmunidad del justiprecio frente a eventuales reformas tributarias en caso de demora (STEDH de 16 de marzo de 2010, Petición n.º 72638/01, asunto Di Belmonte contra República Italiana)», en *Revista Española de Derecho administrativo*, núm. 151, 2011, págs. 679-704.

Cabe, pues, que en el ínterin se celebren negocios jurídicos sobre el bien que tengan una traducción registral (venta del inmueble, constitución de una hipoteca...) o que advengan acontecimientos que afecten a la titularidad de los derechos inscritos (fallecimiento de una persona...). Como bien se razona en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 13 de julio de 1989 (Ar. 1989/5963):

Y juntamente con el buen hacer en la publicidad del procedimiento expropiatorio como reclamo para terceros afectados, conviene asimismo insistir en la importancia que a los efectos de la localización de terceros juega el propietario de la finca. Quién mejor que él para dar cuenta de las limitaciones que gravan su propiedad y para avisar de los afectados por la privación del bien —y aun de sus señas—. Es del todo razonable, pues, que auxilie a la Administración indicándole quiénes son los posibles interesados en la expropiación²⁹. Una colaboración que, sobre sustentarse en el deber general, casi cívico, de colaboración con la Administración, tiene un sólido amarre en el artículo 39.2 de la LAP, a cuya virtud «los interesados en un procedimiento que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él tienen el deber de proporcionárselos a la Administración actuante». Un respaldo que, por cierto, viene como pintado ante el silencio de la LEF³⁰.

«La iniciación del expediente de expropiación forzosa ni implica suspensión de la facultad de disponer (cfr. artículo 7 de la LEF) ni, consiguientemente, cierra el Registro de la Propiedad. Ocurre con este procedimiento como con otros que también conducen a una transmisión por acto de autoridad, contra el titular registral: Deben ser citados en el expediente todos los titulares anteriores a la expresión registral de la iniciación del expediente; y, en cambio, para los que llegan después al Registro, esta expresión registral les anuncia suficientemente el procedimiento a efectos de que en su día, la resolución de expropiación tenga plena eficacia contra esos titulares registrales, aunque no hayan sido individualmente citados».

²⁹ Sin el concurso del propietario es muy difícil que la Administración conozca de la existencia de ciertos terceros. La STS de 8 de julio de 2002 (recurso 6949/1997) así lo ilustra con ocasión del subarriendo de un local de negocio, recordando de paso que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del REF, para que las transmisiones de derechos realizadas con posterioridad al inicio del procedimiento expropiatorio den lugar a la correspondiente subrogación en la relación expropiatoria, «deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular». Véanse con respecto a este asunto las reflexiones de Francisco LÓPEZ MENUDO, Juan Antonio CARRILLO DONAIRE y Emilio GUICHOT REINA, *La expropiación forzosa*, Lex Nova, Valladolid, 2006, págs. 60-61.

³⁰ Con todo, bueno sería que la Ley expropiatoria recogiese en un futuro una obligación expresa en este sentido adaptada al contexto expropiatorio. A tal efecto, cabría tomar nota de otros ordenamientos, como el francés, donde sí se contempla específicamente la contribución del propietario en la identificación de los terceros. Con arreglo al artículo L. 13-2.2 del *Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*: «el propietario y el usufructuario tienen la obligación de avisar y de dar a conocer al expropiante los granjeros, inquilinos, los que sean titulares de un derecho de enfiteusis, de habitación o de uso y los que puedan reclamar una servidumbre». Sobre la importancia de esta denuncia en el *iter* expropiatorio francés y las consecuencias de su incumplimiento, véase, entre otros, Antoine BERNARD y Michel HUYGHE, *Expropriation des biens*, Le Moniteur, París, 2006, págs. 158-159.

2. *La capacidad de los terceros para desarrollar una estrategia defensiva propia en el curso del procedimiento expropiatorio*

Va de suyo que el reconocimiento de la condición de interesado al titular de un derecho o interés en cosa ajena trae consigo la necesidad de apoderarle con una serie de facultades tendentes a la defensa eficaz de su posición. Sin ese apoderamiento, la figura del interesado perdería la sustancia que le da sentido en un debate contradictorio como el que pretende salvaguardarse en nuestro modelo de procedimiento administrativo.

Sucede, sin embargo, que la proyección de este postulado general sobre el caso particular de la expropiación forzosa encierra algunas dificultades de fuste. Afirmar que todos los interesados, en la concepción decididamente amplia que recoge la LEF, tienen a su disposición el mismo conjunto de facultades para oponerse al ataque expropiatorio y para defender a voluntad sus intereses patrimoniales puede chocar si no se realizan al tiempo algunas consideraciones.

En primer lugar, importa interiorizar que cada interesado tiene entera libertad para trazar su propia estrategia defensiva y para perfeccionarla de la manera que juzgue más conveniente a sus pretensiones. Al otorgar la condición de interesado a los titulares de algún derecho o interés distinto a la propiedad no se está creando una figura accesoria al dueño que haya de moverse entre los márgenes dispuestos por este³¹. No se está ante un coadyuvante que baile al son que le toque el propietario, sino ante una parte en toda regla con aptitudes plenas para perfilar una posición particular. Posición que, cierto es, puede alinearse con la del propietario, pero que, de igual forma, puede ser distinta.

En efecto, a simple vista, puede parecer que la defensa de los eventuales terceros por fuerza ha de converger con la estrategia del propietario: al fin y al cabo, el objetivo básico de todos ellos será sacar el máximo provecho posible de la expropiación a través del justo precio. Sin embargo, esta representación, aun siendo la que explica los más de los casos, resulta demasiado simplista. Porque, más allá de esa coincidencia en supervalorar la finca, muy bien puede suceder que entre el propietario y el tercero exista una divergencia de parecer en cuanto a la oportunidad y/o la legalidad del hecho mismo de la expropiación. De tal manera que mientras que el propietario puede aquietarse, por la razón que sea, ante el desapoderamiento anunciado, el tercero puede

³¹ Discrepo en este sentido de la ubicación accesoria en la que en ocasiones se sitúa a los terceros. Véase Antonio AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, «La expropiación forzosa en los arrendamientos rústicos», en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 117, 1981, págs. 80-81.

pretender que la expropiación no tenga lugar o que advenga de otro modo, alegando y recurriendo contra el acuerdo de necesidad de ocupación o el acto que proceda con la finalidad de desactivar la operación expropiatoria o de desviarla hacia otras fincas, manteniendo así vivo su arrendamiento, usufructo, censo, etc.

Las divergencias con el propietario con respecto a la expropiación descubren un primer rasgo de la singularidad de la posición defensiva del tercero. Pero hay aún otros trazos particulares. Hay que tener presente, en segundo término, que los terceros pueden sostener pretensiones específicas que caen fuera de la órbita central del propietario y que, si no exclusivamente, sí de una manera principal conciernen a tales terceros. Así ocurre, señaladamente, con la facultad que se reconoce a los titulares de un derecho real de solicitar a la Administración expropiante la continuación de su derecho después de que se consume la expropiación; continuación justificada por la consideración de que una tal conservación no va a poner en peligro los fines de la expropiación³²; o, también, con la opción que se abre a los arrendatarios rústicos de solicitar la expropiación total de su derecho locativo cuando la explotación de la parte no expropiada de la finca resulte, a su entender, antieconómica³³. Se trata de cuestiones que conciernen fundamentalmente al tercero y que dan de nuevo razón de la singularidad de su presencia en el procedimiento expropiatorio.

Finalmente, importa caer en la cuenta de que el tercero, además de dar forma a su línea defensiva, debe tener un ojo puesto en la estrategia trazada por el propietario habida cuenta de que dicha estrategia puede comprometer sus legítimos intereses. Nada mejor para ilustrar esto último que servirse de un ejemplo extraído de la jurisprudencia donde sale a relucir la posibilidad de que el propietario obre a sabiendas en grave perjuicio del tercero. Se trata de la STS de 26 de septiembre de 2006 (recurso 3828/2003), en la que se enjuiciaba la expropiación forzosa de una finca propiedad de un Ayuntamiento y gravada con un derecho de superficie de setenta y cinco años de duración. El titular de este derecho real estimaba que el mismo tenía un valor que rondaba los ocho mil millones de pesetas. Sin embargo, el Ayuntamiento, en su calidad de propietario del terreno, había acordado con la Admi-

³² Esta posibilidad aparece prevista en el artículo 8 de la LEF y se condiciona a la compatibilidad del derecho real con el destino que haya de darse al bien, así como a la existencia de un acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho. Los artículos 9 y 62.4 del REF ofrecen alguna indicación adicional sobre la tramitación a seguir.

³³ Lo prevé el apartado 1.a).3.º de la disposición adicional segunda de la LAR. Una detallada glosa de esta previsión puede encontrarse en Rafael BARRANCO VELA y Miguel Ángel RECUERDA GIRELA, en la obra colectiva *Ley de Arrendamientos Rústicos*, dirigida por Miguel PASQUAU LIAÑO, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, 2.ª ed., págs. 1085-1087.

nistración autonómica expropiante que el precio por el total de la finca fuese algo tan irrisorio como mil pesetas, con la indicación expresa para colmo de que dicha cantidad comprendería cualquier posible indemnización a terceros. Ante semejante actuación, que raya en el esperpento, el Tribunal Supremo no dudó en reconocer una flagrante desviación de poder y en anular el convenio expropiatorio. Un ejemplo extremo por sus circunstancias pero, desde luego, revelador de la vulnerabilidad de los terceros en el procedimiento expropiatorio y, por añadidura, de la conveniencia de su función de vigilancia sobre el desarrollo de las diligencias.

Después de lo expuesto, cabe afirmar que la atribución a los terceros de un haz de facultades defensivas durante la sustanciación de la expropiación no solo tiene una explicación dogmática de corte general —la derivada de la condición de interesado en un procedimiento administrativo—, sino que, además, se encuentra justificada por una serie de razones singulares del entorno expropiador: personalizar la estrategia frente a la Administración expropiante, desmarcándose acaso de la posición sostenida por el propietario; impulsar ciertas pretensiones que son de su incumbencia; y, en fin, velar por que la actuación del dueño de la cosa no vaya en perjuicio de sus intereses.

La legitimación y capacitación defensiva de los titulares de derechos o intereses *in re aliena* deben, pues, quedar a buen resguardo. Sin embargo, hay en el tablero expropiatorio un apartado donde los movimientos del tercero son más reducidos que los del dueño de la cosa. Me estoy refiriendo a la fase de determinación del justo precio. No es que al llegar a esta fase desfallezcan transitoriamente las facultades de defensa de los terceros —que no lo hacen—. Ocurre más bien que llegados a este momento la legislación expropiatoria reserva al propietario una función más destacada en el proceso de fijación del justo precio, convirtiéndolo en el interlocutor principal a tales efectos: digamos, *grosso modo*, que con él ha de negociar la Administración y que él es quien debe formular la hoja de aprecio. Es este rol en la fase de justo precio el signo que de veras distingue al propietario y el que, como vamos a ver a continuación, viene a crear importantes claroscuros en torno a la cabal protección que reciben los terceros.

IV. LA DISTRIBUCIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN EXPROPIATORIA ENTRE EL PROPIETARIO Y LOS RESTANTES TITULARES DE DERECHOS E INTERESES SOBRE EL BIEN EXPROPIADO

1. *La inclinación de la LEF por el sistema de liquidación de cargas con cargo al justo precio único fijado para el propietario: las claves históricas que ayudan a comprender esta elección*

Si la pared maestra que soporta cualquier sistema expropiatorio ha de buscarse en la manera de concebir la indemnización que va a servir de contrapartida económica al desapoderamiento, es lógico que el análisis sobre el tratamiento que reciben los terceros en la expropiación nos lleve a parar mientes en cómo se articula la distribución de esa indemnización expropiatoria. Solo entonces estaremos en grado de aislar la piedra de toque en la comprensión de su estatuto procedimental.

Para solucionar el reparto de la indemnización expropiatoria entre el dueño y los titulares de derechos o intereses sobre la cosa afectada son dos los patrones básicos que, en abstracto, cabe barajar. El primero pasa por establecer un justo precio único a partir del cual deberán extraerse después las indemnizaciones respectivas. El segundo, en contraste, consiste en acordar tantos justiprecios como titularidades distintas concurren sobre la cosa.

Que se opte por un modelo u otro tiene unas consecuencias sensibles sobre el discurrir del procedimiento expropiatorio y sobre la injerencia de la Administración en lo que al reparto del justo precio atañe. En el primer caso se prima la agilidad de la tramitación orillando los desarreglos internos entre el propietario y los demás que se dejan para un segundo momento, luego de haberse establecido el justo precio y, por tanto, al margen de la prosecución de los trámites expropiatorios. Desarreglos que, sobre no interrumpir la marcha del expediente, pueden remitirse sin más a los pactos entre particulares y, en su defecto, a la jurisdicción privada. En el segundo modelo, en cambio, la Administración entrará en el tema y fijará una división de la indemnización expropiatoria, entendiéndose conjunta o separadamente con cada interesado e individualizando al cabo el impacto de la expropiación sobre los distintos patrimonios jurídicos afectados.

Ambos patrones presentan registros en el panorama del Derecho comparado, si bien resulta infrecuente que la legislación expropiatoria de un país siga a pies juntillas cualquiera de los dos modelos, existiendo más bien opciones que basculan de una forma más o menos marcada hacia alguno de los polos indicados, pero que lo hacen con la

incorporación de matices o adaptaciones particulares. Si nos asomamos, por ejemplo, a la vecina Francia hallaremos un sistema dominado por la justipreciación individualizada de cada derecho pero que admite la unión valorativa del usufructo y la propiedad³⁴. La composición es diametralmente opuesta en el caso italiano, exponente claro de la tasación conjunta, aunque también con alguna salvedad, en esta ocasión para la figura del enfiteuta³⁵.

Por esta senda de mixturas transita también nuestra legislación expropiatoria. En efecto, la LEF ofrece una solución a la distribución de la indemnización expropiatoria construida a partir de una regla general y una excepción. La regla general no es otra que la liquidación de los derechos e intereses *in re aliena* con cargo al justiprecio recibido por el propietario, de manera que los terceros deberán dirigirse al titular dominical para exigirle el tanto económico que, a su juicio, corresponda por su derecho o interés. La excepción atañe únicamente a los arrendatarios; arrendatarios que gozan del privilegio de entenderse por separado con la Administración y además directamente, esto es, sin pasar por el dueño, obteniendo de ella una indemnización específica por la extinción sobrevenida y forzosa de sus derechos arrendaticios. Los dos modelos abstractos anteriormente esbozados, por tanto, se combinan.

Desgranaremos con detalle el sentido y alcance tanto de la regla general como de la excepción. Pero, con carácter previo, no me resisto a significar que este planteamiento, antes que forjado de una sola pieza, constituye el resultado de dos aportes históricos que han acabado por yuxtaponerse.

A) En lo que concierne a la regla general, la LEF se limita a continuar una tradición histórica que se remonta a las primeras leyes generales de expropiación. Tanto la Ley de enajenación forzosa de 1836 como, de una forma más nítida, la Ley de expropiación forzosa de 1879 optaron por centrar el ataque expropiatorio, como ya nos consta, en la propiedad. Sacrificada la propiedad, caía por su propio peso que cualquier otro derecho sobre la cosa expropiada quedaba purgado *eo ipso* y que su liquidación era asunto estrictamente privado en el que la Administración no debía interponerse. Se evitaba así además que las enrevesadas contiendas *inter privatos* hiciesen mella en el expediente expropiatorio, creando obstáculos en grado de hacer encallar la operación

³⁴ Acúdase al artículo L 13 del *Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*, y en especial al artículo L 13-7.

³⁵ Véanse los artículos 25 y 34 del *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità* (Decreto del Presidente de la República de 8 de junio de 2001, núm. 327).

expropiatoria o, cuando menos, de ralentizarla. No en vano se abrió paso ya entonces a la posibilidad de tramitar el procedimiento aun cuando el propietario fuese desconocido o pesase sobre él la prohibición de disposición del bien. La suerte de la expropiación no debía quedar a merced de los dimes y diretes de los particulares.

Pues bien, lo mismo que se orillaban las posibles discusiones sobre la titularidad dominical del bien, se aplicaba idéntica máxima en cuanto a los derechos *in re aliena*. En concreto, se estatuyó que el reparto de la indemnización expropiatoria debía zanjarse aparte a través de un acuerdo entre el dueño y los terceros involucrados. Alcanzado este arreglo amistoso, la Administración procedería al pago de la cantidad al dictado de lo pactado. En otro caso, la indemnización vendría consignada a la espera de un pronunciamiento judicial civil.

La consignación de la indemnización expropiatoria como vía rápida para despachar el incidente del reparto del precio entre la propiedad y sus cargas aparece ya prevista en la Ley de enajenación forzosa de 1836, cuyo artículo 8 rezaba del siguiente modo:

«El precio íntegro de la tasación se satisfará al interesado con anticipación á su desahucio, ó se depositará si hubiere reclamación de tercero por razón de enfiteusis, servidumbre, hipoteca, arriendo ú otro cualquier gravamen que afecte la finca, dejando á los Tribunales ordinarios la declaración de los derechos respectivos».

La Ley de expropiación forzosa de 1879 se alinearé con esta forma de encarar el problema, limitándose a precisar mejor la tramitación a seguir³⁶. A partir de entonces, la savia de esta formulación circulará con naturalidad por nuestra cultura expropiatoria y llegará sin solución de continuidad hasta la LEF de 1954.

B) Tampoco se debe al cuño de la LEF el derecho a un justo precio específico de que hacen gala los arrendatarios como excepción al sistema general de liquidación *inter privatos*.

³⁶ En el artículo 39 de esta Ley podemos leer lo siguiente:

«Si algun propietario se negase á percibir el importe que se consigne en la respectiva hoja de justiprecio, ó si sobre el derecho á percibir el valor de la expropiacion de una ó más fincas se moviese cuestion que pueda dar lugar á litigio, ó si sobre liquidación de las cargas reales no hubiere avenencia entre los interesados, el Alcalde suspenderá el pago de las cantidades correspondientes, haciéndolo constar todo en un acta que remitirá al Gobernador civil tan pronto como termine la operacion del pago (...)».

La solución arbitrada por las Leyes expropiatorias generales de 1836 y de 1879 no pretendía otra cosa que dejar expedito el camino de la expropiación. Sin embargo, el emplazamiento a los interesados para que llegasen a un acuerdo con el dueño de la finca sobre el reparto de la indemnización expropiatoria o, en su defecto, para que acudiesen a la jurisdicción civil a fin de hacer valer sus derechos no tardó en poner sobre el tapete una distorsión: las resistencias de los ocupantes —inquilinos, agricultores, industriales...— a abandonar el inmueble que estaba siendo expropiado no se veían favorecidas precisamente por la adopción de un tal esquema de reparto. Digamos que las bondades de esta solución, tan diáfanas para una Administración que simplemente se echaba al lado, no eran valoradas del mismo modo por los terceros.

De manera que una medida nacida con la clara vocación de agilizar la tramitación del expediente expropiatorio facilitaba, sí, la fase de fijación y pago de la indemnización, pero entorpecía a la vez otra, la de toma de posesión, en la medida en que no remendaba, antes al contrario, las posibles obstrucciones a la ocupación del bien por parte de sus legítimos ocupantes.

A lo que parece, el desahucio de los ocupantes de los inmuebles —cuando estos no eran el dueño— fue causa en la práctica de graves quebraderos de cabeza para la Administración. No era infrecuente que los inquilinos y otras especies de poseedores se sintiesen arrinconados por lo que era considerado desde su parecer como una suerte de atropello: una privación imperativa en cuya gestación no habían participado —pues las diligencias se tramitaban con el dueño del inmueble— y cuya traducción económica en forma de indemnización se rodeaba de claroscuros. Siendo esto así, no faltaba quien presentaba dura batalla antes de ser desposeído del inmueble, provocando importantes trabas que llegaron a poner en jaque el éxito de más de una operación expropiatoria³⁷.

³⁷ Ilustra a la perfección este estado de cosas el trabajo de José M. PI SUÑER, «La expresión [expropiación] y los arrendamientos», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 47, 1949, págs. 665-675. Valgan las siguientes palabras como muestra de ello:

«En la práctica se acudía a toda suerte de expedientes; si era posible, a los de técnicas dulces, como las citaciones, las presiones particulares, los convenios a base de indemnizar al ocupante, o cosas de tipo parecido; y si las resistencias eran grandes, yo he visto en la práctica acudir a sistemas que el respetuoso legislador de 1879 no previó, como quitarle al vecino el tejado, empezar a derribar las paredes, etc., medios éstos, que, a pesar de la coacción siempre fluyente de la Autoridad, motivaron denuncias y querellas por coacciones, que no dejaban de tener base cierta y que a veces pude constatar motivaron el procesamiento de los expeditos administradores» (ídem, pág. 668).

Se evidenció entonces que la cuestión de la distribución de la indemnización expropiatoria no era un simple fleco a solventar extramuros, sino que podía tener repercusiones negativas de entidad para la Administración expropiante y la conclusión de la empresa.

Para poner coto a este problema y vencer las resistencias de los ocupantes hacía falta, de entrada, superar la opacidad que para ellos tenía el procedimiento expropiatorio permitiendo que pudiesen intervenir en su desarrollo. Pero, juntamente con esto, en la mente del legislador maduró la idea de fijar una indemnización específica para los portadores de un derecho legítimo de ocupación; indemnización que, además, se encargaría de satisfacer directamente la Administración expropiante. Gracias a ello se desactivarían muchas reservas, haciendo visible la valoración del perjuicio causado y rápido y seguro el cobro del montante económico en que se tradujese.

La Ley de saneamiento y mejora interior de las poblaciones de 1895 se encargó de llevar a efecto esta propuesta, reconociendo el derecho a ser indemnizados a un nutrido grupo de terceros en el que iban a tener cabida no solo los titulares de derechos reales, sino también los arrendatarios y los comerciantes e industriales que ejerciesen de antiguo su comercio o industria en el local expropiado. Todos estos ocupantes serían indemnizados por la irrogación expropiatoria a través de una contraprestación calculada y pagada por la Administración³⁸.

Se fue consolidando desde entonces una brecha en la regla general de liquidación *inter privatos* de la que no se hizo cuestión; antes al contrario, otras leyes cercanas al tema expropiatorio como la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 vinieron a insistir en la indemnización especial para con los inquilinos y comerciantes e industriales³⁹. Así hasta que la LEF de 1954 tomó con decisión el testigo e hizo de este tratamiento singular de los ocupantes un elemento común de nuestro sistema expropiatorio, bien que acotando esta ventaja exclusiva al caso específico de los arrendatarios.

³⁸ Véanse los artículos 4 y 20 de la Ley.

³⁹ La contemplaba la base 16.^a de la Ley de 15 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local.

2. *La fórmula general: la liquidación de las cargas a cuenta del justo precio del propietario*

A) *Un justo precio único y su reparto sobre la base del acuerdo amigable o de la composición judicial civil*

Conocidos los orígenes, volvamos a la LEF de 1954 para estudiar con detalle el modelo que recoge en relación con la indemnización de los terceros. La regla que figura como premisa de partida puede colegirse, *a sensu contrario*, de los artículos 4 y 44 de la LEF, pero es en el REF donde aparece expresada con tersura. Dos son los preceptos cruciales a tener en cuenta. En primer lugar, el artículo 6.2:

«Los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado, salvo los arrendatarios rústicos o urbanos, no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacerlos valer sobre el justo precio derivado de la expropiación principal».

Previsión que se completa con lo dispuesto en el artículo 8.2 *ibidem*:

«Cuando no exista acuerdo en la distribución del justo precio entre los distintos titulares de derechos o intereses, la Administración procederá a consignar la cantidad total en la Caja General de Depósitos, hasta que se resuelvan las discrepancias entre los mismos».

La lectura de estos dos preceptos revela la resuelta intención de expulsar de la trama expropiatoria las eventuales tensiones entre el dueño y los terceros, emplazando a los interesados a alcanzar algún tipo de acuerdo que permita el reparto pacífico del justo precio. A falta de acuerdo, la Administración procederá a consignar la indemnización expropiatoria en la Caja General de Depósitos hasta la superación, amistosa o contenciosa, de las discrepancias. Así de simple.

La puesta en práctica de este guión parece, en efecto, sencilla: acuerdo como primera opción. Consignación si no⁴⁰. Otra cosa es que pue-

⁴⁰ Criterio que remacha el artículo 51.1.b) del REF allí donde establece que se consignará la cantidad a que ascienda el justo precio «si fueran varios los interesados y no se pusieren de acuerdo sobre la cantidad que a cada uno corresponde, o existiere cualquiera cuestión o litigio entre ellos, o entre ellos y la Administración».

dan hacerse cábalas sobre la probabilidad de un arreglo amistoso que, quién sabe, puede complicarse, por más que la normativa citada esconda un mensaje velado para el propietario —que de ordinario será el más afectado por el desapoderamiento— en el sentido de que el acuerdo constituye la llave si desea cobrar cuanto antes.

No hay duda, por lo demás, de que este guión conviene a la Administración expropiante y de que resguarda la buena marcha del procedimiento expropiatorio. La consignación deja vía libre a la ocupación y, de paso, evita que el transcurso del tiempo castigue al erario público a golpe de intereses de demora. Es difícil, sin embargo, que las cosas se vean de igual modo desde el otro costado, el de los expropiados. Porque resulta evidente que no asistimos al desenlace de un problema, sino lisa y llanamente a una remisión brusca para que se desembarane en un escenario distinto al expropiatorio.

Al margen del juicio sobre las bondades del sistema, el principal desafío que este plantea radica en elucidar cómo afecta a la posición procedimental de los terceros, esto es, en qué medida compromete la efectividad y/o utilidad de su intervención. Pues bien, entiendo que la liquidación descrita no enflaquece sus poderes de defensa (a), pero sí limita su concurso en la fase de fijación del justo precio —y, por ende, su capacidad de influencia real sobre el mismo— (b).

a) Que los terceros no vayan a percibir un justo precio independiente en modo alguno significa que tengan por ello vedado el acceso a la fase de determinación del justo precio —y menos aún que su presencia en el procedimiento sea «irrelevante», como ha llegado a argumentarse por la Administración en algún pleito⁴¹—. A su alcance está, por el contrario, participar en este pasaje central del procedimiento expropiatorio, alegando y probando según su conveniencia. Por algo si no gozan de la condición de interesados. Y es que, después de todo, su derecho sobre la cosa va a transformarse tan pronto se consume la expropiación en un derecho sobre el justo precio, por lo que el interés en participar en su fijación está fuera de toda duda. El Tribunal Supremo, por lo demás, se ha encargado de refrendar este postulado, reconociendo sin ambages la posibilidad de que el acreedor hipotecario intervenga en la justipreciación del bien expropiado. Para el Alto Tribunal, no otra es la conclusión a la que cabe llegar en tanto que corolario natural de su condición jurídica de parte de la expropiación⁴².

⁴¹ Según descubre la STSJ de la Comunidad Valenciana de 13 de febrero de 1999 (recurso 441/1996).

⁴² Se trata de la importante STS de 27 de mayo de 1999 (recurso 1656/1995), a la que volveré a hacer referencia a continuación.

b) Lo anterior no significa, sin embargo, que los roles del propietario y de los terceros sean exactamente los mismos durante la confección del justo precio. El propietario va a desempeñar un papel principal en el sentido de que a él le corresponderá negociar con la Administración y, en su caso, formular la hoja de aprecio que será elevada al órgano arbitral. Que contra el acuerdo alcanzado con la Administración puedan revolverse los terceros, o que estos puedan presentar alegaciones en relación con la hoja de aprecio formulada por aquel, no quita para que la evacuación de determinados trámites sea encargo privativo del dueño de la cosa.

Es esta una conclusión que corrobora la interpretación literal de los preceptos en los que se regula la fase de determinación del justo precio. Adviértase así que se manda abrir un expediente individual «a cada uno de los propietarios de bienes expropiables» (art. 26.2 de la LEF). Otro tanto con respecto a la hoja de aprecio que habrán de cursar los «propietarios» (art. 29 *ibidem*). Y es igualmente el «propietario» quien a la vuelta de su hoja de aprecio puede rechazar el precio ofrecido por la Administración (art. 31 *ibidem*). Los términos de la Ley no parecen aquí fruto de una elección casual. Antes al contrario, son demostrativos de que en la regulación del justo precio subyace la concepción de un diálogo entre la Administración y el dueño de la cosa y un intercambio de propuestas únicamente a dos bandas.

Precisamente por ello conviene evitar equívocos a la hora de concretar en qué puede consistir la intervención de los terceros en esta trascendental fase. Equívocos como el que de algún modo suscita el Tribunal Supremo cuando atribuye a los acreedores hipotecarios el derecho a presentar por su cuenta una hoja de aprecio paralela y alternativa a la suscrita por el propietario⁴³.

Por más que la fuerza que mueve a esta postura en cuanto a la defensa de los terceros y a la importancia de que participen en la confección del justo precio merezca, como ya se indicó, una acogida favorable, lo cierto es que llegar a admitir con tal motivo una segunda hoja de aprecio trastoca seriamente la comprensión cabal y la aplicación recta de una tramitación diseñada pensando en la interlocución con el propietario: ¿a qué hoja de avalúo atenerse para delimitar las partidas y el tope de lo exigible? ¿A quién dirigirse para contrastar el precio ofrecido por la Administración? Preguntas que, como ya expuso CARRILLO DE ALBORNOZ en la glosa al primer eslabón de este episodio ju-

⁴³ Tal y como se desprende de la citada STS de 27 de mayo de 1999 (recurso 1656/1995).

dicial, difícilmente tienen respuesta con nuestra legislación vigente en frente⁴⁴.

B) *La posibilidad plausible de que la Administración expropiante entre a conocer de la división de la indemnización expropiatoria*

No se me oculta que el cuadro recién descrito, a pesar de dar pie a la defensa de los terceros, probablemente insatisfaga a quienes sean titulares de un derecho de mucho calado sobre la cosa expropiada, como puede ocurrir con el usufructo, la superficie o la hipoteca. Reconducir la defensa de estos interesados, en un estadio tan decisivo como es el de la fijación del justo precio, a la posibilidad de realizar alegaciones sobre el terreno ya arado por el propietario o, en su caso, de recurrir las decisiones adoptadas puede saber a poco. La comparación entre lo que tiene en juego el propietario y la parte en el negocio de algunos terceros puede descubrir un desequilibrio en cuanto a la capacidad de influencia real de uno y otros sobre la justa compensación. ¿Cómo ajustar entonces el fiel de la balanza?

Para corregir esta anomalía —que, mayor o menor, a mi juicio, lo es— cabría, por supuesto, preconizar una revisión del modelo con el fin de realzar a ciertos terceros tratando de identificar y corregir aquellos supuestos en los que la carga que grava el bien y limita la propiedad reviste una entidad suficiente como para rebajar el grado de principalidad del propietario en esta fase. Eso si se quiere mantener la unicidad del expediente de justiprecio. Porque todavía hay camino más derecho: dar a cada cual lo suyo tramitando tantos expedientes como sujetos con derechos o intereses afectados. En ambos casos, la propuesta no pasa de ser *lege ferenda* habida cuenta de que el tenor de la legislación vigente impide por vía interpretativa preterir al propietario, lo mismo que quebrar la unicidad de la pieza de justo precio, sin forzar en demasía una *voluntas legis* meridiana en cuanto a la existencia, con carácter general y abstracción hecha únicamente de los arrendatarios, de un justo precio único modelado con el dueño de la cosa.

Contando con el andamiaje actual, es dable, de todas formas, intentar explorar alguna alternativa que, sin merma de la unidad del expediente, ofrezca a los terceros una tutela más a tono con la entidad de

⁴⁴ Remito al lector al análisis crítico de Ignacio CARRILLO DE ALBORNOZ ALFARO, «Expropiación forzosa: participación del acreedor hipotecario en la fijación del justiprecio. Comentarios a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 7 de febrero de 1995», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995, págs. 477-484.

la vinculación que en ocasiones tienen con el bien. En concreto, es ha-cedero, según mi parecer, que la Administración tome cartas en la distribución del justo precio sin saltarse por ello los márgenes de la Ley expropiatoria. Podrá hacerlo, eso sí, con carácter residual, en ausencia de acuerdo entre las partes; y siempre que disponga de los elementos de juicio precisos para ello, es decir, cuando obre en el expediente información suficiente y fidedigna de las cargas existentes y de la identidad de sus titulares —advírtase la significación que para el tercero adquiere de esta guisa la acreditación de su derecho—.

Si tiene estos elementos, la legislación expropiatoria no impide en ningún momento que la Administración se inmiscuya en el reparto con el fin de determinar la cuota de la indemnización correspondiente a cada uno, aunque, a decir verdad, tampoco empuja a enfilarse por estos derroteros. Quedará, pues, al criterio y buen hacer del expropiador de turno. En todo caso, ya se ha dicho que a favor de esta posibilidad milita la mejora en la calidad de la tutela de los terceros. Porque al tasar individualmente los distintos derechos en presencia, el tercero podrá beneficiarse de la mayor hondura de la valoración y pretender no solo el incremento del precio del bien, sino también la subida del valor de su derecho dentro del conjunto⁴⁵.

Añádase, por otra parte, que la valoración de las cargas no cae tan lejos de la Administración como en principio pudiera pensarse. Es de significar que la propia LEF contiene normas relativas a la valoración de los derechos reales en su artículo 42⁴⁶, por lo que, aunque estos derechos no constituyan el objetivo central de la operación expropiatoria —y sí un efecto colateral del sacrificio de la propiedad sobre la que se asientan—, bien podrían utilizarse aquellas reglas como patrón estable para efectuar su tasación⁴⁷.

De lo plausible de esta alternativa hay, en fin, testimonios importantes. Y los hay tanto en el plano legislativo (a) como en el jurisprudencial (b).

a) En nuestra procelosa legislación hallamos una muestra elocuente tocante a la valoración del suelo —comprensiva asimismo de las

⁴⁵ A pesar de la distancia en el tiempo, no puede dejar de significarse la cuidada exposición que en defensa de la conveniencia de determinar las indemnizaciones de los terceros al tiempo de fijar la del dueño de la finca llevó a cabo Javier TORT Y MARTORELL, *Tratado general de expropiación...*, cit., págs. 214-238.

⁴⁶ Precepto que contiene una remisión a lo establecido en la legislación del impuesto sobre derechos reales. Hoy habrá que estar, pues, a lo establecido en la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre; art. 10).

⁴⁷ En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su sentencia de 27 de noviembre de 2009 (recurso 183/2006).

instalaciones, las construcciones y las edificaciones, así como de los derechos constituidos sobre o en relación con todos estos inmuebles—. Así, la Ley de Suelo (2008) permite que la Administración elija entre usar el sistema tradicional de valoración en bloque seguida de consignación o llevar a cabo una tasación separada de la propiedad y de los restantes derechos concurrentes cuando expropie una finca gravada con cargas⁴⁸.

b) Por lo que hace a la jurisprudencia, en ella se da noticia de la existencia de episodios, aislados aunque tampoco insólitos, en los que la Administración expropiante entra a conocer de la justipreciación individual de los derechos *in re aliena*. Actuación que, por lo demás, no se reprueba judicialmente. Al revés, se le da respaldo allí donde esta división se haya efectuado sobre la base de una apreciación fundada de la realidad de la carga y de la atribución de su titularidad. Por supuesto, esto último constituye una condición *sine qua non*: la Administración deberá juzgar el terreno que pisa y medir el grado de fiabilidad de los derechos invocados; si la vigencia del derecho y su titularidad están rodeados de incertidumbre, no quedará más remedio que consignar a la espera de un acuerdo o de la resolución del orden jurisdiccional civil⁴⁹. Una condición que, claro está, aconseja pru-

⁴⁸ Esta disyuntiva es la que contempla el artículo 22.4 *in fine* de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio):

«Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que este fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados».

Hoy hay que estar, además, a lo previsto en el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo (RD 1492/2011, de 24 de octubre; art. 6).

⁴⁹ El reconocimiento de que las cargas constituyen un tema de trasfondo civil y de que, en consecuencia, la última palabra en lo que se refiere a la relación concreta entre el interesado y el propietario ha de tenerla la jurisdicción civil pasa por ser un postulado difícilmente cuestionable. No en vano, incluso en aquellos ordenamientos donde se exige la liquidación separada de los derechos en cosa ajena, cual ocurre en Francia, se respeta escrupulosamente la competencia de los tribunales civiles en orden a dirimir el fondo de los eventuales conflictos privados surgidos entre los particulares involucrados. Véanse el artículo L 13-8 del *Code de l'expropriation* y los comentarios, entre otros, de Jean-Marie AUBY *et al.*, *Droit administratif des biens*, Dalloz, París, 2011, 6.ª ed., págs. 658-559; y Antoine BERNARD y Michel HUYGHE, *Expropriation des biens*, Le Moniteur, París, 2006, págs. 185-188.

La admisión de este postulado parece, en efecto, irrefutable. Justamente por ese motivo, buena sería una cierta coherencia entre el régimen diseñado por la legislación expropiatoria y el previsto en la legislación civil en lo que atañe a la extinción de una carga por causa expropiatoria. Una coherencia que, sin embargo, se echa en falta. Adviértase, por citar el caso más llamativo, cómo difieren a propósito del usufructo los efectos previstos por el artículo 102.a) de la LITPyAJD —al que se llega por remisión del artículo 42 de la LEF— y por el Código Civil. Y es que, a tenor de lo previsto en el artículo 519 del CC, resulta que cuando la finca sea expropiada el propietario estará obligado a subrogar la cosa expropiada con otra de

dencia pero que no debiera propiciar el desentendimiento por sistema o la apelación fuera a las dificultades del cálculo de las indemnizaciones como simple pretexto⁵⁰.

Sentado todo ello, esta misma jurisprudencia introduce una precisión adicional que importa mucho retener. La decisión de la Administración expropiante acerca de la distribución del justo precio entre la propiedad y los derechos en cosa ajena solo tendrá eficacia resolutoria a los fines de la expropiación⁵¹. Quiere ello decir que no prejuzgará el fondo del tema civil subyacente: ni en términos de existencia del derecho ni tampoco de liquidación económica de cara a la relación mantenida con el propietario. De manera que, dada su naturaleza incidental, el tercero que desapruebe las decisiones que se hayan adoptado en el procedimiento expropiatorio sobre la eficacia y el valor del derecho invocado podrá residenciar el conflicto ante la jurisdicción civil trocándolo en pleito privado contra el propietario, sin que los tribunales civiles resten condicionados entonces por lo dictaminado en sede administrativa —o aun por los pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa— al respecto del reparto expropiatorio.

3. *El tratamiento singularizado que reciben los arrendatarios: su derecho a un justo precio independiente*

A) *La singularización de los arrendatarios frente a otros terceros y la dificultad de aislar la razón del apartamiento de otros títulos de ocupación del inmueble*

La liquidación de los derechos e intereses de terceros con cargo al justo precio del propietario constituye la regla general de un sistema

igual valor y análogas condiciones o a abonar al usufructuario el interés legal del importe de la indemnización por todo el tiempo que deba durar el usufructo. El desenlace civil no concuerda con el que otorga la legislación expropiatoria y fiscal.

⁵⁰ Que es justamente el motivo esgrimido por la Administración expropiante en el caso enjuiciado por la STSJ de Castilla-La Mancha de 24 de octubre de 2000 (recurso 190/1998). Conducta que el Tribunal juzgó equivocada habida cuenta de la constancia clara en el expediente de las distintas cargas y de la ausencia de discrepancias entre los interesados.

⁵¹ Pocos ejemplos he encontrado mejores para ilustrar esta idea que el que ofrece la STSJ de Cataluña de 30 de septiembre de 2005 (recurso 30/2004) a propósito de un censo sobre una finca expropiada que la Administración expropiante estimó extinguido en aplicación de la Ley catalana de Censos de 1990. El titular del censo recriminó a la Administración el haber entrado a conocer de una cuestión civil como lo es la extinción de un censo. Sin embargo, el TSJ de Cataluña dio por buena esta «intromisión», señalando que, en todo caso, la resolución de la Administración no impedía el recurso a la vía civil a los efectos de que fuesen los tribunales de este orden quienes enjuiciasen con fuerza de cosa juzgada la pervivencia del censo en liza.

que, siquiera sea en un único caso, admite, empero, una excepción. Me estoy refiriendo, claro está, al arrendamiento. Los arrendatarios tienen reservada una plaza muy destacada en nuestra legislación expropiatoria. No es solo que se haga mención a ellos en numerosos preceptos, evidenciando la preocupación singular del legislador por el impacto de la expropiación en esta figura —en sintonía con el tono marcadamente proteccionista que presentaba la legislación locativa de la época, así urbana que rústica⁵²—. Lo que por encima de todo les hace singulares en clave expropiatoria es la tasación aparte de que son objeto sus derechos arrendaticios. Y es que, en contraste con los restantes terceros, los arrendatarios gozan para sí de un justo precio particular que se fragua aparte, a través de una tramitación que corre paralela, en otra pieza, a la seguida con el dueño y los restantes titulares de derechos e intereses sobre el bien expropiado.

A fin de recorrer este ramal del sistema, bueno será comenzar determinando qué sujetos están en grado de circular por él.

La delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de esta excepción no presenta a primera vista complicaciones significativas. La LEF y el REF se refieren *expressis verbis* a los arrendatarios, precisando que se trata de arrendatarios tanto urbanos como rústicos. De manera que basta con acudir a la legislación de turno para resolver cuándo se está en presencia de un arrendamiento urbano (arts. 2 y 3 de la LAU de 1994) o de un arrendamiento rústico (arts. 1 y 2 de la LAR de 2003).

Esta redacción taxativa que tanto agradece la interpretación gramatical crea, sin embargo, un valladar difícil de superar, no digamos ya de ignorar, de cara a la inclusión de otros supuestos: *inclusus unus, exclusus alterius*, reza el conocido aforismo. Un contratiempo de escasa significación si no fuera porque a favor de una tal inclusión se concitan argumentos de fuste, como veremos a continuación.

Se recordará que la causa primigenia de este tratamiento excepcional no es otra que la búsqueda de una solución al problema planteado por los terceros ocupantes del inmueble expropiado. Un problema al que trató de hacerse frente al término del pasado siglo mediante el reconocimiento de una indemnización expropiatoria *ex professo* para tales terceros. Ahora bien, el elenco de posibles sujetos ocupantes del inmueble no se limitó entonces a los arrendatarios —ya nos referimos más atrás a los tres registros de la Ley de mejora interior de las pobla-

⁵² Es de sobra conocida la filosofía de las Leyes de arrendamientos urbanos de 1946 y de 1955 y su clara inclinación pro arrendatario. Otro tanto sucedía en el ámbito de los arrendamientos rústicos. También la Ley de arrendamientos rústicos de 1935 y el Reglamento de 1959 (Decreto 745/1959, de 29 de abril) velaban resueltamente por proteger la posición del arrendatario.

ciones de 1895—. Se tenía presente que la ocupación podía venir amparada por instituciones jurídicas muy diversas, en grado todas ellas de legitimar la posesión: desde derechos reales como el usufructo a derechos de naturaleza personal como el arrendamiento, pasando por figuras más evanescentes como la explotación pública y continuada de una industria o comercio en la finca de otro. De ahí que ocupación y locación se concibieran como el todo y una parte.

Supuesta la amplitud del género, cuesta descifrar cuáles han sido los motivos que han llevado a la LEF a circunscribir la ventaja a una especie concreta como es la de los arrendatarios. La letra de la Ley tal vez sea tersa y firme en este sentido, pero su espíritu resulta confuso y quebradizo. Y es que puestos a establecer un criterio tendente a cualificar a una categoría de la familia frente a todas las demás debería haberse acudido *in primis* a la gravedad del daño —lo exige la naturaleza misma de la expropiación forzosa en tanto que institución orientada a la protección patrimonial de los ciudadanos—, o sea, a la intensidad del recorte sufrido de resultados de la expropiación y, por tanto, a la calidad del derecho extinguido. No es este, de todas maneras, el único criterio. Es verdad que otros podrían también arbitrarse: la antigüedad de la ocupación o, al revés, el tiempo que resta para su finalización; la clase de inmueble ocupado; o, por qué no, la precariedad de la posesión para asistir al más débil. Fuera el que fuese el criterio escogido, lo que no se alcanza a adivinar es cómo se llega de una manera tan derecha y excluyente al arrendamiento, si no es que esta plaza específica responde únicamente al auge de esta institución en la época en que vino a promulgarse la LEF y a la resuelta voluntad que a la sazón tenía el legislador en orden a la protección de los arrendatarios; o, simplemente, a que estamos ante la limitación más corriente de todas.

La incertidumbre sobre la razón de fondo de esta sinécdoque que reduce el tema de la ocupación a la locación no se despeja con la consulta al bagaje acumulado por la jurisprudencia en torno a esta excepción.

En la arena judicial no se ha cuestionado la inteligencia de esta preferencia de la LEF por el arrendamiento. Se ha asumido sin estridencias remarcables que el derecho a un justo precio separado corresponde únicamente a los arrendatarios y a partir de aquí se ha elaborado un *corpus* jurisprudencial caracterizado, entre otros extremos, por una nota generosidad en cuanto a la asimilación de ciertas situaciones —choca especialmente lo ocurrido con los precaristas—; una generosidad encomiable en plano corto pero que, vista en panorámica, resulta un tanto desconcertante.

La elasticidad a la que me refiero no tiene que ver, conviene puntualizarlo, con la acreditación de la relación arrendaticia. Hay pocas

contemplaciones judiciales cuando de probar la existencia del arrendamiento se trata: hará falta la constancia documental del contrato y, en su defecto, será necesario aportar las pruebas que demuestren que se está ante una situación real y no fingida de uso y disfrute del bien⁵³. No otra podía ser la posición de la jurisprudencia toda vez que el derecho a un justiprecio aparte constituye un potente reclamo que ha llevado, en no pocas ocasiones, a ensayar la simulación con vistas a obtener una indemnización adicional por cuenta de arrendamientos montados para la ocasión⁵⁴.

Al hablar de elasticidad tengo en mente la cintura de que ha venido haciendo gala nuestro Tribunal Supremo en el momento de etiquetar las situaciones reconducibles al arrendamiento. Y es que el Alto Tribunal no ha permitido que la interpretación de esta figura en clave expropiatoria quedase presa del todo de la legislación arrendaticia. Le ha dado, por así decirlo, un pequeño barniz expropiatorio para, sin alterar la sustancia del arrendamiento, dejar espacio a relaciones materialmente arrendaticias. La jurisprudencia ha prestado cobertura en este sentido a arrendamientos cuando menos especiales que en rigor quedaban fuera de las Leyes de arrendamientos rústicos y urbanos⁵⁵. Pero lo más llamativo es que ha llegado a dar por buena la asimilación del arrendatario nada menos que con el precarista.

Evidentemente, no puede dejar de sorprender este cariz de la jurisprudencia. Por de pronto, llama la atención el hecho mismo de admitir aperturas en una excepción sin fisuras legales. Pero más aún que dichas aperturas hayan permitido colarse a sujetos que portan un título

⁵³ Es moneda corriente de nuestros tribunales exigir una prueba cumplida que demuestre la existencia de una relación locativa previa a la iniciación de la fase de justo precio —y lo es de antaño: véase la STS de 11 de mayo de 1978 (Ar. 1978/1661)—. Ocurre, sin embargo, que no siempre se cuenta con el contrato escrito, por lo que es preciso servirse de elementos indiciarios como el pago de rentas, la posesión pública y continuada, etc. Valorar en tales pleitos hasta qué punto existía un arrendamiento y si este se encontraba vigente al tiempo de la expropiación suele ser tarea de compleja factura —gráficas resultan, entre tantas, la STS de 13 de diciembre de 2006 (recurso 720/2004) y las SSTSJ de Cataluña de 10 de octubre de 2002 (recurso 2392/1998) y de 29 de mayo de 2009 (recurso 2812/2003)—.

⁵⁴ Un peligro que conocen bien quienes expropian a diario, como recuerda, entre otros, Borja DE OBESO PÉREZ-VITORIA, «El expropiado», en la obra colectiva de la Abogacía General del Estado, *Manual de Expropiación Forzosa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs. 320-321. Sirva de muestra la STS de 7 de julio de 2004 (recurso 8333/1999).

⁵⁵ Ocurrió a propósito del contrato de aparcería: SSTS de 25 de octubre de 1978 (Ar. 1978/3303) y de 7 de marzo de 1979 (Ar. 1979/754). Apelaba el Alto Tribunal en esta última a la necesidad de «no discriminar entre situaciones que, cualesquiera sean sus matices diferenciadores derivados de su naturaleza jurídica dispar, de no unánime configuración doctrinal por otra parte, tienen por base una misma situación patrimonial, cual es el uso y disfrute de una finca rústica a través de su cultivo y aprovechamiento de los productos agrícolas mediante contraprestación (...) lo que conduce a una asimilación, a los concretos efectos indemnizatorios que nos ocupan, del régimen extintivo del arrendamiento rústico y de la aparcería en orden a la procedencia de tasación independiente». También en relación con los arrendamientos de aprovechamientos hidráulicos (STS de 11 de febrero de 1977, Ar. 1977/661).

tan endeble como es la posesión en precario, siendo que otros con uno de mayor hondura deben contentarse con compartir el justo precio del propietario. De hecho, cuando en 1955 el Reglamento de bienes de las entidades se ocupó de regular el tratamiento de los terceros en la expropiación forzosa de los entes locales llegó a la conclusión opuesta: «el titular del contrato de precario y el mero ocupante carecerán de derecho a indemnización por la extinción de su posesión»⁵⁶.

Los motivos que han llevado al Tribunal Supremo a reconocer a los precaristas la misma ventaja de que gozan los arrendatarios se contraen a una lectura, en mi opinión discutible por el contexto en que después se proyecta, del artículo 1 de la LEF y del correlativo artículo 1 del REF. Dicha lectura es de una factura sencilla y directa: como quiera que el objeto de la expropiación no tiene por qué limitarse al derecho de la propiedad, sino que puede abrazar a cualquier derecho o interés patrimonial, nada impide reconocer en la posición de la persona que ocupa en precario un inmueble un interés legítimo susceptible de ser valorado patrimonialmente. Esa es la base argumental que se repite en una línea jurisprudencial plenamente vigente y que se remonta a los años cincuenta⁵⁷. De la *vis* expansiva que el artículo 1 de la LEF otorga a la expropiación forzosa poco puedo añadir a lo que ya es sabido. Pero discrepo de la invocación de este argumento a los efectos que nos ocupan. Una cosa es que quepa expropiar limitadamente el derecho de uso de un bien o cualquier otra facultad sobre el mismo y otra que la expropiación plena de una cosa gravada con cargas se convierta en una suma de expropiaciones, como si en lugar de un ataque expropiatorio hubiese que hablar de una multiplicidad de embates. Y, aun de aceptar su invocación, lo que sí parece llano es que la aplicación de esta idea-fuerza resultaría igualmente válida para otros poseedores y, en última instancia, para cualquier titular de un derecho o interés sobre la cosa expropiada. ¿Por qué entonces solo se extiende al precarista?

Se dirá que el precarista, a diferencia de otros terceros, carece de la posibilidad de dirigirse contra el dueño del inmueble habida cuenta de que el precario se caracteriza precisamente por ser una situación de hecho supeditada a la voluntad libérrima del propietario y, por lo tan-

⁵⁶ Con estos términos se expresaba el artículo 113.2 del RBEL, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955.

⁵⁷ En los orígenes de esta línea jurisprudencial encontramos las decisivas SSTs de 22 de marzo de 1957 (Ar. 1957/1413) y de 19 de noviembre de 1957 (Ar. 1957/3345). Con posterioridad, el criterio se consolidaría en los años sesenta y setenta —véanse, entre tantas, las SSTs de 27 de mayo de 1970 (Ar. 1970/2257), 11 de marzo de 1970 (Ar. 1970/1168), 21 de octubre de 1971 (Ar. 1971/4271), 8 de marzo de 1972 (Ar. 1972/1262) y 23 de mayo de 1979 (Ar. 1979/2571)—, llegando en plena forma hasta nuestros días —lo testimonian, entre otras, las SSTs de 18 de junio de 1997 (recurso 7696/1992), 22 de julio de 1997 (recurso 3427/1993) y 10 de octubre de 2000 (recurso 449/2000)—.

to, sin derecho a reclamar daño alguno por el cese sobrevenido de la posesión. Tanto más si la cesación se debe a la irrupción de la Administración y no a la prescripción del dueño. Ello no obstante, el problema no radica en que el precarista merezca una indemnización por la desposesión que sufre, sino en que esa misma idea no se haga extensiva a todos los poseedores; poseedores que, aun con distinto título, van a experimentar igualmente la pérdida del uso del inmueble hasta entonces ocupado. Que sea la debilidad del título de posesión la que marque el derecho a una tasación separada de los daños y perjuicios no se compadece con la existencia de un perjuicio idéntico en relación con otras clases de ocupantes.

Hacer de mejor condición al precarista que, pongamos por caso, al usufructuario o al habitacionista carece, a mi juicio, de un discurso persuasivo en la jurisprudencia. Así pues, para no agrandar el agravio comparativo, conviene recordar que más que abrir de par en par las puertas a cualquier manifestación de la posesión en precario, lo que se busca por nuestros tribunales es evitar el desamparo en ciertos supuestos de posesión concedida o tolerada, próximos muchas veces al comodato⁵⁸. Lejos de tutelar al simple precarista a todo trance, se intenta atraer hacia el régimen privilegiado de los arrendatarios a quien habita una vivienda, cultiva una finca o explota un negocio o una industria sin un título formal pero con la anuencia del propietario. En coherencia con ello, la detentación y la posesión del bien con oposición del propietario nunca han sido guardadas por la jurisprudencia como situaciones indemnizables⁵⁹.

B) *El carácter independiente del justo precio del arrendatario: su desconexión de la indemnización expropiatoria percibida por el propietario*

La LEF deja bien establecido que la indemnización a percibir por el arrendatario será calculada a través de una pieza separada de jus-

⁵⁸ Es común al precario la existencia de una situación posesoria caracterizada por la posible revocación a discreción del dueño y por la ausencia de pago de merced o renta. Más allá de esta sustancia mínima, confluyen en esta figura situaciones de naturaleza muy dispar que han llevado de antiguo a la doctrina privatista a ensayar clasificaciones con las que tratar de clarificar el panorama. El precario, en suma, no tiene una forma única y tampoco una regulación común. De ahí que sea tan conveniente precisar a qué tipo de precario se está haciendo referencia. Para una primera aproximación, véase LUÍS DíEZ-PICAZO y ANTONIO GULLÓN, *Sistema de Derecho Civil*, vol. II, Tecnos, Madrid, 2005, 9.ª ed., 5.ª reimpresión, págs. 404-405.

⁵⁹ Un extremo que se afirma con rotundidad desde el comienzo de esta línea jurisprudencial: véanse las SSTs de 31 de enero de 1979 (Ar. 1979/161) y 23 de mayo de 1979 (Ar. 1979/2571). Más recientemente, acúdase a la STS de 18 de junio de 1997 (recurso 7696/1992).

to precio tramitada como incidente del procedimiento expropiatorio (art. 4). El REF se encarga por su parte de remachar esta proposición, reconociendo, *a sensu contrario*, que los arrendatarios percibirán una «indemnización independiente» (art. 6.2). Luego es inconcuso que va a existir un trato diferenciado para los arrendatarios en el sentido de que el impacto de la expropiación sobre sus derechos arrendaticios será medurado aparte y de que, fruto de la valuación, habrá de nacer un crédito que aquellos tendrán derecho a exigir y cobrar directamente de la Administración, sin la interposición del propietario.

Sucede, sin embargo, que en el afán de borrar la *interpositio rei domini* se pierde a veces de vista que la redacción literal de la LEF y del REF no obliga más que a tramitar una pieza incidental insertada dentro de un procedimiento principal. El énfasis puesto en la singularidad del arrendatario lleva en ocasiones a pensar que se está en presencia de un asunto paralelo, que nace, sí, de la misma matriz, pero que acaba por independizarse del procedimiento principal seguido con el propietario junto con los restantes terceros.

Es esta una derivación, a mi juicio, del todo errada. Lo es, por de pronto, si se analiza en clave procedimental. No hay que olvidar que, como incidente que es, la pieza del arrendatario comparte la suerte del procedimiento principal del que trae causa y arrastra a la vez los posibles vicios generados en el tronco de la instrucción, es decir, en el núcleo del expediente expropiatorio que la sustenta. De modo que si el acuerdo de necesidad de ocupación, sin ir más lejos, fuese anulado, no cabe duda de que toda la tramitación caería después, incluido lo obrado con el arrendatario. Y, por eso mismo, el aquietamiento del propietario ante la irregularidad de las actuaciones expropiatorias o ante el hecho expropiatorio en sí no impide la reacción individual del arrendatario, como parte de la expropiación que es⁶⁰.

En cualquier caso, no puede dejar de reconocerse que esta separación de la pieza de justiprecio del arrendatario plantea algunas dudas acerca de su acoplamiento con el procedimiento principal. Pondré algunos ejemplos: ¿está legitimado el propietario para promover este incidente en nombre e interés del arrendatario? ¿Y para impugnar el justo precio fijado al término del mismo? Y, visto ahora desde el ángulo opuesto, ¿puede el arrendatario participar en la composición que se haga del justo precio de la propiedad y discutir asimismo el resultado?

Para responder a preguntas como estas no basta con apelar a la autonomía formal reconocida al incidente del arrendatario. Hace fal-

⁶⁰ Tempranamente lo dejó bien establecido el Tribunal Supremo. Véase, por ejemplo, la STS de 9 de abril de 1973 (Ar. 1973/1523).

ta elucidar si esa separación trasciende el plano de lo procedimental y adquiere un significado en lo sustantivo. He aquí, según mi parecer, la cuestión más relevante en la comprensión de la excepción que nos ocupa: ¿cuál es, en términos materiales, la relación entre la indemnización expropiatoria del arrendatario y la del propietario?

A la vista está que la disyuntiva que se abre es clara: o sendas indemnizaciones están conectadas o, por el contrario, son independientes entre sí.

Abogar por la primera opción, el entrelazamiento, conllevaría admitir que las indemnizaciones expropiatorias percibidas por el propietario y el arrendatario forman parte de un todo que sería el justo precio del bien inmueble. Se trataría, de seguir esta opción, de poner el acento en la finca como objeto indiviso del ataque expropiatorio a los efectos de la contraprestación económica, concibiendo los justiprecios del dueño y del arrendatario como las dos fracciones de un precio único. Fracciones que actuarían al modo de dos vasos comunicantes: cuanto mayor sea la indemnización del arrendatario, menor habrá de ser por fuerza la indemnización del propietario, y a la inversa.

Naturalmente, esta composición favorecería los intereses de la Administración desde el momento en que el coste a sufragar en la expropiación no sufriría alteración alguna por el hecho de que la finca se encontrase gravada por un arrendamiento. Tal eventualidad solo incidiría en la tramitación del expediente de justo precio, obligando por imperativo legal a sustanciar una pieza separada para calcular el montante debido al arrendatario. Fuera de esta consecuencia procedimental, de fondo se mantendría una consideración unitaria del coste de la expropiación.

Fue justamente esta visión de las cosas la que trató de instalarse en el ámbito local en los primeros compases de la entrada en vigor de la LEF⁶¹. Se juzgaba a la sazón que el trato singular dispensado al arren-

⁶¹ Además de en el mundo local, encontramos en otros sectores registros normativos de la época reveladores de un entendimiento similar. Es el caso del viejo Reglamento de reparcelaciones de 1966 (Decreto 1006/1966, de 7 de abril), donde con respecto a la cuestión que nos ocupa se indicaba lo siguiente en su artículo 32:

«1. Los arrendamientos existentes sobre fincas rústicas y solares y sobre las edificaciones que deban derruirse quedarán extinguidos por la aprobación definitiva de la reparcelación. A tal efecto en el acuerdo constará, si procediere, indicación expresa de dichos edificios.

2. Conforme a lo previsto en el artículo 4 apartado 1.º de la LEF, se seguirá expediente incidental para fijar la indemnización correspondiente, *que satisfará el propietario de la finca*» (la cursiva es mía).

O del Reglamento de gestión urbanística de 1978 (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto):

datario por la legislación expropiatoria no debía dar al traste con un apotegma elemental: el coste de una finca para el erario público no tenía por qué variar en función de la existencia de cargas y gravámenes sobre la misma. Las cargas y gravámenes eran un peso a soportar por el propietario. La Administración solo indemnizaba al arrendatario para sortear su resistencia y allanar el curso ágil de la expropiación, pero lo hacía detrayendo del justo precio correspondiente a la finca una parte y entregándosela directamente a aquel. Cálculo y pago individualizado. No justo precio adicional. Nada más vendría a exigir la LEF según esta concepción.

Con este convencimiento, el artículo 113.1 del RBEL de 1955 se encargó de establecer una correlación muy clara entre las indemnizaciones del propietario y del arrendatario:

«El importe de la indemnización por la extinción del derecho a la ocupación de una finca minorará el justiprecio del dominio de la misma, de modo que la suma de ambos conceptos no excederá, en ningún caso, del justiprecio que correspondería a la propiedad libre de derechos a ocuparla».

El recorrido de este criterio de trazo local fue, sin embargo, muy corto. Porque el Tribunal Supremo no tardó en entrar en escena para enderezar esta interpretación y dar al tratamiento del arrendatario el sesgo que, en opinión del Alto Tribunal, quería la LEF que tomase. Se rechazaron así las pretensiones de diversos Ayuntamientos que, con base en el artículo 113.1 del RBEL, pretendían detraer del justo precio del propietario la cantidad pagada al arrendatario. Deducción que el Tribunal Supremo juzgó incompatible con lo establecido en la LEF, y señaladamente en su artículo 44, de cuyo tenor se desprendía que la indemnización del arrendatario debía hacerla efectiva la Administración expropiante y no el propietario. Una antinomia, en definitiva, que debía resolverse dando primacía a lo establecido en la Ley:

«Los arrendamientos existentes sobre las fincas ocupadas seguirán el régimen establecido en la LEF, y las indemnizaciones que correspondan las abonará la Administración, *reduciendo en lo que sea necesario el aprovechamiento atribuido al propietario*» (la cursiva es mía; art. 54.2 *in fine*).

También en la doctrina científica hubo quien interpretó que la separación formal exigida por la LEF no era obstáculo para considerar que el justo precio del arrendatario debía restarse de lo recibido por el propietario. De esta opinión se mostró Carlos GARCÍA OVIEDO, *Derecho Administrativo*, vol. I, EISA, Madrid, 1957, 6.^a ed. por Enrique MARTÍNEZ USEROS, págs. 461-462.

«Que el artículo 113 del Reglamento de Bienes, es necesario considerarlo como derogado por el nuevo sistema legal instaurado por la LEF, como opuesto que es a lo dispuesto en el artículo 44 de esta, en el que se señala la forma de fijar la indemnización a los ocupantes o arrendatarios de las viviendas existentes en las fincas expropiadas, imponiendo a la Administración la obligación de hacer efectiva esta a dichos ocupantes, sin concederle, a través de autorización explícita, como sería necesario, facultad alguna para imputar esta al valor justo que deba abonarse al propietario como consecuencia de la privación coactiva de su propiedad»⁶².

Para el Tribunal Supremo, la LEF era diáfana en su intención de hacer del tema de los arrendamientos un asunto de la estricta incumbencia de la Administración que ninguna consecuencia negativa podía acarrear al propietario. En la prosa jurisprudencial se iría aquilatando un discurso en el que el tratamiento particularizado del arrendatario no pivotará en torno a los problemas relacionados con la toma de posesión del bien, sino que cambiará de coordenadas para presentarse como un incidente colateral provocado por la propia Administración al expropiar. Era la expropiación la causante de la extinción del contrato de arrendamiento y no la voluntad resolutoria del arrendador. Arrendador que, sobre ello, vería reducidos sus ingresos en concepto de rentas —poco importa aquí que en no pocas ocasiones la expropiación viniese de perlas para poner fin a un contrato incómodo—. Siendo esto así, no era de recibo, según el Tribunal Supremo, imputar al propietario el coste de la extinción de los derechos arrendaticios:

«es lógico que el importe de las mencionadas indemnizaciones a pagar por el expropiante [a los arrendatarios] no se detraiga del justiprecio que íntegramente ha de percibir el expropiado en compensación del bien de que coactivamente se le priva, significándose que con el hecho expropiatorio también experimenta el arrendador pro-

⁶² Razonamiento extraído de la STS de 28 de octubre de 1965 (Ar. 1965/5176) y repetido en muchas otras como las de 28 de noviembre de 1977 (Ar. 1977/4393) y de 28 de octubre de 1983 (Ar. 1983/5003).

Este hilo discursivo será utilizado no solo para neutralizar los efectos del artículo 113.1 del RBEL, sino también de otros preceptos reglamentarios que parecían estar alimentados por la misma savia. Es el caso del ya mentado artículo 54.2 *in fine* del Reglamento de gestión urbanística de 1978. Véanse al respecto las SSTS de 14 de julio de 1987 (Ar. 1987/5432) y de 24 de junio de 1997 (recurso 7699/1992).

pietario del perjuicio de no seguir percibiendo rentas, no pudiendo por ello infravalorarse una finca con fundamento en el hecho de estar arrendada»⁶³.

Sorteó también con decisión el Tribunal Supremo la invocación por parte de las Administraciones expropiantes de una posible duplicidad indemnizatoria causada por la valoración del derecho de propiedad como si se tratase de un derecho pleno, cuando en realidad se hallaba limitado por el arrendamiento en lo tocante a las facultades de uso y disfrute del bien. No vio, sin embargo, el Alto Tribunal signos de un enriquecimiento injusto del propietario. Insistió, sin embargo, en que la imputación del daño locativo al dueño de la finca carecía de anclaje en la LEF; que en ningún pasaje de la misma se exigía que «haya de establecerse conexión o relación de interdependencia entre el “justo precio” señalado al expropiado por el bien del que no voluntaria, sino imperativamente se le priva, y la compensación a los arrendatarios por la extinción de su relación arrendaticia»⁶⁴. Y, en la misma línea, recurrió de nuevo a la hechura amplia del artículo 1 de la LEF al objeto de significar la existencia de dos derechos abatidos diferenciados:

«la única consecuencia que en Derecho puede tener la alegada circunstancia [la existencia de un arrendamiento], a efectos del justiprecio, no puede ser otra que la de engendrar una doble indemnización, por ser en este caso dos, y no uno solo, los derechos expropiados, por obligada aplicación del artículo 1 de la referida Ley, pero sin posibilidad de que recíprocamente se condicionen, influyeran o compensen ni, por supuesto, que el importe que deba percibir el titular de uno de ellos se rebaje del correspondiente crédito del otro, sino que la satisfacción de ambos corren a cargo de la Administración expropiante»⁶⁵.

Es así como, merced a la jurisprudencia, se fue imponiendo la separación no solo procedimental, sino también material o sustantiva del justiprecio del arrendatario. A la par, la indemnización locativa fue engalanándose hasta presentarse como una suerte de compensación

⁶³ STS de 27 de noviembre de 1984 (Ar. 1984/5961), que sigue la estela de la STS de 29 de octubre de 1984 (Ar. 1984/5170).

⁶⁴ Afirmación que puede verse, entre otras, en la STS de 2 de noviembre de 1984 (Ar. 1984/5376).

⁶⁵ El entrecomillado procede de la STS de 1 de junio de 1983 (Ar. 1983/3136). Idénticos términos emplea la STS de 28 de octubre de 1983 (Ar. 1983/5003).

otorgada por ministerio de la ley y, por ende, inmune a cualquier cláusula contractual de signo opuesto. Que en el contrato de locación se hubiera contemplado la eventualidad de una posible extinción del contrato por causa de expropiación, y que para tal caso se hubiera pactado la renuncia del arrendatario a exigir al arrendador cualquier indemnización, devenían elementos contractuales incapaces de desvirtuar el derecho a la indemnización que nacía de la LEF y que pesaba sobre la Administración expropiante⁶⁶.

De igual forma, sentado el desmembramiento sustantivo de la indemnización arrendaticia, era de esperar que esta pieza cobrase un carácter personalísimo, pasando a concebirse como una especialidad establecida en estricto interés de parte. De ahí que a la pregunta lanzada más arriba acerca de la legitimación del propietario para poner en marcha el expediente de justo precio del arrendatario la jurisprudencia diese una respuesta negativa: «ningún derecho ni interés directo ostenta el actor —que era el propietario— para reclamar el justiprecio correspondiente en su caso al arrendatario del local»⁶⁷.

En definitiva, cuando la Administración expropia una finca arrendada son dos y no uno los ataques expropiatorios y, en consecuencia, el equivalente económico nacido de la privación coactiva deberá calcularse y abonarse por separado a cada titular. Este es el criterio que ha arraigado y que fluye con total naturalidad en nuestros días. Nótese, por eso mismo, lo determinante que ha sido el timón de la jurisprudencia en la arribada a semejante puerto porque basta una ojeada a la trayectoria recién descrita para caer en la cuenta de que la LEF y el REF admitían —y admiten— otro rumbo en su interpretación.

Ahora bien, esa independencia de justiprecios que se predica, inmovible hoy a juzgar por cuán férreamente resulta la soldadura jurisprudencial, no puede abstraerse del todo de la unidad de fondo de la actuación expropiatoria. Quiero decir con ello que, por mucho que se sostenga el carácter diferenciado del quebranto patrimonial causado por la expropiación al dueño y al arrendatario, hay ciertos elementos de la irrogación que les son comunes y que, por fuerza, salvo que quiera tolerarse un enriquecimiento injusto, han de resarcirse una sola vez.

En efecto, cuando se desciende a conocer cuál es la composición exacta de la indemnización expropiatoria de los arrendatarios —extremo para el que la LEF remite a la legislación arrendaticia correspondiente— se advierte la existencia de partidas cuya definición y cálculo presuponen la comunicación entre los dos justos precios. Expresivo de

⁶⁶ Véanse sobre el particular las SSTs de 3 de octubre de 1973 (Ar. 1973/3482) y de 6 de octubre de 1973 (Ar. 1973/3514).

⁶⁷ STS de 19 de junio de 1978 (Ar. 1978/2461).

ello es lo que ocurre a propósito de las mejoras llevadas a cabo en fincas rústicas arrendadas: la Administración expropiante valorará el predio contando con tales mejoras —lo que redundará en beneficio del propietario—, pero de haber sido estas costeadas por el arrendatario procederá sin falta a deducir su importe del justiprecio de la propiedad para integrarlo a continuación en la indemnización locataria⁶⁸. Sin salirnos de los arrendamientos rústicos, observamos también algo similar en relación con la plusvalía experimentada por aquellas fincas que en el momento del arrendamiento eran rústicas pero que al tiempo del expediente de expropiación merecen una calificación distinta. La LAR contempla la participación del arrendatario en el beneficio económico generado por el cambio de condición habido en el tiempo, pero, eso sí, a costa no de la Administración, sino del arrendador⁶⁹. Y por ofrecer una última muestra extraída del mismo frente: si el arrendatario solicita, en razón de su mantenimiento antieconómico, que se expropie la totalidad de su derecho —incluido el que se proyecta sobre la parte de la finca no expropiada—, parece sensato que el propietario exija de la Administración una compensación por la consecuente pérdida de rentas para el caso de que sea aceptada dicha solicitud⁷⁰.

Se deduce de pequeños elementos como los apuntados que la comunicación entre los dos justos precios no es plena y que puede peligrar la continencia del justo equivalente económico si se preconiza una división tan tajante como la que en ocasiones se transmite desde la jurisprudencia.

⁶⁸ Véase la disposición adicional segunda, apartado 1.b), de la LAR.

En general, un estudio detallado del justo precio del arrendatario rústico puede obtenerse a partir de la consulta a los distintos comentarios de la LEF y, también, de la LAR. Entre estos últimos cabe mencionar los trabajos de Rafael BARRANCO VELA y Miguel Ángel RECUERDA GIRELA, *op. cit.*, págs. 1064-1093; Andrés DOMÍNGUEZ LUELMO, en la obra colectiva *Comentarios prácticos a la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos*, Lex Nova, Valladolid, 2004, págs. 639-674; Germán DE CASTRO VÍTORES, en la obra colectiva *Comentario de la Ley de Arrendamientos Rústicos*, coordinada por José María CABALLERO LOZANO, Dykinson, Madrid, 2006, 2.ª ed., págs. 506-528, y José María DE LA CUESTA SÁENZ *et al.*, *Comentario a la Ley de Arrendamientos Rústicos*, Iustel, Madrid, 2006, págs. 581-591. Aunque referido a la antigua LAR de 1980, sigue siendo de gran interés el análisis de Antonio AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, *La expropiación forzosa en los arrendamientos rústicos*, *cit.*, págs. 73-103.

⁶⁹ Lo prevé la disposición adicional segunda, apartado 1.c), de la LAR. A tenor de la redacción literal de esta disposición, la participación en la plusvalía ha de ser exigida por el arrendatario al propietario, sin mediación ninguna de la Administración. Ello no obstante, Federico VIVAS PUIG (en la obra de la que es coautor junto con José María CAMPOS DAROCA, *Justiprecio y expropiación forzosa. Valoraciones, tratamiento procesal, sustantivo y tributario*, Bosch, Barcelona, 2010, pág. 602) sostiene la conveniencia de que sea la Administración quien descuente la cantidad que proceda del justo precio dominical para ponerla a disposición del arrendatario.

⁷⁰ De manera muy aguda lo significa DE CASTRO VÍTORES, *op. cit.*, pág. 517.

V. REFLEXIONES FINALES

Después de describir en las páginas anteriores cuál es el tratamiento que, *lege data*, reciben los terceros titulares de un derecho o interés patrimonial sobre una cosa ajena que está en trance de expropiación, es momento ahora de recapitular y de ofrecer algunas reflexiones finales de conjunto, más allá de las consideraciones personales y de las dudas que de manera puntual he ido expresando.

A) El tratamiento que en la actualidad reciben los terceros en el marco de nuestra legislación expropiatoria parte de una premisa del todo acertada: tienen estos un interés legítimo en el destino de la expropiación forzosa del bien y deben, en consecuencia, tener la posibilidad de participar en su sustanciación. Podría mejorarse, como se indicó, la llamada al procedimiento, especialmente en lo que hace a la función del propietario como agente identificador, pero no hay roca más firme sobre la que construir el estatuto de los terceros que arrancar admitiendo su implicación en el ataque expropiatorio.

A partir de aquí, la valoración adquiere otros tintes. Y es que resulta complicado descifrar adónde puede conducir esa intervención que nadie discute. La efectividad del principio de audiencia necesita de un horizonte sin el cual la postura defensiva puede desfallecer y acabar dando palos de ciego. Y ese horizonte se desvanece en el procedimiento expropiatorio desde el momento en que no queda resuelta cabalmente la principal incógnita que se esconde detrás de la participación de los terceros en la trama: ¿cómo se reparte la indemnización que compensa la privación coactiva del bien y la extinción de todos los derechos e intereses que sobre él recaen?

Respuesta ciertamente la hay en nuestra legislación expropiatoria. Pero presenta importantes flancos desguarnecidos. El más señalado, sin duda, la ventaja concedida al arrendatario frente a todos los demás. No me convence este privilegio porque introduce una desigualdad en el sistema cuya razón de ser resulta difícil de aislar: ¿a fin de qué todos los sujetos ocupantes del bien no resultan merecedores de la misma suerte siendo que sus títulos son asimismo legítimos y de que sufren igualmente el daño provocado por la desposesión? Como tampoco cuadra, a mi modo de ver, el carácter independiente con que se concibe la indemnización locativa en la praxis expropiatoria: ¿por qué hay que borrar el rastro de un vínculo que *de facto* incide en la valoración del bien y tasar por separado dos situaciones que en la realidad se muestran atadas?

B) Puestos a bosquejar una solución más satisfactoria, tengo para mí que dos son las coordenadas que convendría respetar.

a) La primera tiene que ver con la integridad del justo precio. Que pesen cargas sobre el bien y que exista una variedad de sujetos con derechos involucrados no debería truncar la búsqueda unitaria de una justa compensación por la privación coactiva. Porque el objetivo a que mira la expropiación no se descompone ante la presencia de limitaciones en la propiedad. La Administración busca sacar el bien de la propiedad privada para satisfacer una determinada finalidad pública, sin que las cargas que lo atenazan en forma de derecho real o de cualquier otro género puedan llegar a distraerla. No en vano es la propia LEF la que se encarga de dejar expedito el camino prescribiendo sin rodeos la desaparición *ope legis*, tan pronto se consume la expropiación, de cuantas rémoras salgan al paso. En definitiva: no hay una pluralidad de expropiaciones; si acaso, una expropiación «plúrima» en razón al número de sujetos afectados.

Siendo esto así, la unidad del justo precio se antoja un postulado adecuado. Un postulado que no impide admitir después la valoración individualizada de las posiciones subjetivas de cada cual. Antes al contrario, la personalización de la indemnización conviene a la defensa de los terceros desde el momento en que facilita la profundidad del debate contradictorio y la concreción de las pretensiones particulares. Es cierto que encomendar esta tarea a la Administración expropiante puede ir en detrimento de la celeridad de un procedimiento ya de por sí aquejado de una fatal lentitud. Y no lo es menos que la complejidad de las relaciones privadas puede poner en apuros a la Administración de cuando en cuando. Mas, en lugar de abdicar ante estas circunstancias, tal vez cumpla plantear la tasación individualizada como una senda a recorrer solo si se dan las condiciones apropiadas, dejando abierta la puerta al acuerdo *inter privatos* y, por descontado, a la jurisdicción civil, que tendrá, en todo caso, la última palabra.

Lo que choca con esta unidad del justo precio nada tiene que ver, pues, con la apertura de piezas separadas de tasación ni con el cobro particularizado de manos de la Administración. El escollo se alza allí donde la valoración del derecho o interés del tercero se practica al margen del cálculo de la indemnización dominical, como si se tratase de cuentas extrañas o desconectadas. Discrepo de esta concepción porque pone en peligro la contingencia del justo precio y facilita que se cue-len por sus costuras los mimbres del enriquecimiento injusto. Pero, sobre todo, porque aboca a una tasación que no se ajusta a la realidad de las cosas cuando el retrato fiel de la realidad constituye uno de los

engranajes fundamentales en la inteligencia de una garantía patrimonial como es la institución expropiatoria. Admitir que la indemnización del propietario de una finca arrendada se justiprecie como si no constase arriendo supone tanto como descalibrar a sabiendas la balanza. Arriendo lo hay y, en consecuencia, ha de manejarse en la ecuación a despejar para poner precio cierto a la privación expropiatoria.

Pero adviértase bien: lo que aquí se defiende no es que la presencia de cargas vaya a parar indefectiblemente en el decrecimiento de la indemnización dominical, en la línea de los vasos comunicantes que trató de instalar sin fortuna el viejo RBEL de 1955. Lejos de ello, entiendo que la expropiación de un bien con cargas incorpora una realidad más compleja en su discernimiento indemnizatorio donde los derechos se interconectan y repercuten recíprocamente en la valoración. Y es esta una circunstancia, en absoluto menor, que ha de ser tomada en consideración a la hora de valorar el bien, en tanto que bien gravado, lo mismo que a la hora de medir los perjuicios irrogados en función de la economía interna de la carga de turno —a la vista de las condiciones fijadas y pactadas en su constitución—. Que el resultado sea el mismo, mayor o menor, que el que correspondería a una finca libre de cargas es algo que no admite predicción universal. Así, volviendo al supuesto del propietario de una finca arrendada, el valor de su derecho dominical dependerá del precio real, y por ende de mercado, que toque a un inmueble así gravado —quién sabe en nuestros días si no mayor al de una finca libre—; y en pos de la integridad de su reparación habrá que hacer espacio a los daños efectivos que la terminación sobrevenida e involuntaria del contrato locativo haya provocado en su patrimonio.

b) La segunda coordenada hace referencia a la diversidad en el tratamiento de los terceros. Tal vez sorprenda esta afirmación después de haber cargado contra la ventaja concedida a los arrendatarios por nuestra LEF. Sin embargo, no desentona con lo argüido más atrás. En realidad, lo que pretendo significar es que la heterogeneidad de la extensa familia de los derechos *in re aliena* —añádanse encima los irreductibles intereses legítimos— propicia la aparición de previsiones específicas en relación con determinadas categorías de terceros. Es lo que sucede, sin ir más lejos, en nuestro sistema expropiatorio —y también en otros ordenamientos— a propósito de los titulares de derechos inscritos en el Registro de la Propiedad cuya llamada al procedimiento se acentúa en comparación con los demás.

Contando con un motivo capaz de justificar la diferencia de trato y siempre sin merma del haz de facultades defensivas, nada hay de objetable en la incorporación de este tipo de previsiones. Claro que una

cosa es facilitar el acceso al procedimiento y otra bien distinta conceder a unos pocos el derecho a una indemnización independiente. He aquí el principal dilema que ha de resolverse para situar esta coordenada correctamente: ¿existe razón suficiente que empuje a la divergencia entre los distintos terceros en el tema más sensible de la expropiación forzosa, *id est*: el justo precio?

Tengo para mí que sí la hay. Y no me refiero, claro está, a la simple casuística. Ni que decir tiene que la valoración del derecho *in re aliena* depende de las concretas circunstancias que lo envuelvan. Estoy pensando en la existencia, *in abstracto*, de un factor capaz de transformar el impacto expropiatorio y de involucrar de una manera más intensa a una categoría concreta de terceros. Para identificarlo es suficiente con reparar en la doble dimensión que reviste el desapoderamiento expropiatorio. Porque la expropiación forzosa no solo trae consigo la privación formal del bien, sino también su desposesión; y ello presta a la irrogación un carácter bifronte que se manifiesta en el tiempo —lo normal, supuesta la utilización masiva que se hace de la vía urgente, es que no coincidan ambos momentos— y, por lo que ahora más importa, también en los posibles afectados. Así, mientras que la privación formal afectará de lleno al propietario —y en cadena a todos los demás derechos—, la desposesión perturbará al legítimo ocupante del bien que se verá despojado de su posesión inmediata.

Existe, pues, un factor que singulariza a ciertos terceros y que justifica que sean destinatarios de una indemnización fuera del alcance de los demás: la indemnización por los perjuicios derivados de la toma de posesión del bien.

Los terceros que, producto del título de su derecho o interés, gocen del uso del bien difieren en este sentido del resto desde el preciso instante en que van a sufrir un perjuicio cierto y directo de resultados del abandono forzoso de la vivienda que habitan, de la finca que cultivan, de la industria que explotan, etc. Es del todo lógico, así pues, que la indemnización por el daño derivado de la ocupación figure en el haber del tercero, e incluso puede ser objeto, de estimarlo conveniente el legislador, de una valoración y pago individualizados —sin perjuicio de guardar en todo caso la continencia del justo precio—.

De la especificidad del perjuicio expropiatorio ligado a la toma de posesión del bien hay, por lo demás, muestras significativas en la propia LEF. Qué decir si no de la pérdida de las cosechas pendientes que es daño vinculado a la ocupación y que habrá de pagarse «a quien corresponda» (art. 45 de la LEF) —o, por mejor decir, «a los que *por cualquier título* hubieren de percibir los frutos o cosechas pendientes» (art. 45 del REF)—. Es justamente ese mismo criterio el que, a mi

modo de ver, debería haberse seguido en relación con todos los perjuicios causados por la desposesión (cambio de residencia, traslado de negocio...; incluso, no hay que olvidarlo, premio de afección), pensando no solamente en los arrendatarios, sino en los que «por cualquier título» ocupasen el bien. De este modo, encauzada esta coordenada, podrían abordarse con mayor aplicación que la actual otras derivaciones ulteriores como el derecho a una vivienda —el puente entre este principio rector y la expropiación forzosa seguramente se presta a un recorrido más ambicioso—, modelando mejor el blanco del daño expropiatorio y su destinatario y haciendo al cabo más perfilada la misión protectora de esta trascendental institución.

