

CAPÍTULO I

LA LEY 16 DE DICIEMBRE DE 1954 Y SU SIGNIFICACION

1. <i>El carácter constitucional de la materia</i>	21
— La evolución del sentido constitucional de la expropiación.	21
— La expropiación forzosa como límite de la propiedad	22
2. <i>El tratamiento constitucional de la expropiación en Derecho español</i>	24
— La Ley de expropiación forzosa de 1836 y las Constituciones sucesivas	24
— La Constitución de 1876 y la Ley de Expropiación forzosa de 1879	25
— La Constitución de 1931. El Fuero de los Españoles	26
3. <i>La elaboración y los objetivos de la Ley</i>	27
— Carácter del nuevo texto legal	27
— El propósito unificador y el Decreto de 23 de diciembre de 1955	27
— La exención de las expropiaciones por colonización	32
4. <i>Estructura de la Ley. Contenido. Vigencia</i>	36
5. <i>Introducción a los principios cardinales del nuevo sistema legal.</i>	37

CAPÍTULO II

LA POTESTAD EXPROPIATORIA

A) <i>La extensión del concepto de expropiación y su nuevo sentido.</i>	39
Los límites clásicos de la expropiación forzosa y su desbordamiento por la nueva relación Estado-Sociedad	39
B) <i>Análisis de la potestad expropiatoria construída por la Ley</i> ...	43
1. <i>Naturaleza</i>	44

INDICE GENERAL

	Páginas
— Potestad y derecho subjetivo	44
— El tema de la justificación del poder de expropiar	45
2. Sujetos	46
— Expropiante	46
— Beneficiario	48
— Expropiado	49
3. Objeto	51
— En general: situaciones «claudicantes»	51
— «Intereses legítimos»	52
— ¿Prestaciones de hacer?	55
— El problema del dominio público. La «mutación de-manial»	56
4. Causa	57
a) Utilidad pública e interés social	57
— El concepto clásico de utilidad pública	58
— La emergencia y la consagración del interés social; su concepto	60
b) La causa como destino final y su inserción en el negocio expropiatorio	62
5. Contenido	64
a) La fórmula del art. 1.º de la Ley. Expropiación plena y expropiaciones parciales	64
b) <i>Criterium</i> de la expropiación	67
1) Privación singular. Privación y limitación	67
— Beneficio expropiatorio	69
— Sacrificio expropiatorio	71
2) Acordada imperativamente. Negocio jurídico expropiatorio	72
3) La exclusión de las «venta forzosas»	73
Conclusión: el nuevo contenido de la expropiación	74
c) Las formas expropiatorias especiales o no plenas	75
1) La enumeración del art. 1.º; las formas expropiatorias <i>numerus apertus</i>	75
2) Los problemas de la regulación de estas formas expropiatorias especiales	77
3) En particular la «permuta forzosa»	79
6. Ejercicio de la potestad expropiatoria	80
a) La interposición de Ley formal y su carácter	81
1) La doctrina de las «materias reservadas a la Ley»; la expropiación como «materia reservada»	81
— El sistema anterior a la nueva Ley	81

INDICE GENERAL

Páginas

— El sistema de la nueva Ley; abandono de la doctrina de las «materias reservadas» y mantenimiento del requisito de interposición de ley como jerarquización del orden social de los bienes	83
2) La nueva Ley como cauce unitario y formal de toda la actividad expropiatoria	86
Las leyes especiales como leyes de calificación de existencia de causa expropiatoria	87
b) El procedimiento expropiatorio	89
Procedimiento general y procedimientos especiales ...	89
c) Ejercicio en estado de necesidad	90
— La requisita como expropiación en estado de necesidad; requisas civiles y militares	90
— El problema de la atribución forzosa de la cualidad de beneficiario en las requisas civiles	93

CAPÍTULO III

LA GARANTIA PATRIMONIAL DE LOS ADMINISTRADOS
A) LA GARANTIA EN LA EXPROPIACION PROPIAMENTE TAL

1. <i>Carácter esencial de esta garantía y sus aspectos</i>	97
Los cuatro círculos sucesivos de garantía patrimonial que implica la expropiación forzosa	97
2. <i>La protección frente a la «vía de hecho»</i>	100
El concepto de «vía de hecho» en general	100
a) Determinación exacta del supuesto	101
«Manque de droit» y «manque de procedure»	101
b) Acciones de protección	104
— La privación del privilegio de fuero de la Administración y la utilización de acciones de derecho civil	104
— En especial la acción interdictal	106
3. <i>La sanción de un derecho a las formas procedimentales</i>	108
Derecho subjetivo e «interés legítimo» en la defensa del procedimiento expropiatorio	109
4. <i>La indemnización expropiatoria</i>	111
a) La indemnización como garantía	111
El carácter esencial de la indemnización	111

INDICE GENERAL

	Páginas
b) Naturaleza	112
— Como deuda de reparación	112
— Como presupuesto de legitimidad para la consumación de la expropiación	113
— El problema en la expropiación urgente	115
— El problema en las expropiaciones no plenas	119
c) Extensión y criterios de la indemnización	120
— «Justo precio»	120
— Principio del valor objetivo	121
— Momento de la apreciación del valor y caducidad del ya determinado	122
— Mejoras	123
— El problema de los valores fiscales	123
— El principio del valor real	125
d) Sistema de valoración	126
1) Acuerdo amigable y su naturaleza; cesión amigable y adhesión a la expropiación	126
2) El anterior sistema del tercer perito y su crítica	128
— El sistema del Jurado Provincial de Expropiación	131
— Ejecutoriedad de las decisiones del Jurado	134
e) La garantía judicial de la valoración	134
— La acción de lesión contra la decisión del Jurado	135
— El problema del ejercicio de la acción de lesión por la Administración	136
5. <i>Retrocesión del bien expropiado</i>	139
— El juego de la causa y el concepto de invalidez sucesiva	140
— Ejercicio del derecho de reversión; la indemnización de reversión	141

CAPÍTULO IV

LA GARANTIA PATRIMONIAL DE LOS ADMINISTRADOS.

B) LA EXTENSION DE LA GARANTIA A CUALQUIER DAÑO IMPUTABLE A LA ADMINISTRACION

1. <i>La reforma del sistema de responsabilidad civil de la Administración</i>	145
a) El art. 121 de la Ley	145
b) Oportunidad de la reforma	146
aa) El sistema anterior	146
— El artículo 1.903 del Código civil y su frustración por la jurisprudencia	146
— Leyes especiales y art. 405 de la Ley de Régimen Local	150

bb)	El Derecho comparado	151
	— La afirmación del principio de responsabilidad como <i>última ratio</i> del Estado de Derecho; su elevación a las Constituciones	151
	— El caso de los países anglosajones; <i>the King can do not wrong</i>	153
	— Norteamérica; la evolución hasta la «Federal Tort Claims Act», 1946	154
	— Inglaterra; la evolución hasta la «Crown Proceedings Act», 1947	156
	— Otros países en general	158
cc)	La necesidad del sistema	159
	— La insuficiencia dogmática y práctica del sistema de responsabilidad del funcionario	159
	— La Administración contemporánea como un vasto sistema de riesgos	161
2.	<i>El principio de garantía patrimonial como fundamento unitario de la Ley</i>	163
a)	El problema sistemático	163
	La lesión patrimonial producida por acción administrativa como fondo común a la expropiación forzosa y a la responsabilidad civil de la Administración	165
b)	El problema dogmático: la teoría de la responsabilidad	165
	— El problema del fundamento de la responsabilidad civil de la Administración	166
	— La teoría de la culpa en derecho civil y su insuficiencia.	166
	— El problema en el Derecho público	170
	— Las distinciones de responsabilidad e indemnización de Derecho público y de responsabilidad por culpa y por riesgo	172
	— La teoría general de la Ley	174
	— El giro de la teoría desde la acción dañosa a la del daño.	175
	— El concepto de lesión y el principio abstracto de garantía del patrimonio	175
	— La imputación del daño	177
3.	<i>Lesión determinante</i>	179
a)	Limitación del objeto legal	179
	— El problema de los daños personales	180
	— Conclusión: inexistencia de límites predeterminados por la naturaleza del objeto sobre que recaiga el daño	182
b)	Notas y extensión del concepto	183
	— En particular el requisito del daño individualizado	183
	— El caso de los daños morales	187
	— El caso de los daños sufridos por los funcionarios: actos ilegales y accidentes de trabajo	188

INDICE GENERAL

Páginas

4. Imputación	189
a) Sujetos imputables	190
aa) El Estado: el problema de los órganos legislativos y judiciales	190
— Inaplicación de la Ley a los daños judiciales	190
— La llamada responsabilidad por actos legislativos; limitación a la infracción de normas de rango superior y a la integración de lagunas	191
— Sólo se aplica la Ley a los daños imputables a los órganos del llamado Poder ejecutivo	193
bb) Los entes locales	194
La derogación del sistema de la Ley de Régimen Local	194
cc) Entes institucionales	196
dd) Concesionarios de servicios públicos	197
b) La situación ius-administrativa del sujeto como presupon- to de la imputación	197
La partición de la responsabilidad regulada por la Ley y la común de derecho civil	197
— El criterio gestión pública-gestión privada	200
— El problema en el caso de los concesionarios	201
c) Causas de imputación	203
aa) El concepto de causa de imputación y la fórmula ge- nérica de la Ley	203
— Situaciones contractuales y extracontractuales	204
— Aplicación única de la Ley a la responsabilidad ex- tracontractual	206
bb) Comisión material lícita del daño: los llamados da- ños legítimos	206
cc) Comisión material ilícita: doctrina de la culpa o de la irregularidad del servicio público	209
— Hipótesis: el servicio ha funcionado mal, o no ha funcionado, o ha funcionado pero tardíamente	209
— La implicación de un <i>standard</i> medio de perfección en el funcionamiento de los servicios públicos	211
dd) Riesgo creado por la Administración	212
— Depuración de la doctrina del riesgo: imputación del caso fortuito	212
— El concepto de caso fortuito y su contraposición a la fuerza mayor	213
— Los riesgos creados por la Administración; nega- ción de la doctrina de la socialización del riesgo	214
ee) Enriquecimiento sin causa	217
— La imputación por el beneficio resultante	217
— El principio general de restitución del enriqueci- miento injusto	217

INDICE GENERAL

Páginas

d)	La cobertura de la imputación del funcionario y sus límites; acciones de regreso	218
	— Límites de la imputación a la Administración o al funcionario en el caso de imputación por culpa	218
	— Extensión de la cobertura de la Administración a los daños imputables directamente a los funcionarios ...	219
	— El concepto de funcionario a estos efectos	219
	— Articulación de la cobertura administrativa: responsabilidad solidaria de la Administración	221
	— Acción de regreso contra el funcionario culpable	223
	— Intervención del Tribunal de Cuentas	224
5.	<i>La efectividad de la garantía</i>	224
a)	La acción de responsabilidad	225
	— Reclamación administrativa y silencio	225
	— Vía contencioso-administrativa y su justificación	226
	— El problema procesal en la responsabilidad derivada de actos ilícitos	228
	— y de actos discrecionales	230
b)	Indemnización	231
aa)	Carácter; el problema de la restitución <i>in natura</i> ...	231
bb)	Medida de la indemnización; discriminación de los daños causados por culpa o sin culpa	232
cc)	Valoración de la indemnización; incompetencia del Jurado de Expropiación en materia de responsabilidad	234
dd)	Pago; la afectación de créditos presupuestarios	235
6.	<i>Las posibilidades del sistema legal</i>	235
	La postulación de la reforma del sistema de justicia administrativa	236
INDICES ESPECIALES		237
	Indice de referencias legales	239
	Indice alfabético de materias	245