

SALUSTIANO DE DIOS, JAVIER INFANTE,
RICARDO ROBLEDO, EUGENIA TORIJANO (Coords.)

HISTORIA DE LA PROPIEDAD

LA EXPROPIACIÓN



**La propiedad y posesión son dos palabras q
ba entre ellas muy gran.o deparimiento. La pro
piedad tanto quiere decir como el señorio que
el onbre ha en la cosa y posesión rito quiere de
cir como tenencia.**

(Partidas III, 2, 27)



**La propiedad es el derecho de gozar
y disponer de una cosa, sin más
limitaciones que las establecidas en
las leyes.**

(C.C., art. 348)



Ediciones Universidad
Salamanca



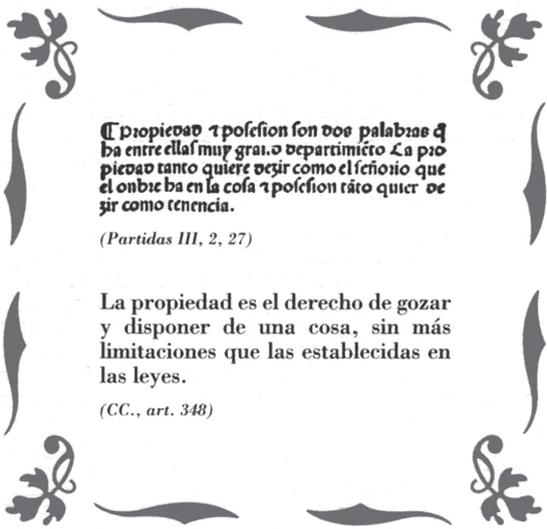
Servicio de Estudios
del Colegio de Registradores

HISTORIA DE LA PROPIEDAD
LA EXPROPIACIÓN

SALUSTIANO DE DIOS, JAVIER INFANTE,
RICARDO ROBLEDO, EUGENIA TORIJANO (Coords.)

HISTORIA DE LA PROPIEDAD

LA EXPROPIACIÓN



Propiedad y posesion son dos palabras q
ha entre ellas muy gr.º de partimieº. La pro
piedad tanto quiere decir como el señorio que
el omne ha en la cosa y posesion r.ºo quiere de
cir como tenencia.

(Partidas III, 2, 27)

La propiedad es el derecho de gozar
y disponer de una cosa, sin más
limitaciones que las establecidas en
las leyes.

(CC., art. 348)

VII ENCUENTRO INTERDISCIPLINAR

SALAMANCA, 15-17 DE SEPTIEMBRE DE 2010



EDICIONES
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA



SERVICIO DE ESTUDIOS DEL
COLEGIO DE REGISTRADORES

AQUILAFUENTE, 182

©

Ediciones Universidad de Salamanca, y los autores

1ª edición: julio, 2012
I.S.B.N.: 978-84-9012-132-0
Depósito legal: S. 452-2012

Ediciones Universidad de Salamanca; Plaza de San Benito, s/n
E-37002 Salamanca (España) - <http://www.eusal.es>
Correo electrónico: eus@usal.es

Impreso en España - Printed in Spain

Maquetación, impresión y encuadernación:
GRÁFICAS CERVANTES, S.A.
Teléfono 923 26 01 11
Ronda Sancti-Spíritus, 9-11
37001 Salamanca (España)

*Todos los derechos reservados.
Ni la totalidad ni parte de este libro
puede reproducirse ni transmitirse
sin permiso escrito de
Ediciones Universidad de Salamanca*



ENCUENTRO INTERDISCIPLINAR (7º. 2010. Salamanca, España)

Historia de la propiedad: la expropiación: VII Encuentro Interdisciplinar, Salamanca,
15-17 de septiembre de 2010 / Salustiano de Dios ... [et al.] (coords.). –
[Salamanca]: Ediciones Universidad de Salamanca, 2012
636 p.- (Colección Aquilafuente; 182)

1. Expropiación – Derecho – España – Congresos
I. Dios, Salustiano de II. Título III. Serie

349.412.2 (460) (063)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
JURISDICCIÓN Y CONFLICTO. LAS CONFISCACIONES DE SEÑORÍOS EN LA ÉPOCA DE LOS TRASTÁMARAS (1369-1480), por <i>Alfonso Franco Silva</i> ...	13
SOBRE DESMEMBRACIONES, INCORPORACIONES Y VENTAS DE SEÑORÍOS ECLESIASTICOS Y DE ÓRDENES MILITARES EN CASTILLA DURANTE EL SIGLO XVI, por <i>Alberto Marcos Martín</i>	51
CONFISCACIÓN, REPOBLACIÓN Y CONFLICTOS SOCIALES EN EL CAMPO VALENCIANO DESPUÉS DE LA EXPULSIÓN DE LOS MORISCOS, por <i>Manuel Ardít Lucas</i>	83
<i>AUFERRE REM PRIVATI</i> O TÍTULO VERSUS <i>POTESTAS</i> . LA EXPROPIACIÓN EN LOS JURISTAS CASTELLANOS DEL <i>IUS COMMUNE</i> , por <i>Javier García Martín</i>	99
DOCTRINA DE LOS JURISTAS CATALANES SOBRE LA EXPROPIACIÓN DURANTE LOS SIGLOS XVI Y XVII, por <i>Antoni Jordá Fernández</i>	195
PROPIEDAD PRIVADA Y EXPROPIACIÓN FORZOSA: LOS ENTRESIJOS DE UN BINOMIO (1812-1931), por <i>Javier Infante y Eugenia Torrijano</i>	211
PROPIEDAD, IGUALDAD Y PROSPERIDAD. FLÓREZ ESTRADA Y LA DESAMORTIZACIÓN, por <i>Salvador Almenar Palau</i>	241
LOS BIENES DE LOS PUEBLOS: DEL REPARTO AL RESCATE, por <i>Antonio M. Linares Luján</i>	317
LA EXPROPIACIÓN AGRARIA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1939), por <i>Ricardo Robledo Hernández</i>	371
LA INCAUTACIÓN DE BIENES EN EL ORIGEN Y LEGITIMACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA, por <i>Manuel Álvaro Dueñas</i>	413
EXPROPIACIÓN FORZOSA Y OBRAS PÚBLICAS (1812-2010), por <i>Dionisio Fernández de Gatta Sánchez</i>	443

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN, por <i>Tomás Ramón Fernández</i>	481
UNA APROXIMACIÓN CIVILÍSTICA A LA EXPROPIACIÓN FORZOSA, por <i>Agustín Luna Serrano</i>	489
EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: DOSCIENTOS AÑOS DE GARANTÍA DE LA PROPIEDAD, por <i>Marcos M. Fernando Pablo</i>	517
NOTAS SOBRE LA PRIVACIÓN DE LA PROPIEDAD Y LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL SISTEMA DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS, por <i>Javier Barcelona Llop</i>	539
EL DERECHO DE REVERSIÓN EXPROPIATORIA Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD, por <i>Juan María Díaz Fraile</i>	573
LA EXPROPIACIÓN Y OTRAS PRIVACIONES FORZOSAS DE LA PROPIEDAD POR EL PODER PÚBLICO (DE LA EDAD MEDIA AL SIGLO XXI), por <i>Margarita Serna Vallejo</i>	601

PRESENTACIÓN

SI EN ANTERIORES Encuentros se desarrollaron diversos aspectos de la historia de la propiedad, el VII –celebrado durante los días 15-17 de septiembre de 2010– se centró en la historia de la expropiación, que no deja de ser de algún modo historia de la no propiedad. De este modo se profundizó en líneas expositivas del Encuentro anterior dedicado a «Servidumbres y limitaciones de dominio». Puesto que en el capítulo de Margarita Serna se expone el contenido de cada una de las ponencias, nos ha parecido oportuno presentar brevemente unos cuantos temas que dan suficiente entidad a una actividad universitaria que quienes firmamos estas líneas venimos desarrollando desde 1998, con el compromiso de la edición de las actas y su difusión en la red (<http://www.historiaproiedad.es>).

Buena parte de los autores se ven obligados a citar como referente el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que consagra el derecho sagrado e inviolable de la propiedad, salvo «causa de necesidad pública legalmente constatada». Pero sería caer en una visión teleológica el considerar esta norma, que ha inspirado más de un código, la realización ideal, pues entonces los antecedentes se rastrean con el único objetivo de explicar el presente de forma más o menos aséptica, al margen de la política. En el Encuentro, natural e inevitablemente, no se eluden las cuestiones relacionadas con el poder.

Política. La expropiación no es ajena a las cuestiones de tipo político. Así ocurrió cuando lo que estaba en cuestión era el modelo de estado, moderno o aristocrático, que se quería construir en Castilla, conforme a la interpretación de A. Franco Silva. Según ésta, las revueltas promovidas por los Grandes a lo largo del siglo xv buscaron un mayor protagonismo en ese modelo de organización política y los que perdieron pagaron su derrota con la pérdida de la jurisdicción, es decir, se quedaron sin el ejercicio del poder sobre los hombres. Política no solo es «el Estado». Fueron los movimientos espontáneos desarrollados en el ámbito local durante el conflicto napoleónico, justamente cuando no hubo «Estado», precisa A. Linares, los que activaron el proceso de privatización de los bienes municipales. Igualmente intervino la política con distintos modelos que se fueron modulando o rectificando de acuerdo con los intereses creados, en cada momento y en cada territorio, alrededor del patrimonio rústico municipal.

Si en términos cuantitativos la desamortización municipal superó a la eclesiástica, fue esta expropiación la que levantó más polémicas. La ponencia de S. Almenar intenta restituir el hilo argumental de Flórez Estrada sobre la desamortización, lo

cual implica necesariamente recorrer sus ideas sobre el derecho de propiedad y el desarrollo de la riqueza, pero también las del papel del Estado y los efectos de la deuda pública. Como es bien sabido, la política de expropiación eclesiástica de Mendizábal se asoció siempre con las reformas políticas del liberalismo. Por último, a diferencia de otros autores, Flórez sostuvo siempre una concepción unitaria de la política y la economía política como partes relacionadas de la «ciencia del gobierno», «la de organizar la sociedad» puesto que «abrazo el sistema social entero».

La política ocupa un lugar central durante la Segunda República. La *Sanjurjada* del 10 de agosto de 1932 proporcionó la legitimidad para expropiar sin indemnizar a quien se creía el sustento fundamental de la monarquía—de nuevo los Grandes de España— y escaparse así de las restricciones presupuestarias. La gran expropiación se produjo con la llegada de la guerra civil para castigar económicamente a los «sublevados y financiadores de la rebelión» entre los que se hallaban «los grandes propietarios latifundistas» (R. Robledo). Finalmente, según las investigaciones de M. Álvaro, desde el comienzo mismo de la guerra civil se puso en marcha el mecanismo represivo de la expropiación, la incautación de bienes, donde convergen tanto el interés económico inmediato, como la voluntad política de no dejar a ningún supuesto responsable sin castigo, expresión de una concepción totalitaria de la sociedad y la justicia.

Justificaciones y compensaciones. Desde una u otra perspectiva el lector comprobará en las páginas de este libro la suma importancia de estas dos variables que acompañan a la expropiación. En la España imperial fueron Flandes, la guerra del Turco o los gastos en América los que sirvieron para justificar moralmente las enajenaciones. La «necesidad grande» en que se hallaba el rey católico y «el aprieto y el peligro» para los intereses de la Cristiandad servían para doblegar las resistencias de Roma a desmembrar señoríos eclesiásticos o de Órdenes Militares. La bula era más fácil de conceder si se recibía una justa indemnización, tal como expone A. Marcos. En el derecho civil, la sacralidad de derecho de propiedad, solo se podría romper con la expropiación forzosa si existe realmente una determinada *causa expropriandi* que tiene que ajustarse a los requisitos de una razón de utilidad pública, a la contraprestación económica y a la realización en conformidad con las leyes (A. Luna).

Lo que genéricamente entendemos como bien público suele justificar la expropiación. Destacan las «obras de utilidad pública» cuya necesidad fue acrecentándose a medida que aumentaba la población y el crecimiento económico. De hecho, según precisa D. Fernández de Gatta, a lo largo del siglo XIX caminan en paralelo la legislación sobre obras públicas y vías de comunicación y la dictada sobre expropiación. Y lo mismo ocurrirá en el siglo siguiente cuando el crecimiento del consumo de automóviles precise la construcción de más carreteras y autopistas.

Garantías de la propiedad. La inviolabilidad, salvo en casos de necesidad pública, de la nueva propiedad que surge de la Revolución francesa es explicable en el contexto de arbitrariedad del Antiguo Régimen. Durante dos siglos, tal como analiza M. Fernando Pablo, códigos y constituciones de España y Francia han tratado de garantizar la seguridad de la propiedad, produciéndose en los últimos años la degradación de la institución expropiatoria en España. Como garantía de la propiedad expropiada debe considerarse el derecho de recuperación o reversión, algo no fácil de materializarse como enseña el secular conflicto en el campo valenciano con

motivo de la expulsión de los moriscos a principios del siglo XVII que trató de resolverse en las Cortes de Cádiz con la reintegración a la Real Corona de todas las jurisdicciones (M. Ardit). Desconocemos si con la existencia del Registro de la Propiedad se hubiera solucionado o no ese conflicto. Lo que sí sabemos, como explica J. M.^a Díaz Fraile, es que la reversión es un derecho en sentido técnico-jurídico y al recaer directamente sobre el bien expropiado, parece clara su calificación como derecho real. Por eso, en los casos en que el objeto de la expropiación sea un bien inmueble, el derecho de reversión ha de entrar necesariamente en contacto con el Registro de la Propiedad.

Doctrina y jurisprudencia. No caer en lo que M. Bloch llamó «la obsesión de los orígenes» evita el sesgo teleológico, pues no existe una evolución lineal de la doctrina expropiatoria. Las construcciones dogmáticas experimentaron diversos cambios en el tiempo. Por ejemplo, el concepto de *utilitas publica* no siempre se concibió de igual manera en una etapa histórica y en otra. Del mismo modo el núcleo teórico de la expropiación fue variando: los juristas de la Castilla bajomedieval insistirían más en la causa y los modernos en la indemnización (J. García Martín). También es conveniente la comparación: la doctrina de los juristas catalanes de los siglos XVI y XVII, según A. Jordà, deja bien claro una serie de puntos que no se alejan en exceso de las ideas dominantes en Europa en aquellos momentos: exclusividad del rey para la expropiación, siempre que haya causa justa (el bien público), sea justa la compensación para los afectados y su utilización sea excepcional.

Como nos advierte A. Nieto, citado por J. Infante y E. Torijano, «Un “Estado de propietarios” [...] no podía tener otro objetivo, en lógica, que proteger la propiedad de las dentelladas de los proletarios. Cubierto a entera satisfacción este flanco, había que completar la muralla levantando otro parapeto frente al propio Estado para evitar que de protector se transformara en depredador». En efecto, el análisis de la jurisprudencia demuestra que propiedad-expropiación constituyen una especie de cara y cruz de una misma moneda: la defensa de la propiedad individual salvaguardada por una consideración rigurosa e inflexible de la expropiación forzosa. Solo con la llegada de la Segunda República se agrietó este parapeto con la inclusión de la «utilidad social» en la regulación del derecho de propiedad en su Constitución.

La huella de la expropiación en las diversas constituciones es comentada por varios autores. T. R. Fernández se fija también en la Ley de 1954. Los límites tradicionales de la expropiación forzosa, hasta entonces vinculada esencialmente a la ejecución de obras públicas y referida, por tanto, a la propiedad inmueble afectada, fueron superados por aquella norma. De su eficacia da prueba el que esta ley franquista haya podido superar justamente el cambio constitucional de 1978 de modo que el autor la califica de «paraconstitucional». Se analiza también la constitución vigente y los diversos círculos que garantizan la adecuada aplicación de la expropiación. Por último, no falta en el libro el marco internacional. Desde el momento en que España ingresó en la Comunidad Económica Europea y, luego, en la Unión Europea tuvo que verse afectada por la legislación europea. El Convenio Europeo de Derechos Humanos (1952) tardó décadas en tener vida jurisprudencial pues hasta 1982 no se abordó frontalmente la elucidación de la garantía europea del derecho de propiedad. J. Barcelona expone los aspectos más destacados del

régimen europeo de las privaciones de la propiedad, teniendo en cuenta tanto la jurisprudencia de Estrasburgo como la doctrina que la analiza y esclarece.

Creemos que la importancia de estos cuatro apartados y la solvencia de las aportaciones justifican la atención del lector. Solo nos queda agradecer a los ponentes su participación en los debates acontecidos durante el Encuentro así como sus textos. Al Ministerio de Ciencia e Innovación la Acción Complementaria que tuvo a bien concedernos. Y, desde luego, al Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España su generoso patrocinio, que arrancó en el ya lejano 1998 y ha llegado hasta la actualidad.

Salamanca, abril de 2012.

Salustiano de Dios

Javier Infante

Ricardo Robledo

Eugenia Torijano

JURISDICCIÓN Y CONFLICTO. LAS CONFISCACIONES DE SEÑORÍOS EN LA ÉPOCA DE LOS TRASTÁMARAS (1369-1480)

Alfonso Franco Silva
Universidad de Cádiz

«*Esta es Castilla, que façe a los omes e los gastas*»
(P. López de Ayala, *Crónica del rey Don Pedro*, BAE, p. 428).

XVI

¿Qué se hizo el rey Don Juan?
Los infantes de Aragón,
¿qué se hicieron?
¿qué fue de tanto galán,
qué de tanta invención
que trajeron?

XXI

Pues aquel gran Condestable,
maestre que conocimos
tan privado,
no cumple que de él se hable,
sino sólo que lo vimos
degollado.

Sus infinitos tesoros,
sus villas y sus lugares,
su mandar,
¿Qué le fueron sino lloros?
¿Qué fueron sino pesares
al dejar?

(DÍEZ R., Miguel y DÍEZ TABOADA, Paz, *Antología comentada de la Poesía Lírica Española*, 2.^a ed., Cátedra, Madrid, 2006, pp. 70 y 72-73).

INTRODUCCIÓN. CONSIDERACIONES PREVIAS

DESDE HACE YA muchos años se viene considerando, por los historiadores que se han ocupado de estos temas, que fue en los siglos bajomedievales y, sobre todo, en el período en que la dinastía Trastámara rigió los destinos de Castilla, aunque el proceso venga de atrás, cuando se produjo un fortalecimiento extraordinario del poder real y, como consecuencia de ese fenómeno, un incremento considerable de las instituciones y aparatos de la administración del estado, necesarias e imprescindibles para que ese poder ejerciera como tal, y por supuesto, para que le sirvieran en sus fines. Los documentos de los monarcas de esa dinastía, a partir del reinado de Juan II e incluso antes, comienzan a utilizar una serie de fórmulas diplomáticas que manifiestan claramente que los reyes de aquella época eran ya particularmente conscientes del proceso de centralización e incremento de su poder. De ahí que se repitan machaconamente en los diplomas reales expresiones tales como *de mi cierta çiençia y poderío real absoluto que me pertenesçe y del que quiero usar y uso no conociendo más poder y autoridad en lo terrenal*. Frases éstas que aunque reales en la mente de los reyes, en realidad, todavía en el siglo xv, eran más una aspiración –todo lo deseada que se quiera pero tan solo una aspiración– que un hecho cierto, verdadero o, dicho de otra manera, aspiraban a un poder del que aún no gozaban pero que, en cambio, de derecho le correspondían, en una monarquía todavía feudal que, sin embargo, ya se hallaba en camino de conseguir lo que para algunos sería un estado feudal centralizado y, para otros, el Estado Moderno, uno de los temas más transitados por los investigadores en estos últimos quince o veinte años¹. Precisamente para llegar a ese Estado Moderno, del que ahora tanto se discute, era necesario el ejercicio real de ese *poderío absoluto* y, desde luego, para ejercerlo como tal a mi parecer había que tener el pleno control de los estamentos del reino, en especial de los llamados *ricos hombres* y también del alto clero, porque en lo que respecta al elemento que podríamos definir como ciudadano, aunque solía protestar en las Cortes y creaba de vez en cuando algún problema molesto, no le sería difícil a la realeza, al menos así lo dan a entender las crónicas del xiv y del xv, mantenerlo dominado. También el alto clero, como tal, fue, por lo general y salvo alguna que otra excepción, bastante sumiso. En cambio, la alta nobleza, esa que los textos narrativos y los propios documentos denominan con la expresión tan claramente meridiana de *ricos hombres*, ocasionaría a la monarquía muy graves problemas, bastante generalizados, por cierto en los reinados de Juan II y Enrique IV. ¿Por qué la nobleza? La cuestión, a mi modesto parecer, y siguiendo en este punto

1. No pretendo, ni muchísimo menos, ser exhaustivo en la relación de obras que se han ocupado del Estado Moderno. Solo voy a citar las que yo considero fundamentales para una ponencia de esta índole. Por ejemplo Charles TILLY, *The formation of national states in Western Europe*, Princeton University Press, 1975; S. REYNOLDS, «There were States in Medieval Europe: A response to Rees Davies», *Journal Historical Sociology*, vol. 16, nº 4, pp. 550-555; Joseph STRAYER, *Sobre los orígenes medievales del Estado Moderno*, Barcelona, Ariel, 1981; Jean Philippe GENET et Bernard VICENT (eds.), *Etat et Eglise dans la genèse de l'État moderne*, Bibliothèque de la Casa de Velázquez, 1986, y Salustiano DE DIOS, «El Estado Moderno, ¿un cadáver historiográfico?», en *Realidad e imágenes del poder. España a fines de la Edad Media*, A. Rucquoi (coord.), Valladolid, Ámbito, 1988.

a otros historiadores que han estudiado bien este aspecto que me parece capital a la hora de entender la historia política castellana, al menos del último siglo del medievo, como, sin ánimo de exhaustividad, Nieto Soria y Monsalvo Antón, era el modelo de estado, vamos a llamarlo moderno o aristocrático, que se quería construir en Castilla². La alta nobleza era plenamente consciente, y así lo ha hecho notar el segundo de los historiadores citados en dos trabajos verdaderamente espléndidos –llenos de ideas, planteamientos y sugerencias muy novedosas–, de que la centralización y el incremento del poder real no solo no les perjudicaba en sus intereses de grupo, sino que, por el contrario, les beneficiaba en gran manera porque, en primer lugar, les permitía hincarle el diente, si se me admite tal expresión, a la fiscalidad real, participar en definitiva de las rentas regalianas como, por ejemplo, las alcabalas, y los diversos juros sobre esta última imposición, y también otras que, aunque de origen eclesiástico, la monarquía había logrado apoderarse de una buena porción de lo que rentaban. Este aspecto es fundamental desde luego, si queremos comprender cómo se construyó el estado moderno en Castilla. Pero también los grandes habían conseguido de la realeza ocupar, monopolizar e incluso privatizar, los oficios mayores de la administración del reino y participar, además, en la toma de decisiones gubernamentales utilizando para este fin el Consejo Real, un organismo que llegarían a controlar casi por completo en ciertas etapas coyunturales de los reinados de Juan II y Enrique IV.

Bien, si este proceso fue efectivamente así, de esa manera, y no hay por qué dudarlo, habría necesariamente que hacerse ahora preguntas que considero esenciales: si la alta nobleza fue, junto con el rey, el grupo que más se benefició de la construcción del Estado Moderno, ¿a qué vienen entonces esas frecuentes revueltas nobiliarias que caracterizan de una forma muy notable los reinados de esos dos últimos monarcas mencionados? ¿Cuáles fueron las razones que empujaron a una fracción cualitativamente importante de esa alta nobleza a utilizar el recurso a la violencia contra esa realeza que, a no dudarlo, no solo la había creado sino que en muchos casos le había promocionado y beneficiado largamente? ¿Qué se ventilaba en realidad tras estos conflictos rey-nobleza? Tradicionalmente se ha dicho, incluso hasta la saciedad, que fue la debilidad de carácter de ambos monarcas, su escasa capacidad como gobernantes y hombres de estado, la causa fundamental que explica lo que ya en su misma época era conocido como *alteraciones*. Pues no hay que olvidar que esos *Grandes* de Castilla llegarían en su osadía a deponer a un rey, y colocar a otro en su lugar, tras celebrar en Ávila en 1465 una verdadera ceremonia simbólica de deposición. E incluso, no les importaría, bien es verdad que tan solo una fracción de ese grupo, aunque desde luego muy significativa por su riqueza y poder, enfrentarse con la monarquía –en este caso contra los Reyes Católicos– en una larga y sangrienta guerra civil, un hecho ciertamente gravísimo desde todos los

2. José María MONSALVO ANTÓN, voy a citar dos trabajos que considero fundamentales a este respecto: «Crisis del feudalismo y centralización monárquica castellana (observaciones acerca del origen del “Estado Moderno” y su causalidad)», *Fundación de Investigaciones Marxistas*, 1998, pp. 139-167 y «Centralización monárquica castellana y territorios concejiles (algunas hipótesis a partir de las ciudades medievales de la región castellano-leonesa)», *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, 13 (2000-2002), pp. 157-202.

puntos de vista que, paradójicamente pondría punto final a esas revueltas con el triunfo definitivo de la realeza.

Se ha dicho también que las causas de estas *alteraciones* nobiliarias había que buscarlas primordialmente en la ambición y codicia de esa misma nobleza por acaparar más señoríos, más rentas, más poder, en definitiva, sobre hombres, tierras y lugares. Ambas opiniones son, a mi juicio, verdaderas, se complementan y había que tenerlas desde luego muy en cuenta, pero no creo que la causa última de estos frecuentes desencuentros rey/nobleza sea ni la personalidad de tal o cual monarca, ni siquiera en última instancia esa voracidad de ampliar dominios y rentas, aunque, sin duda alguna, este último aspecto estaría muy presente en todas las revueltas, porque los Grandes verían siempre en ellas una oportunidad, aunque muy peligrosa, para incrementar aún más sus señoríos. A no dudarlo, era una oportunidad, pero, eso sí, de consecuencias imprevisibles porque corrían un inmenso riesgo ya que podrían perder todo, o buena parte, del patrimonio tan trabajosamente conseguido a veces durante dos o más generaciones. Y en efecto, como veremos más adelante, así sucedería. Unos se jugarían su patrimonio en un conflicto bélico, en una batalla o en un golpe de estado, y lo perderían todo; otros que jugaban en contra de los anteriores, ganarían, y serían recompensados por la realeza con los despojos de los vencidos. Después vendría la revancha, y así sucesivamente. Había entonces que preguntarse de nuevo ¿qué es lo que había detrás de este juego que, a menudo, no siempre, finalizaba en derramamiento de sangre y en la desaparición de un alto linaje que hasta ese momento había sido uno de los más brillantes de Castilla? Porque, hay que reseñarlo necesariamente, en estas confrontaciones terminarían por desaparecer personajes y patrimonios tan significativos y poderosos como los del condestable Ruy López Dávalos, los de los infantes de Aragón, el propio don Álvaro de Luna, la persona que acapararía más poder y riquezas en el siglo xv, e incluso con los señoríos del marquesado de Villena que, tras la guerra civil, serían incorporados casi en su totalidad a la Corona. Estos cuatro casos fueron modélicos en su época, pero, a pesar de su importancia constituyeron una excepción en este panorama. Lo normal era que, tras un periodo más o menos largo, dependiendo del cambio de coyuntura, llegase el perdón real y, en consecuencia, los perdedores recuperaran parte, o incluso, la totalidad de sus señoríos.

En este sentido, y tras un largo proceso de reflexión, después de múltiples lecturas, la clave del enfrentamiento entre la institución monárquica y los *ricos hombres* quizás haya que buscarla en el modelo de monarquía o, si se quiere de gobierno que una y otros querían para el reino de Castilla. Esta afirmación no constituye novedad alguna, pues ya Suárez Fernández supo verlo hace bastantes años cuando afirmaba que *cada uno de los sectores en pugna aporta al campo de lucha su interpretación del régimen monárquico*³. Sin duda alguna, todos los tres estamentos del reino sabían, como era perfectamente natural en aquella época, que el monarca constituía el centro único de todo poder, pero como también ha hecho notar el profesor Suárez, al no existir en Castilla, ningún tipo de documento como la Carta Magna inglesa o, dicho en

3. Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras de Castilla y Aragón en el siglo xv», tomo XV de la *Historia de España*. Menéndez Pidal, Madrid, 1970, p. 11.

otras palabras, un *instrumento jurídico contractual*, los límites entre los poderes del rey y los de la nobleza eran *vagos y difusos*⁴. La realeza, a la hora de ejercer su poder y autoridad, en el momento de la toma de decisiones, no podía fácilmente prescindir de los Grandes, en especial de aquellos equipos nobiliarios que se hallaban incrustados en el Consejo Real. Esa élite nobiliaria había sido creada y bien dotada de señoríos por el rey, a fin de disponer de una plataforma o base social a su servicio, que, además sirviera para consolidar y legitimar un poder real de origen bastardo, que en algunas ocasiones fue discutido, y que, por los demás, sirviera también para contrarrestar el poder y la influencia, en algunos casos asfixiante, de los llamados parientes del monarca que se creían con derecho a gobernar el reino en igualdad de condiciones con el monarca. Pero cuando esa alta nobleza de familiares directos del rey, o de epígonos Trastámaras como los definió en su momento el profesor Suárez Fernández, fue definitivamente derrotada y apartada del centro del poder, que era la Corte, lo que no ocurriría hasta el año 1395, en pleno reinado de Enrique III, esa segunda nobleza de altos dignatarios del reino, que hasta entonces no había levantado cabeza, comienza a considerar su poder –sobre todo a partir de la tercera década del xv–, no ya como consecuencia de su parentesco con el rey, sino de su propio poder y riqueza como señores⁵. De todas maneras –y como también ha señalado Suárez en varios de sus trabajos– esa nobleza no sería capaz de *promover un régimen oligárquico sobre una base jurídica; eran ricos y poderosos por sus extensos señoríos pero nunca tuvieron un objetivo político definido, de ahí el endémico estado de guerra civil en que sumieron al reino*⁶. ¿Nunca?, me pregunto yo. Vamos a verlo.

¿Qué exigía esa nueva nobleza cuando en sus demandas esgrimía como argumento expresiones tan manidas y abstractas como *el buen gobierno de la res pública, el bien común* y otras similares? Desde luego no negaban el poder real, antes al contrario, lo seguían manteniendo porque sin ese poder ellos mismos, los nobles, no tendrían sentido ni legitimación alguna, ya que habían sido creados por la realeza y de ella dependían y seguirían dependiendo, si es que querían incrementar sus dominios y no caer en desgracia y perderlo todo. Buenos ejemplos, a lo largo de este período, tendrían de que esto último podría muy bien suceder. No eran en el fondo más que una proyección de los poderes del monarca. No cuestionaban a la realeza, por tanto, pero, eso sí, pretendían ejercer y compartir los poderes con ella, o, al menos, participar directamente en la toma de decisiones gubernamentales. Algo así, como una monarquía nobiliaria, aunque la expresión, y el propio contenido de ella, pueda parecer una contradicción en sus términos. El monarca, en su opinión, debería, por tanto, gobernar conjuntamente con los Grandes. Ellos consideraban que eran los mejores, el más alto de los estamentos del reino y, por tanto, su fundamento último junto con el monarca. En consecuencia, nadie mejor que ellos podían gobernar al reino porque eran su más alta representación social. Y porque, además, disponían de una amplia base económica –señoríos, rentas, honores–, de la que carecía el elemento ciudadano, monopolizaban los principales oficios de la

4. *Ibidem*, p. 12.

5. *Ibidem*, p. 124.

6. *Ibidem*, p. 171-172.

administración central y territorial del reino. Y predominaban por tanto, en todas las principales instituciones de gobierno y administración del estado. ¿A quién mejor que a ellos les podría corresponder el poder, siempre compartido con el rey, de la monarquía?

Aún así, hubo grandes linajes que comprendieron –quizás un poco tarde, al final del reinado de Enrique IV– que podría resultar peligroso, para su propia estabilidad como clase dominante, que ese poder real pudiese debilitarse demasiado; mientras que otros verían precisamente en esa debilidad inmensas posibilidades de obtener más beneficios. Los primeros fueron los que, a la postre, ganarían, pues supieron ver con toda claridad que era mejor para la conservación de sus patrimonios, de su predomnio social y, en definitiva, de su reproducción como grupo de poder, una monarquía fuerte y centralizada. Eran conscientes de que las *alteraciones políticas* podían acarrear confiscaciones o privaciones de sus patrimonios. Sería durante los reinados de Juan II y, sobre todo, de Enrique IV, cuando la alta nobleza lograría crear e instalar en el Consejo Real lo que, en su momento definió Suárez, como equipos nobiliarios, pocos y a ser posible personalidades significativas, elegidos por el rey, para gobernar conjuntamente con él el reino. De esta manera, el Consejo, según pensaban, se convertiría en un organismo que impediría las arbitrariedades, ya que las mercedes reales y las propias decisiones de gobierno tendrían necesariamente que ser refrendadas en y por esa alta institución.

Todas estas consideraciones, por otra parte ya suficientemente conocidas, estimo como necesarias para la correcta comprensión del tema que me ha sido confiado por los organizadores de este Congreso, aunque, pienso, que me he extendido quizá más de lo aconsejable. Acabo de afirmar antes, que este juego, ciertamente perverso y muy arriesgado, de *alteraciones* y revueltas promovidas por los Grandes a lo largo del siglo xv, en búsqueda de ese equilibrio de poderes rey/nobleza, podría resultar beneficioso para el personaje o grupo de personajes que consiguiesen salir triunfadores, y muy perjudicial para el derrotado o derrotados, porque, por lo general, implicaba, como castigo a su osadía, la pérdida de ese patrimonio creado por una, dos o, a lo sumo, tres generaciones. Son estos últimos, los que caían en desgracia, los que van a atraer primordialmente mi atención, proceso éste que podríamos definir como la confiscación y expropiación de bienes de la alta nobleza por la realeza Trastámara. Conviene entonces, de entrada, aclarar, e incluso matizar, algunas cuestiones sobre la naturaleza del tema que se me ha propuesto.

En primer lugar –ya el título del trabajo en cuestión así lo anuncia–, me voy a circunscribir al período en que gobernaba el reino de Castilla la dinastía Trastámara, aproximadamente los treinta años finales del siglo xiv y todo el xv para detenerme poco antes de 1480, año en que los Reyes Católicos convocaron las Cortes de Toledo, en las que esa pugna por el poder finaliza con algunas e importantes rectificaciones, y desde ese momento se va a consolidar un completo acuerdo de intereses entre rey y nobleza, que a partir de ahora encuentran unos cauces de desarrollo más adecuados y pacíficos, arrumbando definitivamente ese continuo recurso a la violencia por parte de los Grandes para arrebatar a la monarquía más parcelas de poder. Para llegar a este consenso, hubo que pasar por una verdadera y cruenta guerra civil en la que, tras ser derrotado, el marqués de Villena, uno de los más Grandes aristócratas de Castilla, perdería definitivamente el patrimonio más

rico y extenso del reino a favor de la Corona, sin que jamás se le devolviese. Por consiguiente, no he querido retrotraerme al periodo anterior a 1369, no por falta de interés desde luego, ni porque el siglo XIV no se preste a una amplia investigación de esta naturaleza, antes bien los reinados de Alfonso XI y, en especial, el de Pedro I, son riquísimos a este respecto. No lo he abordado tampoco por razones de comodidad, sino porque convertiría un trabajo planificado para un Congreso en una monografía extensa que, por ahora no estoy en condiciones de emprender.

Aclarado este primer punto, conviene también matizar alguna que otra cuestión más. Por una parte, es la primera vez que este complejo y dedicado tema se presenta como trabajo de conjunto o, dicho con otras palabras, como una verdadera investigación de síntesis. No obstante, hay que decir que ya hace algunos años, historiadores de la talla de Luis Suárez, Mitre y algún que otro más, nos proporcionaron amplia información sobre el proceso de despojo de los bienes de la nobleza, e incluso llegaron a formular hipótesis y explicaciones al fenómeno señalado, pero siempre lo habían tratado en el contexto de análisis más extensos y de los grandes problemas que se plantearon a lo largo de los respectivos reinados de la realeza Trastámara.

Por otra parte, me parece muy necesario precisar lo que estimo como el punto central de mi disertación. Lo que voy a tratar aquí no es la confiscación de los bienes particulares de la nobleza, que constituían propiedades personales, y que habían sido adquiridas mediante la compra, el trueque, la vía matrimonial o por cualquier otro procedimiento similar. Lo que me interesa no son, por consiguiente, esos bienes materiales, sino sobre todo y fundamentalmente, la jurisdicción que detentaban sobre sus vasallos, lo que se denominaba según la expresión jurídica feudal acuñada desde mucho tiempo atrás el *mero mixto imperio*, el poder de mandar sobre sus villanos, que es precisamente el poder, valga la redundancia, que la monarquía concede a esos nobles. La jurisdicción, vuelvo a repetir, sobre sus villas y lugares poblados o por poblar, y derivados de ella, las rentas, impuestos y tributos que los nobles, en virtud de esa concesión real, detraían de sus campesinos y lugareños. De este tema concreto, no por concreto menos difícil, es de lo que voy a hablarles en esta ponencia. No me voy a ocupar, por tanto, de aquellos bienes particulares que podían o no poseer en sus señoríos porque éstos, al tratarse de propiedades personales, no se hallaban sujetos a expropiación por los monarcas y, en consecuencia, seguían conservándose aunque hubiesen perdido los poderes públicos. Es la jurisdicción, de la que eran despojados, lo que me interesa. Y es precisamente esta última la que podía hacer más daño a los señores, porque los privaban del ejercicio del poder sobre los hombres, que era lo que ellos más ambicionaban, mucho más aún que las bases económicas derivadas de ese poder en forma de rentas que al menos en el siglo XV eran más simbólicas que reales, más insignificantes que sustanciosas. En consecuencia, el texto que les voy a ofrecer recogerá sustancialmente cuestiones de tipo político, como no podía ser de otra manera, dada la naturaleza del tema que se me ha propuesto.

Una última consideración me gustaría hacer a fin de que el contenido de la ponencia que pretendo desarrollar quede claro desde el principio. Las villas y lugares que se les confisca a los nobles, aunque en un principio retornasen al realengo, en la realidad lo harían por muy poco tiempo, porque si bien algunas eran

retenidas por el monarca durante algunos años –pocas por lo general– casi todas ellas estaban destinadas a recompensar, a ser posible con suma rapidez, a aquellos aristócratas que habían colaborado estrechamente con el monarca en la derrota de los rebeldes, fuese en una verdadera contienda bélica o en la desarticulación de una conspiración que podría resultar peligrosa para la realeza. Los vencedores entonces retribuidos con los despojos de los vencidos, o dicho de otra manera, con el señorío de esas villas y pueblos que pasaban ahora a nuevas manos. La monarquía salvo excepciones, como veremos, no solía mantener en su patrimonio ninguna de esas poblaciones que confiscaba. Por tanto, nos encontramos con pueblos y comunidades, a los que sustancialmente no les afectaba en nada este proceso de expolio, seguían permaneciendo en régimen señorial, no experimentaban, por lo que sabemos, ninguna transformación importante. Solo se producía un cambio en la titularidad del señorío, en la persona de un nuevo señor, con todas las dificultades e inconvenientes que ello podría ocasionarles, aunque no parece que los hubiese, o al menos no tengo constancia de ninguna protesta o contestación ante esta nueva realidad, quizás porque en el fondo a los señores solo les interesase de sus nuevos vasallos el cobro de unas rentas. Así pues, el mantenimiento del *statu quo* era lo general ante esos frecuentes cambios en la titularidad del señorío. En todo caso, asistirían atónitos y perplejos ante esta situación.

Si antes he sostenido que esas villas retornaban al patrimonio real por muy poco tiempo, es porque no eran repartidas entre los integrantes del bando vencedor, la monarquía volvería a utilizarlas para premiar los servicios de un nuevo privado, algún aspirante a la grandeza o bien de cualquier otro servidor leal, que, en los planes de la realeza mereciese necesariamente ser recompensado. Este último aspecto lo considero de suma importancia porque parece dar a entender que el rey reservaba villas y pueblos que, aunque volviesen coyunturalmente al realengo, en realidad habían sido ya destinadas desde muchos años atrás a formar parte inevitable del señorío porque era algo consustancial con el modelo feudal premiar lealtades, otorgar beneficios en forma de señoríos a todos aquellos que, por sus acciones, cualquiera que estas fuesen, mereciesen la concesión de la merced o gracia real. El monarca sabía que con estas donaciones disminuía el patrimonio de la Corona, pero era algo inevitable e impreso en la naturaleza misma del sistema. Las expropiaciones, en todo caso, les daban libertad para hacer nuevo uso de esas poblaciones, ya desde generaciones irremisiblemente perdidas para el realengo, y, de esta manera volver a comprar nuevas o antiguas lealtades. Este aspecto ya lo supo ver hace muchos años el profesor Emilio Mitre, en su lejana tesis sobre el reinado de Enrique III, pero es conveniente que volvamos de nuevo a insistir en ello⁷. Lo fundamental para el rey era poder disponer en determinada coyuntura de esas villas.

Mientras esas confiscaciones permitían a la realeza utilizar esos pueblos, a los que, como hemos dicho, ya había anunciado definitivamente que retornarían al

7. Emilio MITRE, *Evolución de la Nobleza en Castilla bajo Enrique III (1396-1406)*, Universidad de Valladolid, 1968, p. 27. Es un proceso que este autor, en frase que me parece evidente, denomina como de «reestructuración nobiliaria».

realengo, como en tiempos lo habían estado, no hubo problemas. Sí, en cambio, los habría cuando tenía que echar mano de otras poblaciones que antes de la implantación de la dinastía Trastámara nunca habían conocido más señor que el rey. He aquí, el gran drama al que tuvieron que enfrentarse los dos últimos monarcas de esa dinastía, problema gravísimo ya en el reinado de los Reyes Católicos, que no tendrían más remedio que utilizar el recién conquistado reino de Granada para galardonar los servicios de esa nobleza que, por otra parte, había colaborado con hombres de armas y dinero en esa conquista, y que, en consecuencia, reclamaba el premio a sus esfuerzos. Una aristocracia que seguía manteniendo esa insaciable codicia de honores y riquezas. Fue en este círculo vicioso del *do ut des* en el que tuvieron que moverse necesariamente aquellos monarcas porque, entre otras cosas, para éstos la nobleza les era fundamental e imprescindible para el mantenimiento y la reproducción social del sistema.

El tema en cuestión, que voy a emprender, además de complejo, por la carencia de información que nos podría aclarar mejor el destino de algunas de esas villas expropiadas, es también ciertamente enrevesado y yo diría que, en ocasiones, hasta pesado, sobre todo por los continuos cambios, a veces vertiginosos, en la titularidad de los señoríos. Por otra parte, y aunque, ya hemos apuntado antes, algunos de esos pueblos fueron retenidos por la realeza por muy escaso período de tiempo, porque no era nada raro que al perdedor se le perdonase y, en consecuencia, se le devolviese el patrimonio, parcial o completamente. El conde de Alba y algún personaje del linaje Manrique, por ejemplo, se encontraron en esa situación a mediados del siglo xv⁸. A otros también se les retornaron sus señoríos pero, como en este caso concreto, había transcurrido mucho tiempo desde el despojo hasta que llegó el perdón, no solía ser extraño que en esa devolución no se hallasen comprendidos alguno que otro pueblo que había formado parte de su patrimonio inicial. La razón que, en última instancia explica estos últimos casos consistía en que esas villas no devueltas se hallaban en poder de otro noble y por tanto, al monarca le era extremadamente difícil, si no quería exponerse a romper los delicados equilibrios en que se movían los poderes en el reino, arrebatarla, porque se trataba de un gran personaje —el marqués de Villena, por ejemplo, a partir de 1445—, al que se le podría ofender si se le quitaba ese o esos señoríos y, en consecuencia, crear un nuevo y potencial enemigo para la realeza. Por ello esta última no se atrevía, no podía o, si se quiere, no estaba interesada en ese retorno. Este será el caso, como veremos, de los dominios señoriales de los infantes de Aragón, en especial del rey de Navarra —el futuro Juan II de Aragón— y de su hombre de confianza, y partidario acérrimo, el conde de Castro, Diego Gómez de Sandoval. Algunos, finalmente, perderían el patrimonio completo y jamás lo volverían a recuperar, como, por ejemplo, lo que le sucedió en 1423, como veremos, más adelante, al condestable Ruy López Dávalos.

Ante un panorama tan complejo, y ante las numerosas confiscaciones que se producen en el siglo xv, muchas de ellas de escasa entidad por lo que ya he expuesto antes, he decidido hacer una selección: me voy a centrar en el análisis exhaustivo, en la medida de mis posibilidades, y hasta donde me ha permitido

8. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 134.

conocer la documentación existente, en aquellos casos que me parecen más significativos, bien porque se tratase de la expropiación de grandes patrimonios, o porque implicase importantes cambios. Así, analizaré las confiscaciones correspondientes a los infantes de Aragón, entre finales de los años veinte y la segunda mitad de los cuarenta; las que sufrirán la viuda y los hijos de don Álvaro de Luna: entre 1453 y 1459, cabalgando entre los dos últimos años del reinado de Juan II y los primeros de Enrique IV, y finalmente, el despojo por parte de los Reyes Católicos del marquesado de Villena, en la segunda mitad de los años setenta de esa misma centuria. Ni que decir tiene que antes de tratar, estos tres grandes procesos debido a la enorme riqueza de sus titulares y a la extensión de sus señoríos, me detendré brevemente en la exposición de algunos otros, en especial en el caso particular del condestable Dávalos, y en algunos otros que tuvieron lugar durante los reinados de Enrique II, Juan I y Enrique III.

Por último, quiero señalar también que me he basado para escribir este trabajo, como no podía ser de otra manera, en fuentes de archivo, en las *Crónicas* de la época, y en la bibliografía que, de una u otra forma, proporciona información y noticias sobre el tema.

1. ANTECEDENTES. LAS PRIMERAS EXPROPIACIONES. DE ENRIQUE II A ENRIQUE III

La muerte de Pedro I en Montiel, en 1369, no solo significaba la desaparición del rey legítimo sino también y, sobre todo, la implantación en el reino de Castilla de una nueva dinastía, los Trastámaras, que traerá consigo importantes transformaciones que afectarán a casi todas las estructuras político administrativas del estado castellano, hasta tal punto que algunos autores –Suárez, Valdeón entre otros– han recurrido a la expresión, quizás un tanto exagerada, de Revolución Trastámara, a la hora de definir esos cambios. No dejan de tener bastante razón, sin embargo, esos historiadores que han calificado a la nueva dinastía con ese nombre tan controvertido y tan cargado de simbolismo como el de revolución, porque desde luego, entre 1369 y 1480 –Cortes de Toledo– las novedades que se producen en los aparatos de gobierno y administración del reino castellano son tan numerosas y de tanta trascendencia que se puede decir, aunque bien es verdad que con algunas matizaciones, que fue durante esos años cuando Castilla construye un Estado Moderno, de tanta actualidad hoy en día en la historiografía española. Por lo que aquí nos interesa, la realeza de esta dinastía fue creando sucesivamente, según la coyuntura y sus necesidades de servicio e intereses, lo que Salvador de Moxó, hace ya muchos años, denominó una nueva nobleza. Aunque el término nuevo haya sido discutido en los últimos años por investigadores que consideran, o que creen, que no se puede definir con ese concepto nuevo a una parte de ese grupo, ya que muchos de esa procedencia arrancaban de los hidalgos ricos de la vieja nobleza regional anterior a los Trastámaras, pero que ahora consiguen promocionarse a esa minoritaria fracción de la clase dominante que los textos narrativos y los propios documentos llaman los Grandes. Sin entrar en esta polémica, nobleza vieja/nobleza nueva, de

lo que no hay duda es de que al menos los tres primeros monarcas de esa dinastía se rodearon de un grupo de caballeros, procedentes la mayor parte de ellos de esa nobleza regional de segunda fila, a los que poco a poco, según se iban desarrollando los acontecimientos en los que estos nuevos personajes participaban y muy activamente, auparon a los más altos puestos de la administración y gobierno del reino, concediéndoles, además, señoríos y rentas reales, en algunos casos con cierta prodigalidad, aunque no en la medida que lo harían sus inmediatos sucesores, Juan II y Enrique IV. De todas maneras y hasta, por lo menos, el reinado de Enrique III, estos nuevos nobles tuvieron que convivir con una reducida minoría de señores muy poderosos que han sido llamados, como ya mencioné en páginas anteriores, los epígonos Trastámaras, porque se trataba de personas que formaban parte de la familia real. Hasta que estos últimos no desaparecieron —proceso que culminaría, según Suárez Fernández, hacia el año 1395, en los primeros años del reinado personal de Enrique III— no pudieron los anteriores acceder a títulos nobiliarios y al estatuto de ricos hombres, proceso éste que se aceleraría durante los reinados de Juan II y Enrique IV⁹. Esta nobleza trastamarista se beneficiaría muy particularmente de las graves y complejas *alteraciones* políticas en que se vio inmerso el reino castellano a partir de los años veinte, y en buena parte promovidas por ellos mismos.

Por de pronto, el primer Trastámara, Enrique II, recompensaría largamente —no en vano se le ha etiquetado como el de las mercedes— a todos aquellos parientes y personajes extranjeros que le habían auxiliado de una u otra forma a derrotar al rey legítimo, Pedro I. Estos personajes pasaron a convertirse, a partir de 1369, en la alta nobleza del reino. De ellos, los que se vieron más favorecidos fueron los hermanos e hijos bastardos del monarca. Los segundos, los extranjeros, no plantearon problema alguno, es más desaparecieron bien pronto, como sucedería con Beltrán du Guesclin, Olivier de Mauny, Pierre Vilaines y Joffre Rechón¹⁰. Solo permanecerían en Castilla Bernal de Bearne y Arnao de Solier, que llegarían a emparentar por vía matrimonial con altos linajes castellanos como los de la Cerda y los Velasco.

En cambio, sí que ocasionarían alteraciones y conflictos, en todas aquellas oportunidades que se les presentarían favorables, los llamados parientes reales, sobre todo durante los reinados de Juan I y Enrique III, unas veces por enemistad personal con los monarcas, otras, las más, porque deseaban más rentas y más señoríos. Conviene mencionar a estos parientes, a fin de comprender mejor este proceso.

En primer lugar, los hermanos de Enrique II, Tello, que por enlace matrimonial se había convertido nada menos que en señor de Lara y Vizcaya, y Sancho, que había sido promovido por el rey a conde de Albuquerque y señor de Haro y

9. *Ibidem*, p. 124, y sobre todo, E. MITRE, *op. cit.*, pp. 60 y ss. y Pedro LÓPEZ DE AYALA, *Crónica de Enrique III*, BAE, cap. XXV, p. 229, 1394 y cap. XXVIII, año 1394. Según Mitre la eliminación de los parientes supuso «un cambio de generaciones que provocan, como es lógico, cambios en la estructura de los señoríos», *op. cit.*, p. 109. La nobleza de servicio es la que ahora va a ocupar los puestos más preeminentes del reino.

10. LÓPEZ DE AYALA, *Crónica de Enrique II*, BAE, 1370. cap. I, p. 5 y Luis SUÁREZ FERNÁNDEZ, «España Cristiana. Crisis de la Reconquista. Luchas civiles», en *Historia de España*. Menéndez Pidal, tomo XIV, Madrid, 1981, p. 144.

Ledesma¹¹. Ninguno de ellos provocarían revueltas, quizás porque ambos murieron bien pronto, el primero sin herederos, y el segundo dejaría una hija, Leonor, que andando el tiempo contraería matrimonio con el infante don Fernando, segundo hijo de Juan I, y sería la madre de los célebres infantes de Aragón, quienes, como veremos, serían los protagonistas principales de los gravísimos conflictos que jalonnaron el reinado de Juan II.

Los cuatro parientes siguientes fueron más conflictivos. En primer lugar, don Alfonso Enríquez, hijo bastardo de Enrique II, que recibiría de su padre ricos señoríos en la región asturiana, en especial el condado de Noreña y el señorío sobre Gijón¹². En segundo lugar, otro hijo bastardo de Enrique II, Fadrique Enríquez, que sería agraciado por su padre con el ducado de Benavente¹³. Otro personaje, don Pedro Enríquez, sobrino del monarca al ser hijo bastardo de su hermano Fadrique, fue también bien heredado sobre todo en el reino de Galicia, llegando a detentar, entre otros señoríos, el condado de Trastámara, que había formado parte de los territorios iniciales del fundador de la dinastía¹⁴. Finalmente, la reina Leonor de Navarra, hija de Enrique II, y don Alfonso de Aragón, marqués de Villena en el reino de Castilla y conde de Denia en el de Aragón¹⁵.

El primero que se rebelaría contra la autoridad del rey, en este caso de su hermano Juan I, sucesor de Enrique II, sería el conde de Noreña, a comienzos de los años ochenta del siglo XIV. Tras una serie de vicisitudes que, por su complejidad no me parece oportuno extender y porque, además, excedería de los límites que quiero imponer a esta ponencia, sería reducido en 1382 y una gran parte de sus señoríos expropiados y entregados por el monarca al obispo de Oviedo¹⁶. Volvería a levantarse contra la autoridad real en 1394, en este caso contra Enrique III, sucesor de Juan I. De nuevo sería vencido, esta vez definitivamente, perdiendo lo que le quedaba de su rico patrimonio, algo similar a lo que le ocurriría a su hermano, el duque de Benavente¹⁷.

Les seguiría el conde don Pedro de Trastámara, quien ya habrá planteado problemas a Juan I, pero será ya en los noventa del siglo XIV, en los años iniciales del reinado personal de Enrique III, cuando se rebelaría contra este monarca, siendo fácilmente reducido, aunque más tarde volvería a levantarse aliándose con los portugueses con los que Castilla estaba en guerra en los años de 1396 y 1397¹⁸. En este caso, el rey procedería con generosidad y no solo le perdonaría, sino que le mantendría en sus señoríos de Trastámara, Lemos y Sarría, estos dos últimos dominios

11. JULIO VALDEÓN BARUQUE, *Enrique II (1369-1379)*, Palencia, E. Olmedo, 1996, p. 116.

12. *Ibidem*, p. 116.

13. SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Historia del reinado de Juan I de Castilla*, tomo I, Estudio, Madrid, 1977, p. 380.

14. JULIO VALDEÓN BARUQUE, *Enrique II (1369-1379)*, p. 116, SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Historia del reinado de Juan I de Castilla*, Tomo I, p. 319 y MITRE, *op. cit.*, pp. 67 y 145.

15. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 21.

16. SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Historia del reinado de Juan I de Castilla*, p. 149; LÓPEZ DE AYALA, *Crónica de Juan I*, año 1383, cap VII, p. 84 y Mitre, *op. cit.*, pp. 36-37 y 146.

17. LÓPEZ DE AYALA, *Crónica de Enrique III*, año 1394, cap. XXVIII, y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «España Cristiana. Crisis de la Reconquista. Luchas civiles», en *Historia de España*. Menéndez Pidal, pp. 336-338 y 236-237.

18. MITRE, *op. cit.*, p. 67 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Historia del reinado de Juan I*, p. 319.

gallegos que el conde detentaba por su matrimonio con una descendiente del linaje de los Castros, que fueron confiscados por la Corona en 1371 por haber jugado esta familia la carta de Pedro I, hasta dos años después de muerto este último monarca¹⁹.

Finalmente de los otros dos «*epígonos*» Trastámaras, la reina de Navarra fue obligada por Enrique III, tras ocasionarle numerosos problemas, a refugiarse en su reino. Don Enrique de Aragón, por su parte, el poderoso marqués de Villena, por su ambiguo comportamiento en el adelantamiento de Murcia, por sus intrigas y ambigüedad al favorecer en varias ocasiones los intereses del reino de Aragón frente a Juan I y Enrique III, en el que finalmente buscaría refugio, perdería su extenso y rico señorío. No fue fácil la operación del despojo del marquesado, fueron necesarias dos fases, en la primera, en 1395, se le arrebataría Jorquera e Iniesta, y en la segunda, en 1398, y ante el rumor de que pretendía entrar en Castilla con gentes de armas procedentes de la Corona de Aragón, se le confiscaría el señorío entero²⁰. Pocos años después, Enrique III obligaría a su nieto, el célebre escritor y nigromante, Enrique de Villena, a renunciar definitivamente al marquesado, a cambio de la promesa de recibir el condado de Tineo y Cangas, en tierras asturianas²¹.

Al término del siglo XIV, la alta nobleza de parientes reales, si exceptuamos al sucesor del conde de Trastámara, su hijo Fadrique, que conservaría su patrimonio, habrá desaparecido del horizonte político del reino castellano. Aún así, la realeza Trastámara no podía cantar victoria, porque nuevos nubarrones aparecieron ahora, al finalizar en 1406 el reinado del tercer Trastámara, y desde luego mucho más peligrosos como se verá después. En efecto, el vacío dejado por estos últimos personajes, sería cubierto esta vez, y de qué manera, por el único hermano del monarca difunto, el infante don Fernando, que poco después sería conocido por el de Antequera por la conquista que de esta plaza granadina haría pocos años después. El futuro rey de Aragón, regente de Castilla tras la muerte de su hermano, iba a crear, puede que sin proponérselo conscientemente, problemas al promocionar a sus hijos a los más altos puestos de responsabilidad gubernamental, y al dotarlos, sobre todo, con riquísimos señoríos, tanto los que le dejaba personalmente, como los que habían de heredar de su esposa la «*rica hembra*», doña Leonor de Albuquerque, a lo que ya hemos aludido antes. El infante nunca llegaría a plantear problema alguno a su hermano el rey, pero sí había logrado diseñar una estrategia de poder de gran calado, que a la postre se tornaría en grave perjuicio para la Corona, como vamos a ver de inmediato.

19. MITRE, p. 67 y SUÁREZ, p. 319.

20. MITRE, *op. cit.*, p. 101.

21. *Ibidem*, p. 102 y Pedro CARRILLO DE HUETE, *Crónica del Halconero de Juan II*, ed. y estudio de Carriazo y Arroquia, Juan de Mata, Estudio preliminar de Beltrán, Rafael, Granada, 2006, caps. CLXXVI y CLXXVII, p. 181.

2. EL DESPOJO DE LOS INFANTES DE ARAGÓN (1423-1445)

2.1. *El golpe de estado de Tordesillas y sus consecuencias*

Juan I, siguiendo el modelo de sus progenitores, procedió a dotar muy generosamente a su segundogénito, que no heredaría el trono, el infante don Fernando. Así, en 1390, poco antes de su inesperada muerte, le concedió en las Cortes de Guadalajara, el señorío de Lara —que el rey había recibido de su madre Juana Manuel— más la villa de Peñafiel —que a su vez la había heredado de su abuelo don Juan Manuel— con el título de duque y, por último, le hizo merced de las villas de Mayorga —con el título de conde de ella—, Cuéllar, San Esteban de Gormaz, Castrojeriz, Lerma y algunas otras más, con el añadido por si fuera poco, de una renta de 400.000 mrs. anuales²². Era un patrimonio riquísimo, que convertía a su titular en un nuevo «*epígono*» Trastámara, o dicho de otra manera, en la persona más poderosa de Castilla después del propio rey. Si a esto le añadimos los estados señoriales que su mujer le aportaba, nos encontramos con que el futuro regente de Castilla y rey de Aragón, era un poder tan indiscutible como el del propio monarca. Y bien que lo supo aprovechar, sobre todo después de la desaparición de su hermano en 1406, en que fue nombrado regente del reino, junto con su cuñada Catalina de Lancaster, durante la minoridad de Juan II. Y más todavía, cuando a raíz del Compromiso de Caspe, en 1412, fue elegido rey de la Corona de Aragón. Fue por entonces, y quizás unos años antes, cuando don Fernando, hombre ambicioso, inteligente y pragmático, una persona en suma favorecida por la Fortuna, cuando diseñaría una complicada y tupida estrategia que no tendría otra finalidad que conseguir que su rama familiar, sus hijos, controlasen no solo los reinos de la Corona de Aragón, sino también el poderoso estado castellano. El proceso en líneas generales es ya suficientemente conocido gracias a una bibliografía muy amplia que no interesa describir aquí. Buscaba don Fernando, en palabras de Suárez, tal vez exageradas, la hegemonía peninsular²³. Siguiendo el modelo previsto por el padre, al primogénito le correspondían los reinos de la corona aragonesa. Los restantes tendrían otra misión, no solo ser los más poderosos nobles del reino castellano, sino que también deberían hacerse con todo el poder de esa monarquía. Así, Juan el segundogénito, heredaría los señoríos paternos: Lara, Peñafiel, Medina del Campo, Olmedo, Haro, Belorado, y otros muchos más, a los que, años más tarde y muerto ya su padre, añadiría una corona real, la de Navarra, al contraer matrimonio con la heredera de aquel reino. El tercero, Enrique, recibiría la mayor parte de los señoríos maternos —Albuquerque, La Codosera, Azagala, Ledesma, etc.—, a los que su padre añadiría una gran prebenda más, nada menos que el maestrazgo de la orden militar de Santiago, el mayor poder político y económico del reino, después del mismísimo rey.

22. LÓPEZ DE AYALA, *Crónica de Juan I*, año 1390, cap. IV, p. 130; MITRE, *op. cit.*, pp. 204-206, Juan TORRES FONTES, «La regencia de Don Fernando de Antequera», *Anuario de Estudios Medievales*, 1 (1964), p. 130 y Suárez Fernández, *Historia del reinado de Juan I*, pp. 380-381.

23. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 20.

A los demás –Sancho y Pedro– también les serían destinados otros bienes, no de la entidad y naturaleza que recibieron los hermanos mayores, aunque bien es verdad que el infante intrigaría todo lo que pudo para conseguirles al menos alguno de los otros dos grandes maestrazgos –Calatrava y Alcántara– que quedaban en el reino.

Ante este panorama, al monarca que heredase el trono de Enrique III, le restaría poco ámbito de acción, quedaría atrapado en esta compleja y tupida red de intereses familiares. No era de extrañar que Juan II quedase a merced de sus primos y, en consecuencia, sus decisiones, en el ámbito de su gobierno personal, como así lo serían al menos durante los cuatro primeros años de la década de los cuarenta del siglo xv estarían condicionadas, e incluso estranguladas, por esos poderes personales. En suma, casi un títere en manos de sus poderosos parientes. Si no se llegó a una situación semejante fue porque Juan II, aunque débil de carácter, se resistiría siempre a esa abusiva suplantación real y porque además tuvo a su lado un personaje fuerte, don Álvaro de Luna, con ideas propias, que buscaba el fortalecimiento del poder regio porque, entre otras cosas, suponía también su propio engrandecimiento personal como señor de vasallos. Don Álvaro, tras numerosos encuentros y desencuentros supo hacer frente con éxito a los infantes, a los que al fin lograría vencerles. El proceso de eliminación del poder que detentaban los infantes fue largo, laborioso y difícil pues se necesitaría de dos confrontaciones bélicas para que desapareciesen definitivamente de la escena política del reino de Castilla.

La primera vez que un infante de Aragón decidió literalmente asaltar el poder real se produjo en el año 1420. En ese año, el infante don Enrique emprende una arriesgada aventura sin contar con su hermano Juan: apoderarse de la persona de Juan II en una acción que ha sido calificada como verdadero «golpe de estado». He dicho antes arriesgada, pero también fue precipitada y a tenor de su fracaso posterior, inoportuna e ineficaz. También fue solitaria, sobre todo porque no consultó con su hermano Juan, más inteligente y prudente que él, pero esto no quiere decir que su aventurado *putsch* no fuese acompañado de otros nobles que tenían poder en el reino, sobre todo un gran personaje, que en tiempos había sido el hombre de confianza de Enrique III, el condestable Ruy López de Dávalos, que además, detentaba por entonces la jurisdicción sobre numerosos señoríos²⁴. Los demás nobles que participaron en la maniobra de don Enrique no pasaban de ser, salvo el adelantado Garcí Fernández Manrique, personas de segunda fila y no se habían caracterizado hasta ese momento por ser señores con los que necesariamente había que contar. Quizás esta fuese la verdadera causa que explica su fracaso, pues la mayor parte de la alta nobleza no secundaría esta acción tan temeraria, antes bien apoyarían a Juan II y a su privado Álvaro de Luna.

En realidad, lo que don Enrique trataba de poner en obra, por vez primera, era ni más ni menos que la estrategia diseñada tiempo atrás por su padre, Fernando de Antequera, que había preparado a sus hijos para que pudiesen controlar los destinos del reino. Lo que ocurrió fue que esa acción, como he dicho antes carecía del

24. Sobre Dávalos nos proporcionan información Fernán PÉREZ DE GUZMÁN, *Generaciones y Semblanzas*, BAE, p. 702, MITRE, *op. cit.*, pp. 104, 130-131, 145, 31, 56 y ss., 156-158 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, *España Cristiana. Crisis de la Reconquista. Luchas civiles*, pp. 338, 339, 340, 355, 356, 358 y 360.

apoyo de su hermano Juan, y, aunque espectacular para sorpresa de todos, estuvo desde el principio mal planificada, pues el monarca lograría, merced a numerosas complicidades, sustraerse del poder de su primo y marchar a Talavera, recuperando su libertad de acción. El apoyo de la nobleza y del propio hermano del golpista al rey precipitarían los acontecimientos. El infante, tras unos meses de tira y afloja y tras frustradas acciones militares, se sometió al poder de su primo y solicitó su perdón. Este fracaso inicial, como veremos, no le desalentaría en el futuro; antes bien, había aprendido la lección y ya sabía que no podría volver a intentarlo sin la complicidad expresa de su poderoso hermano, Juan, que pronto se convertiría en rey de Navarra, y contando, además, con el apoyo, más o menos expreso, y el paraguas protector del primogénito, Alfonso V de Aragón.

El fracaso de esta tentativa tuvo como consecuencia un primer despojo de las haciendas que detentaban los principales implicados. En primer lugar, las del promotor, el infante don Enrique que perdería, además de sus señoríos, el poderoso maestrazgo de la orden de Santiago, que pasaría a don Álvaro de Luna, aunque no en calidad de maestre, sino de gobernador²⁵. Los recuperaría dos años más tarde, tras reconciliarse con su hermano, que intercedería ante Juan II para que le perdona-se y le hiciese regresar a la corte²⁶. También se los devolvieron a Garci Fernández Manrique, pero no al condestable Ruy López Dávalos, que fue, a la postre, la única víctima de esta fracasada acción pues perdería definitivamente todo su patrimonio y sería expulsado de la corte. El caso, tan singular, de este personaje merece un tratamiento más extenso por mi parte.

El cronista del reinado de Juan II, Fernán Pérez de Guzmán, no debió de llegar a conocer personalmente a Dávalos, aunque sí tendría acceso a información privilegiada que le proporcionarían personajes que sí le conocieron y que habían sido testigos directos de cómo había pasado de ser un gran señor a perderlo todo. Esta debió de ser la razón fundamental que explica la bella semblanza que le dedica en sus *Generaciones*²⁷. Por cierto, y como veremos, una semblanza muy positiva para el personaje en cuestión, quizás porque su ascenso y caída le impresionaron tanto que quiso dar en ella una verdadera lección moral de hasta dónde puede llegar la naturaleza humana en su afán de poder y riquezas.

Sorprende que un personaje, como Dávalos, tan curtido en mil batallas, con tanta experiencia en los pasillos del poder, se sumara tan fácilmente a un golpe tan mal improvisado. Es probable que no tuviese, o no le quedara, otra opción, pues se hallaba fuertemente vinculado, desde la primera década del xv, al partido –vamos a llamarle así, aunque no se nos escapa lo incorrecto de tal denominación– aragonés. Por otra parte, no era ya la persona de confianza del nuevo monarca, como lo había sido de su padre, y además se le había apartado de la esfera gubernamental y de la

25. Fernán PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, BAE, año 1422, cap. 417; cap. XVI, pp. 419-420; *Crónica de Don Álvaro de Luna* (atribuida a Gonzalo Chacón), ed. y estudio de Carriazo y Arroquia, Juan de Mata, cap. XIII, p. 51 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 85. Sobre la gobernación de la orden de Santiago a don Álvaro, *Crónica de Don Álvaro de Luna*, cap. XIII, p. 51; PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, año 1423, cap. VI, pp. 424-425 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 85.

26. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», pp. 95-96.

27. Ver nota nº 24.

toma de decisiones a favor de Álvaro de Luna, que le miraba con recelo desde hacía ya largos años. Ambos hechos, a no dudarlo, y, sobre todo, la necesidad de recuperar su antiguo prestigio y valimiento, le lanzarían a esa insensata aventura. Se jugó todo su prestigio, grandeza y poder a una sola carta que, por creerla vencedora, al tratarse de la persona que la había protagonizado, lo perdería todo de un solo golpe.

El futuro condestable era un hidalgo modesto procedente de Úbeda²⁸. Su padre había ejercido el oficio de alcaide de los alcázares de esa ciudad y él, siendo aún muy joven, se había ejercido en continuos combates en la frontera con el reino nazarí de Granada, con diversa fortuna pues llegaría a caer prisionero, aunque por poco tiempo, porque pronto sería felizmente rescatado²⁹. No me voy a detener, ni tampoco es este el lugar, en describir pormenorizadamente su ascenso a los más destacados puestos de responsabilidad política en el reinado personal de Enrique III; solo me centraré en señalar aquellos hechos de singular relieve protagonizados por el personaje y que pueden interesar para el objetivo previsto. Ya lo hizo en su día, y muy bien por cierto, el profesor E. Mitre, aunque, a no dudarlo, Dávalos merecería que alguien le dedicase una investigación de base más profunda³⁰.

Al parecer, ya en los últimos años del reinado de Juan I, había ya desempeñado algún oficio de cierta importancia junto al monarca, probablemente como ayo de su hijo primogénito Enrique, tal como lo da a entender Pérez de Guzmán cuando en su semblanza afirma que *fue bien quisto del Rey Don Juan... e porque comúnmente los Reyes desde que son hombres, desamanlos que cuando niños lo apoderaron*, aludiendo también con estas palabras a una primera caída en la gracia real, de la que más tarde, como veremos, se recuperaría³¹.

En cualquier caso, sería Enrique III, quizás porque al criarse con él le conocía bien, quien le promocionaría y le elevaría, por cierto de una manera bastante rápida, a altos puestos de responsabilidad política y militar. Emilio Mitre, ha llegado a decir que se convertiría en brazo derecho del monarca. Por su parte, Suárez Fernández, le atribuye un papel fundamental, junto con Juan Hurtado de Mendoza y Diego López de Estuñiga, nada menos que *en la obra de concentración del poder real y de restauración de la autoridad monárquica*³². Desde luego, el monarca le utilizaría para resolver cuantos problemas se le presentarían en el reino. Nombrado muy pronto camarero mayor del rey, llegaría a ocupar el oficio de adelantado mayor del reino de Murcia, ciudad en la que ejercería una eficaz labor a la hora de liquidar las complejas banderías entre los linajes Manuel y Fajardo, que venían ensangrentando desde hacía algunos años la capital de ese reino³³. En la guerra de 1396, entre Castilla y Portugal, pararía la entrada de los portugueses en el reino de Galicia al frente de un fuerte ejército³⁴.

28. *Ibidem*, MITRE, *op. cit.*, p. 31, afirma que era oriundo de Navarra y llegaría a ser nombrado también alcaide por Enrique III en su testamento.

29. *Ibidem* y MITRE, *op. cit.*, p. 104.

30. MITRE, *op. cit.*, pp. 156-158.

31. PÉREZ DE GUZMÁN, *Generaciones...*, p. 702.

32. MITRE, *op. cit.*, p. 31 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «España Cristiana...», p. 339.

33. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «España Cristiana...», tomo XIV de la *Historia de España*. MENENDEZ PIDAL, p. 340.

34. *Ibidem*, pp. 355-356.

Finalmente, en 1400, y tras sufrir un eclipse político, que, como sabemos, menciona Pérez de Guzmán, y del que, por desgracia, carecemos de información, fue nombrado condestable de Castilla, tras el fallecimiento del conde de Trastámara, que desempeñaba ese oficio³⁵.

Muerto Enrique III, en 1406, al que debía todo lo que había llegado a ser en el reino, buscaría la protección del infante don Fernando, hermano del fallecido monarca, al que se vincularía definitivamente, creyendo ver en el regente y en su prole el mayor poder de Castilla, como así efectivamente era durante gran parte de la minoridad de Juan II, e iniciando así una andadura que a la postre, como ya hemos señalado, causaría su ruina. La Semblanza que sobre él nos ha dejado Pérez de Guzmán es bastante generosa: después de describir su aspecto físico, *hombre de buen cuerpo y de buen gesto*, pasa a enumerar aquellas cualidades que para el cronista más le destacaban, *muy alegre e gracioso e de amigable conversación, muy esforzado e de gran trabajo en las guerras, asaz cuerdo e discreto, la razón breve e corta, pero buena e atentada; muy sofrido e sin sospechas*³⁶. De todas maneras, como ser humano no podía ser perfecto, y el cronista que, por otra parte, siempre lo mira con simpatía, así lo hace notar, *pero como en el mundo no hay hombre sin tacha, no fue franco, y aplaciale mucho ir a astrólogos, que es un yerro en que muchos grandes se engañan*³⁷.

El todopoderoso condestable, que al final de su vida había apostado por el bando aragonés, porque pensaba que era el más fuerte, tras serle confiscados sus bienes, murió poco después, en 1428, *ya viejo en edad de setenta años, muy apasionado de gota e otras dolencias, muy afligido por la falsa infamia e por el destierro e perdimiento de bienes*³⁸. En lo que no hay acuerdo es en el lugar en que falleció, para unos —Pérez de Guzmán— en Valencia, para otros en Teruel, donde a la sazón se hallaba en compañía de Alfonso V de Aragón³⁹. Y, aunque me estoy alejando un poco del tema, no me resisto a transcribir las palabras finales de la semblanza de Pérez de Guzmán, porque, de una parte, expresan un juicio del que se extrae una enseñanza moral, y de otra, porque resultan muy apropiadas para lo que estoy analizando en este texto: la ruleta de la fortuna, del destino, que hace caer en desgracia a personas que hasta pocos días antes habían sido poderosísimas en el reino y que, ahora, tras perder el favor real, terminan desapareciendo tragados por el sumidero de la historia. Vencedores que, al final, fueron vencidos por sentimientos tan temibles como la envidia y la codicia. *Nihil novum sub sole*. Dice, al respecto, el cronista: *paresee que más por cobdicia de sus bienes que por zelo de hacer justicia, fue contra él procedido; gracias a la avaricia que en Castilla es entrada y la posee, lanzando della vergüenza y consciencia, ca oy no tiene enemigos el que es malo, sino el que es muy rico; aquí podemos decir: ¿quién te mató, señor?, dixó: lo mio*⁴⁰.

35. PÉREZ DE GUZMÁN, *Generaciones*, p. 702; MITRE, *op. cit.*, pp. 130-131 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «España Cristiana...», pp. 338 y 360.

36. PÉREZ DE GUZMÁN, p. 702.

37. *Ibidem*.

38. *Ibidem*.

39. *Ibidem* y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 101. Es Carrillo de Huete quien afirma que murió en Teruel, *Crónica del Halconero*, 1428, p. 15.

40. PÉREZ DE GUZMÁN, *Generaciones*, p. 702.

El patrimonio acumulado durante sus años de valimiento con Enrique III, se repartiría, por orden personal de Juan II, entre altos personajes⁴¹. El oficio de condestable pasaría a don Álvaro de Luna, que lo ambicionaba desde hacía algún tiempo. El adelantamiento de Murcia fue, como era previsible, para Alfonso Yáñez Fajardo, el mayor poder de ese reino, con el que Juan II y su privado, el nuevo condestable, deberían necesariamente contar, sobre todo para tener pacificado ese reino. Este fue el reparto de los oficios. Por lo que respecto a los señoríos, unos cuantos nobles sacarían verdadera tajada⁴². El patrimonio ubicado en tierras abulenses, formado por las villas de Arenas de San Pedro, El Colmenar con sus herrerías y Candeleda, correspondían respectivamente al conde de Benavente, al rey Juan de Navarra y al justicia mayor, Pedro de Estúñiga. De los señoríos andaluces se harían también varios lotes: Arcos de la Frontera le tocaría en suerte al almirante Alonso Enríquez, Arjona –con el título de duque– al primo del rey, Fadrique Enríquez y, finalmente, Osorno –en tierras extremeñas– a Diego Gómez de Sandoval, uno de los paniaguados más fieles de Juan de Navarra. Sabemos también, por otras fuentes, que otras villas situadas en tierras del obispado de Ávila o en sus proximidades, como Castil de Bayuela y la Adrada, pasarían por expreso deseo de Juan II a su privado, don Álvaro; mientras que otros señoríos y lugares, como el condado de Ribadeo, se los reservaría la corona para premiar futuras lealtades.

2.2. *El enfrentamiento bélico entre los infantes y la realeza castellana*

El condestable, Ruy López Dávalos, fue, como ya he indicado, sacrificado pues, como también ya sabemos, los hermanos, Juan y Enrique, se reconciliarían en 1425. La vuelta al redil del hermano díscolo traería como consecuencia el perdón real y la devolución de sus señoríos. Sus partidarios fueron también exonerados, con la única excepción de Dávalos, al que, de una parte, don Álvaro de Luna, se negó en todo momento a devolverle el oficio de condestable, y de otra, el propio Juan II, tampoco estuvo dispuesto, a pesar de los ruegos de sus dos primos, a perdonarle y retornarle en sus señoríos porque, y sin que sepamos las razones profundas de su obstinada actitud hacia el personaje como dice el halconero en su *Crónica, el qual (el rey) estava bien duro en ello*⁴³.

De nuevo nos encontramos con los infantes de Aragón y de nuevo las intrigas y maquinaciones de ambos. Los dos se seguían considerando, por herencia de su padre, que eran las personas más idóneas para gobernar el reino y al mismo rey. Pero ya se habían percatado de manera bien diáfana que el poder se les había escapado, a la altura de 1428, de las manos, y que quien verdaderamente mandaba en Castilla, tras la persona del monarca, era el odiado Condestable Luna, a quien

41. PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, 1422, cap. XIII, p. 418 y 1423, cap. VI, pp. 424-425; *Crónica de Don Álvaro de Luna* (atribuida a Gonzalo CHACÓN), cap. XIII, pp. 51-52 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 85.

42. *Ibidem*.

43. CARRILLO DE HUETE, *Crónica del Halconero*, p. 15.

consideraban un advenedizo, soberbio y vanidoso. La única opción que les quedaba era ya recurrir al enfrentamiento armado a fin de que esta peligrosa acción bélica decidiese, finalmente, el bando vencedor. Y a ella recurrirían bien pronto, tras el fracaso de sus continuas intrigas y tras algunos forcejeos preliminares. No me voy a detener en describir los diversos enfrentamientos entre ambos bandos, porque ya lo ha hecho Suárez Fernández, además de que me parece innecesario en un trabajo de esta índole⁴⁴. Los infantes, al final, serían vencidos porque la mayor parte de la alta nobleza seguiría apoyando al rey, quizás más, como sugería el cronista Pérez de Guzmán, por la perspectiva de botín que por verdadera devoción al trono y es posible que también hasta de la presión insostenible que los dos hermanos estaban ejerciendo en el reino.

La historia vuelve, y volverá más adelante, a repetirse. Entre los años 1429 y 1430, el inmenso patrimonio territorial de los infantes fue confiscado por Juan II, quien decidió, de nuevo y como era de rigor, repartirlo entre los que habían colaborado en la derrota. La *Crónica del Halconero*, y también la de *Juan II*, atribuida a Pérez de Guzmán, como testimonio de la importancia que daban a la caída de los infantes, se complacen en describir de manera detallada este expolio⁴⁵. Por descontado que don Álvaro de Luna se llevaría una buena parte que, como siempre, pediría expresamente al rey: la villa de Maderuelo con su tierra y, de nuevo, la administración del maestrazgo de Santiago, y digo la administración porque a Juan II no le pareció oportuno otorgarle el maestrazgo, probablemente por motivos políticos ya que podría servir de prenda en el futuro si se volvieran a presentar negociaciones con los aragoneses⁴⁶. El obispo de Palencia, don Gutierre de Toledo, firme partidario del condestable Luna, obtuvo como recompensa la villa de Alba de Tormes, que había formado parte de los señoríos de Juan de Navarra. Pedro de Velasco, que había puesto toda su casa, poderosísima, al servicio de la monarquía lograría dos villas, también de Juan de Navarra, una en la Rioja, Haro, y otra en tierras de Burgos, dos pueblos que cubrían un hito decisivo para los dominios señoriales del linaje, sobre todo esta última porque, al hacerse con ella, el eje norte-sur del patrimonio de los Velasco sobre la vertiente oriental de la actual provincia de Burgos quedaba prácticamente unificado⁴⁷. Otra villa de Juan de Navarra, Paredes de Nava, pasaba a poder del adelantado Pedro Manrique, así como Mayorga, que recibiría el conde de Benavente, Rodrigo Alfonso Pimentel. Finalmente, Cerezo de Río Tíron, en la comarca burgalesa de la Bureba, le sería concedida a Iñigo de Estúñiga.

El patrimonio del infante don Enrique también tuvo muchos pretendientes, a los que la Corona y don Álvaro pudieron, de momento, controlar con donaciones de villas y lugares. Así, Ledesma —con el título de conde—, que le correspondió al justicia mayor, Pedro de Estúñiga; Andújar, a don Luis de Guzmán, maestre de

44. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», pp. 95-97.

45. CARRILLO DE HUETE, *Crónica del Halconero*, 1429, cap. XXII, p. 42 y, sobre todo, 1430, cap. XXXI, pp. 51-52; PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, 1430, cap. IV, p. 479.

46. CARRILLO DE HUETE, *Crónica del Halconero*, año 1429, cap. XXVIII, p. 48; PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, año 1430, cap. IV, p. 479 y SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», pp. 115-116.

47. Alfonso FRANCO SILVA, «La formación del patrimonio de la Casa de Velasco (siglos XIII al XV)», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CCVI, cuaderno II, 2009, pp. 249-250.

Calatrava, que la pidió expresamente al rey; Medellín –con título condal– a don Pedro Ponce de León, que años más tarde la cambiaría por Arcos; Galisteo, para el conde de Castañeda, Garci Fernández Manrique; Salvatierra, también en la región extremeña como las dos anteriores, para Fernán Álvarez de Toledo, señor de Valdecorneja; Montemayor, para el mariscal Pedro García de Herrera; Miranda del Castañar para el camarero y contador mayor, Fernán López de Saldaña; Granadilla para el doctor Pero Yáñez; y finalmente, el doctor Diego Rodríguez de Valladolid, otro letrado de la confianza del anterior, recibiría un lugar llamado La Pililla –en tierra de Cuéllar–, al que pondría por nombre Montemayor, con ciertas aldeas hasta en número de 500 vasallos. Por último, también la esposa del infante Enrique, la infanta Catalina, hermana de Juan II de Castilla, sufrió la expropiación de 500 vasallos, en tierra de Guadalajara, que se llevaría el señor de Hita, Iñigo López de Mendoza, futuro marqués de Santillana. En esta verdadera lotería de señoríos se le llegaría a ofrecer a Fernando Díaz de Toledo, relator, referendario y miembro del Consejo Real, 500 vasallos, que podría elegir entre las tierras y lugares del infante don Enrique que aún no se habían repartido, pero, hombre avezado en las lides complejas de la política cortesana, modesto pero, sobre todo, astuto y precavido, «no lo quiso resebir diciendo que no le estaba bien de ser heredero del Rey de Navarra ni del Infante Don Enrique»⁴⁸. Unos meses más tarde, otras dos villas de la importancia de Cuéllar y Villalón, que habían estado sometidas a la jurisdicción de Juan de Navarra, fueron adjudicadas por concesión personal de Juan II al conde de Luna, hijo natural del rey de Sicilia, así como Arjona y Arjonilla, que hasta unos años antes pertenecían a los señoríos del duque don Fadrique Enríquez, que también había caído en desgracia por su complicidad con los aragoneses⁴⁹.

Tal como acabamos de exponer, el despojo de los infantes de Aragón, que habían huido hacia Aragón, buscando la protección de su hermano Alfonso V, había sido esta vez completo. Perdían así todo el patrimonio que les habían dejado sus progenitores. Más aún, jamás lo recuperarían, a pesar de que años más tarde, en virtud de los pactos con el reino de Aragón, regresarían a Castilla, e incluso llegarían a controlar el poder durante algunos años. Y expulsar de la corte a su odiado rival, al condestable Luna.

Llegados a este punto, debemos preguntarnos por las razones o causas que impidieron a los infantes recobrar sus dominios señoriales, si sabemos además que a partir de los años 1437 y 1438 serían perdonados y se les permitiría regresar a Castilla⁵⁰. No podía ser el tiempo, porque, en este caso, tan solo habían transcurrido todo lo más ocho años, tiempo, vuelvo a repetir, no muy largo como para que les impidiese exigir su restitución. Pienso que la razón fundamental que llevó a los infantes a no demandar ese derecho a recuperarlos, debió ser que gran parte de ese patrimonio se hallaba ya en poder de personajes muy poderosos, a los que ambos hermanos necesitaban tener de su parte, si es que querían derrotar al privado de

48. PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, año 1430, cap. IV, p. 479.

49. *Ibidem*, año 1430, cap. V, p. 479 y cap. XIII, p. 482. Más tarde estos bienes le serían confiscados, aunque para entonces el conde ya había vendido Arjona a don Álvaro de Luna y Villalón al conde de Benavente; CARRILLO DE HUETE, *Crónica del Halconero*, p. 151.

50. SUÁREZ FERNÁNDEZ, *Enrique IV*, E. Ariel, Barcelona, 2001, pp. 22-23.

Juan II y recuperar de nuevo el control del poder en el reino. En consecuencia, carecían de poder suficiente por sí solos, a pesar de las complicidades con algunos nobles y caballeros de las que aún gozaban, para exigir a esos altos nobles que les restituyesen las villas confiscadas. Si se atrevían a demandárselas las posibilidades de recuperar el mando en Castilla eran prácticamente nulas, ya que toda, o casi toda, la nobleza se cerraría en banda y, antes de ceder esas villas, que ellos consideraban como conquistas legítimas derivadas de la victoria en una guerra, se echarían en brazos del rey y de don Álvaro. Por consiguiente, a la altura de los años 1438 y 1439, Juan y Enrique de Aragón, se habían ya resignado a la pérdida definitiva de ese patrimonio, aunque aún habían logrado retener algún que otro señorío. Resignación forzada y, desde luego, bastante fingida a la espera de conseguir en el futuro un mayor botín. A fin de hacernos una idea de lo que se les había confiscado, Juan de Navarra haría una evaluación estimada, en lo que se refería solo a su patrimonio sin contar con el del hermano, en la cantidad de 2.599.823 mrs. y 6167 doblas y cuarto anuales⁵¹.

Algunas de las villas confiscadas serían utilizadas por sus nuevos señores para intercambiarlas por otras que se hallaban más próximas al centro geográfico de sus señoríos principales, como sucedería con Arcos de la Frontera, Medellín y Ledesma, que volverían a ser recuperadas por la Corona, aunque, como ya sabemos, por poco tiempo. Lo cierto fue que la mayor de esas poblaciones, con la excepción de Granadilla y Miranda del Castañar, que tuvieron otro destino, sería definitivamente incorporada a su patrimonio por sus nuevos titulares.

2.3. El desenlace final. Olmedo y la expropiación definitiva de los infantes

Era evidente, si se ha seguido con cierta atención las páginas precedentes, que los infantes no se resignarían tan fácilmente al despojo de su patrimonio y a la pérdida de sus posiciones de poder en Castilla en beneficio, sobre todo, de don Álvaro de Luna. Imposibilitados de momento de reemprender acciones militares, siempre estarían bien informados de la situación política del reino gracias a que continuaban conservando una tupida red de parientes, vasallos y paniaguados, y esperarían, mientras tanto, la ocasión propicia para volver a Castilla. Ya llegaría el momento de tomar la iniciativa para echar a don Álvaro. Esa oportunidad se la proporcionaría un matrimonio. En efecto, seis años después de su derrota, a Juan de Navarra se le presentó el momento de entrar en Castilla por la puerta grande, si se me permite este símil taurino: su primo, Juan II, le solicitaba a su hija Blanca en matrimonio para su hijo y heredero, Enrique. Tras una serie de pasos y tanteos iniciales, se llegó a un acuerdo definitivo, que se firmó en Toledo, en 1436⁵². De acuerdo con los términos de ese pacto, o tratado como también ha sido definido, la hija de Juan de Navarra recibiría en dote de su padre, cuando se efectuase el casamiento real con don Enrique, las villas de Medina del Campo, Roa y Olmedo, que habían formado

51. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 133.

52. *Ibidem*, p. 147 y *Enrique IV*, pp. 22-23 y p. 16.

parte de su patrimonio y que en ese momento se hallaban en poder de la Corona tras la gran confiscación de 1430⁵³. Se le otorgarían, además, los derechos al marquesado de Villena. De esta manera, mediante este enlace matrimonial, Juan de Navarra, el futuro Juan II de Aragón confiaba no solo en regresar al reino, del que, en su opinión, tan injustamente había sido expulsado, sino también, y hasta que se le hiciesen efectivas las arras, administrar, en nombre de su hija, las ricas rentas que esas cuatro villas, en particular Medina del Campo, le podrían proporcionar⁵⁴. Por consiguiente, su máximo interés radicaba en esas dos oportunidades que indirectamente se le ofrecían, porque, desde luego no podía estar nada satisfecho de las menguadas rentas que le ofreció también su real primo por su renuncia definitiva a su antiguo patrimonio⁵⁵. Por otra parte, y a pesar del matrimonio que acercaba aún más en parentesco a ambos monarcas, Juan II no quiso de momento, quizás por temor a nuevas alteraciones, otorgarle su perdón, no permitirle volver a Castilla sin su licencia. Era un gran sacrificio el que se veía obligado a pactar, pero, con el matrimonio de su hija al rey de Navarra se le ofrecían, en su opinión, perspectivas de futuro bastante prometedoras. El enlace fue, pues, aceptado por ambas partes. Juan II y su privado creían que con el casamiento se aplacarían las iras de los infantes que serían de esa manera neutralizados. Vana ilusión, como de inmediato vamos a ver.

A la altura del año 1437, los infantes estaban muy lejos de sospechar que su anhelado retorno a Castilla, con lo que podía suponer para sus intereses, le vendría de la mano de su eterno rival, el condestable Luna. Lo que ellos esperaban no era ni muchísimo menos esa petición, sino que más bien se hallaban plenamente convencidos de que, un día u otro, una gran parte de la nobleza, descontenta con el gobierno unipersonal de don Álvaro, les solicitaría su regreso a fin de luchar juntos contra el que ahora se había convertido en enemigo común. Por mi parte, no voy a entrar más que en detalles que juzgo necesarios para la comprensión correcta de una serie enrevesada de hechos y acontecimientos venideros, algunos ciertamente difíciles de explicar⁵⁶.

En efecto, don Álvaro venía ya teniendo problemas con un sector, al principio minoritario, de la nobleza, al menos desde el año 1431, en que el conde de Haro y algún otro más comenzaron a manifestar su oposición al condestable, probablemente porque habían creído que este último, tras librarse de los infantes, les daría una importante participación en el gobierno del reino. No sucedería así, sin embargo porque el privado tenía cada vez más a controlar personalmente todo el poder, valiéndose de una serie de personas de su confianza que fue situando poco a poco en los órganos de la administración, sobre todo en el Consejo Real. La situación se iría enrareciendo paulatinamente, a partir de 1434 en que se dio por finalizada de manera inesperada la aventura granadina que el rey y el condestable habían emprendido en los comienzos de esa década. Aún así, a pesar de este descontento, don Álvaro continuaría conservando el control del poder, a base de

53. *Ibidem*. Sobre el pacto matrimonial, CARRILLO DE HUETE, *Crónica del Halconero*, 1436, cap. CCXIII, p. 234 y PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, año 1437, cap. VI, p. 587.

54. *Ibidem*.

55. *Ibidem*.

56. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», pp. 134-135, 143, 147 y, sobre todo, p. 154.

de repartir palos y zanahorias, hasta el año 1439 en que estalló una verdadera rebelión protagonizada por los linajes más significativos del reino, como los Enríquez, Pimentel, Manriques, etc.⁵⁷. El privado se vio de pronto tan acorralado que no vio otra solución que llamar en su ayuda a los que habían sido –y en realidad continuaban siéndolo– sus más encarnados enemigos, los infantes, que de esa manera, y llamados por el propio poder, regresarían a la Corte. No le serviría de nada, pues, como era previsible, los infantes, lejos de apoyarle, entrarían pronto en tratos con la nobleza rebelde, tratos que se confirmarían en la llamada conferencia de Castroño de 1439⁵⁸. El resultado de esta jugada combinada de los infantes, Juan y Enrique, y de la liga de nobles hostiles a don Álvaro fue el destierro del privado⁵⁹. El condestable se veía así obligado a abandonar el poder, pero había conseguido que el rey continuase manteniendo a sus peones en el Consejo Real, al que los nobles desafectos consideraban que, junto con el monarca, debería ser el verdadero órgano de gobierno del reino. Este hecho, que al parecer los rebeldes no le dieron la importancia que tenía, permitiría a don Álvaro, no solo estar bien informado de cómo se desarrollaban los acontecimientos en el propio seno del poder, sino también pensar en un pronto retorno a la Corte. De hecho, no se quedaría quieto, antes bien, poco después de ser desterrado, trataría, por todos los medios a su alcance, de separar a los infantes del grupo nobiliario. Sus tentativas resultarían, sin embargo, infructuosas, sobre todo tras la fuga de Juan II de la Corte, en enero de 1440⁶⁰. La huida del monarca, *presentada por los infantes como una muestra más de que el rey no aceptaba el programa de gobierno que le había impuesto la liga nobiliaria* –cuando en realidad tampoco los infantes pretendían imponer un *régimen jurídico de la nobleza*– sería gravemente perjudicial para la institución monárquica, porque, fue entonces, en opinión de Suárez Fernández, cuando toda la nobleza se inclinó decididamente por los hijos de Fernando de Antequera⁶¹.

De esta manera, a partir de ese año, 1440, se llegó a la situación de que todo el poder del reino, con la ayuda de la liga nobiliaria y la complicidad manifiesta del príncipe de Asturias, había pasado a manos de los infantes de Aragón⁶². Sin embargo, el panorama así descrito se hallaba muy lejos de despejarse, pues, al año siguiente el príncipe Enrique, teledirigido por su privado, Juan Pacheco, comenzó a dar muestra de cierta independencia con respecto a la fracción que encabezaba su suegro⁶³. El condestable, por su parte, apoyado siempre por el monarca, decidido a deshacerse de la presión que sobre él ejercían sus primos, inició planes para volver a la Corte y, a tal fin, organizó sus preparativos para enfrentarse con sus enemigos, por las armas si era preciso. Los infantes, desde luego, tenían el poder, pero los acuerdos con la liga nobiliaria les obligaban continuamente a pactar las principales

57. *Ibidem*, p. 143.

58. *Ibidem*, Enrique IV, p. 24.

59. *Ibidem*.

60. Alfonso FRANCO SILVA, «Juan Pacheco. De doncel del Príncipe de Asturias a marqués de Villena (1440-1445)», en *Anuario de Estudios Medievales*, 39/2 (2009), p. 730.

61. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 160.

62. FRANCO SILVA, «Juan Pacheco...», pp. 736-737.

63. *Ibidem*, pp. 739, 748 y 749.

decisiones de gobierno. Una situación semejante, más aún cuando los infantes, sobre todo Juan de Navarra, estaban decididos a controlar todo el poder sin interferencia alguna, no podía sostenerse por mucho tiempo. Pronto, las divisiones en el seno de la nobleza se harían patentes, sostenidas en la sombra por el condestable que intentaba fomentar las disidencias frente al gobierno de los infantes⁶⁴. El propio príncipe, y su mentor, Pacheco, procedieron a entrar en secreto, con don Álvaro. Juan de Navarra se vio obligado entonces, para mantenerse en el poder, a dar un golpe de mano en Rámaga, una aldea al sur de Madrigal, golpe que, en palabras de Suárez Fernández, *contribuyó a encender la hoguera de la guerra civil y tuvo como lejana e inesperada consecuencia la eliminación definitiva de los infantes de Aragón*⁶⁵. El objetivo del golpe, en opinión de este mismo historiador, era de una audacia singular: *«reducir al rey a prisión y convertir a la monarquía en tutela»*⁶⁶. Tras una serie de vicisitudes que he estudiado en otro lugar, y sobre todo, tras el abandono por parte del príncipe del bando de su suegro, solo parecía quedar, si es que se quería solucionar el conflicto, el recurso a las armas.

A mediados de 1444 el enfrentamiento parecía inminente. Juan II había logrado huir de Portillo, villa en la que se hallaba recluido por orden de Juan de Navarra, y refugiarse en Dueñas, para juntarse allí con su hijo, Enrique, y el condestable⁶⁷. Pocos meses después, en septiembre de ese mismo año, el futuro Enrique IV se confederaba con su padre y con una serie de altos nobles para luchar contra los infantes⁶⁸. El combate definitivo se daría en Olmedo, el 19 de mayo de 1445⁶⁹. Los infantes fueron completamente derrotados. Don Enrique de Aragón moriría poco después, a consecuencia de las heridas que había sufrido en el campo de batalla⁷⁰. Su hermano Juan pudo, sin embargo, escapar y refugiarse en Aragón.

La batalla de Olmedo tendría importantes consecuencias. Por de pronto, la confiscación de los bienes de los infantes, que esta vez sería definitiva. Jamás volverían a recuperar aquel formidable patrimonio que el infante don Fernando de Antequera les había legado. Fueron, además, expulsados del reino, al que ya nunca volverían.

Un gran patrimonio y un gran poder desaparecían por completo del horizonte político de Castilla. Final feliz. De nuevo asistimos al espectáculo del reparto entre los vencedores⁷¹. Don Álvaro lograba al fin acceder, ahora sin problemas ni subterfugios de ninguna clase, a la codiciada dignidad de maestre de Santiago, pero además le hincaba el diente al patrimonio extremeño de doña Leonor de Albuquerque, que había heredado su hijo Enrique. Albuquerque, Azagala y la Codosera pasarían así

64. *Ibidem*, p. 739.

65. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 176 y ss. y *Nobleza y Monarquía. Puntos de vista sobre la historia política castellana del siglo XV*, Valladolid, 1959, pp. 114-115, y *Enrique IV*, p. 45 y ss. Ver también CARRILLO DE HUETE, *Crónica del Halconero*, cap. CCCXXI, p. 435 y ss.

66. *Ibidem*.

67. PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, cap. XVI, p. 623.

68. FRANCO SILVA, «Juan Pacheco...», p. 752.

69. *Ibidem*, p. 750.

70. *Ibidem*, p. 754.

71. *Crónica de Don Álvaro de Luna*, 1445, cap. LIX, p. 177 y cap. LX, p. 180; SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», pp. 186, 187 y 189 y FRANCO SILVA, «Juan Pacheco...», p. 754 y ss.

a su poder. Pero los más beneficiados de los despojos de los vencidos fueron dos advenedizos que entre 1440 y 1445, merced a la protección del príncipe Enrique, habían sabido jugar sus cartas con pleno éxito en el complicado tablero político del reino⁷². Dos hermanos, Juan Pacheco y Pedro Girón, con los que a partir de ahora, habría que contar necesariamente a la hora de organizar el reparto del poder. El mayor, recibiría con el título una buena parte de las villas que formaban parte del marquesado de Villena, más otra serie de pueblos y lugares como Ágreda –en tierras de Soria–, Medellín, Villanueva de Barcarrota, Salvatierra, Salvaleón y otros señoríos situados en la región extremeña⁷³. Su hermano, Pedro Girón, también fue premiado generosamente, en primer lugar con una gran prebenda, el maestrazgo de la orden de Calatrava, que había sido prometido un año antes a un hijo bastardo de Juan de Navarra⁷⁴. El cronista, Alonso de Palencia, afirma que ambos regalos –el marquesado y al maestrazgo– constituían el precio que don Álvaro de Luna se veía obligado a pagar, a fin de mantenerse en el poder, con la aquiescencia de Juan Pacheco y, por tanto, con la del príncipe de Asturias⁷⁵. No hubo problema alguno en la concesión del título de marqués de Villena, porque se trataba de un extenso señorío que hasta entonces solo lo habían disfrutado miembros de la familia real. En cambio, sí presentaría algunos inconvenientes. La donación del maestrazgo de Calatrava que pronto, sin embargo, se resolverían⁷⁶. El premio que recibió Girón no se reducía solo a ese maestrazgo, sino que también se le concederían otros señoríos: Uruaña, Tiedra y Pobladura, tercias de Arévalo y su tierra y, un poco más tarde, la villa de Peñafiel⁷⁷. Ninguno de esos señoríos podía compararse con la elección de maestro de Calatrava, pues el control de esa orden militar y económica que el personaje utilizaría en el futuro, con bastante éxito, por cierto, para su exclusivo beneficio personal y el de su familia⁷⁸.

Finalmente, y para cumplir con el tema propuesto, algunos otros personajes se beneficiarían también de esta expropiación. Así, Iñigo López de Mendoza, que pasaría a ser marqués de Santillana y conde de Manzanares el Real, Gutierre de Sotomayor, que tras la destitución de su tío, Juan, había sido creado, merced a la protección del condestable Luna, maestro de la orden de Alcántara, y que ahora recibirá, como premio a su lealtad, la villa de Alconchel en tierras de Badajoz, y, finalmente, el príncipe Enrique, a quien se le adjudicaría Cáceres⁷⁹. También perderían sus haciendas Juan de Tovar y el conde de Castro, de la misma manera que sus protectores. Parecida suerte padeció el almirante, quien vio confiscadas sus villas de Torrelobatón y Medina de Rioseco, que en un principio pasarían a poder del heredero del trono, aunque, poco después, tras obtener el perdón, conseguiría recuperarlas.

72. FRANCO SILVA, «Juan Pacheco...», p. 754 y ss.

73. *Ibidem*, pp. 752 y 754.

74. *Ibidem*, p. 757.

75. ALONSO DE PALENCIA, *Crónica de Enrique IV*, Libro I, cap. VII, pp. 23-24.

76. FRANCO SILVA, «Juan Pacheco...», p. 758.

77. *Ibidem*.

78. *Ibidem*.

79. SUÁREZ FERNÁNDEZ, «Los Trastámaras...», p. 189.

La sombra inquietante y poderosa de los dos infantes de Aragón se había desvanecido. Aunque, de otra forma, iba a ser sustituida por otra, esta vez representada por el príncipe Enrique y sus dos ambiciosos consejeros. Bien lo iba a comprobar, casi inmediatamente después del despojo de los aragoneses, el aparente vencedor, el todopoderoso privado de Juan II, don Álvaro de Luna, quien, a partir de ahora, tendría que pactar con esos dos nuevos poderes cualquier decisión que se adoptase en el reino. Más aún, años después de derrotar a sus enemigos, sería él en persona la próxima víctima del despojo de la lucha por el poder.

3. EL EXPOLIO DEL PATRIMONIO DE DON ÁLVARO DE LUNA

En 1453 una nueva expropiación de señoríos se anunciaba en Castilla. Esta vez, el protagonista, para su inmenso pesar, era el vencedor de Olmedo. En efecto, en junio de ese año, de manera sorprendente, porque aún ignoramos los motivos que condujeron a Juan II a adoptar una decisión tan grave; don Álvaro fue decapitado en la plaza pública de Valladolid. No quiero entrar en la descripción de los acontecimientos que estuvieron en la base de esta monumental caída en desgracia de un personaje que había sido hasta muy poco antes la mano derecha del rey, su valido o, si se quiere, su privado, el hombre en quien más confiaba desde su más tierna infancia. Y no lo voy a hacer porque su análisis se apartaría bastante del tema que se me ha propuesto⁸⁰. Solo voy a centrarme, para la mejor comprensión de lo que se me ha pedido, en comentar brevemente los hechos posteriores a la desaparición del condestable que guardan íntima relación con la confiscación de su patrimonio.

Álvaro de Luna, hombre inteligente, ambicioso, defensor de la monarquía frente a las maquinaciones de los infantes de Aragón y de la alta nobleza, había tejido intriga tras intriga, había luchado sin desmayo para, en poco más de quince años, salir de la nada y convertirse en un gran señor, dueño del mayor patrimonio del reino y también, lo que era aún más decisivo, de la voluntad del monarca y, por ello mismo, en árbitro de los destinos del reino⁸¹. Tras la caída de los infantes, incluso yo diría que antes, nadie en Castilla, salvo el rey, se le podía comparar tanto en riqueza como en poder. Su patrimonio en el momento mismo de su desdichado final, lo formaban un formidable y extenso conjunto territorial formado por numerosos pueblos y lugares situados en diferentes zonas del reino castellano. Así, en lo que hoy es la actual provincia de Soria, el condestable detentaba una serie de villas que formaban parte del condado de San Esteban de Gormaz, en el obispado del Burgo de Osma, más otra serie de poblaciones que penetrabas en tierras segovianas y abulenses como Maderuelo, Ayllón, Riaza, Arenas de San Pedro, El Colmenar,

80. Para los pormenores de la caída y ejecución del condestable, Isabel PASTOR BODMER, *Grandeza y tragedia de un valido*, Madrid, 1992. Espléndida descripción de los acontecimientos y del momento final de don Álvaro en *Crónica de Don Álvaro de Luna* (atribuida a Gonzalo CHACÓN), ed. y estudio de Carriazo, Madrid, 1940, cap. CXXVIII, p. 438, y PÉREZ DE GUZMÁN, *Crónica de Juan II*, cap. II, p. 682.

81. FRANCO SILVA, «El destino del patrimonio de Don Álvaro de Luna», recogido en *La Fortuna y el Poder*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 1996, pp. 265-290.

La Adrada, Castil de Bayuela, La Higuera, Candeleda, y algunas otras más⁸². Además era también señor de la Puebla de Montalbán, Escalona, la Torre de Esteban Hambrán, Alamin y de las villas del Infantado. Donaciones, compras, trueques y algún que otro procedimiento más le habían permitido juntar una hacienda tan considerable. A todo ello había que añadir el maestrazgo de la orden de Santiago y el oficio de condestable, además de otros, como el de mayordomo mayor que había desempeñado antes. Por otra parte, también había conseguido una parte considerable del botín de 1430, como ya hemos tenido ocasión de comentar, en concreto el condado de Albuquerque, que había formado parte de los dominios que en la región extremeña detentaba el infante don Enrique, como herencia de su madre.

Pues bien, todo este inmenso patrimonio desaparecerá tras su muerte, no de golpe, como había sucedido con los infantes, sino por etapas como veremos. La primera se inicia en el mismo año de su ejecución. Juan II sabía que su antiguo privado había acumulado grandes riquezas en su castillo de Escalona y para apoderarse de ellas, tras poner cerco a esa villa en la que se había refugiado la viuda e hijos de Luna llegó a un pacto con ella⁸³. El monarca, que poco antes, había confiscado todo el patrimonio del condestable, recibiría, en virtud de ese acuerdo, las dos terceras partes de esas riquezas y, a cambio, la viuda tendría la tercera parte restante y, sobre todo, la confirmación de que a su hijo y heredero Juan de Luna se le entregarían los señoríos de su padre, que era lo que más deseaba doña Juana Pimentel. ¿Todos los señoríos? Ni mucho menos. Se le devolverían las villas del condado de San Esteban de Gormaz, las villas abulenses ya mencionadas, las del Infantado, y otras como San Martín de Valdeiglesias, Villar del Prado, Alamin, la Torre de Esteban Hambrán y la Puebla de Montalbán⁸⁴. La Corona se reservaría para el patrimonio real las villas extremeñas y la villa de Escalona.

En este caso no se produjo un despojo general, probablemente porque el rey no quiso castigar más a la viuda de su antiguo colaborador. Le pareció que ya era suficiente con haberse apoderado de una gran parte de las joyas y piedras preciosas que se guardaban en Escalona, y de reservar para el realengo las villas mencionadas. Por otra parte, el monarca quiso ser prudente, porque no quería enojar a los poderosos parientes de doña Juana Pimentel, los condes de Benavente que, junto con una fracción de la alta nobleza, podrían no estar dispuestos a tolerar un expolio total ya que se podía convertir en un peligroso precedente para el mantenimiento de sus propias haciendas. No convenía, por tanto, sembrar truenos porque podrían desencadenar, en un momento políticamente tan delicado como aquel, graves tempestades. En consecuencia, la viuda del condestable lograba conservar una parte importante de la hacienda de su marido y, sobre todo, mantener el linaje en la persona de su hijo Juan. Y, sin embargo, todo se vendría abajo años más tarde, pues una serie de sucesos inesperados iban a despertar poderosas ambiciones.

Nada hacía esperar que el patrimonio de don Álvaro quedase privado bien pronto de herederos varones. Y, sin embargo, así fue, su hijo y heredero, Juan

82. *Ibidem*, p. 290.

83. *Ibidem*, p. 292.

84. *Ibidem*.

de Luna, falleció inesperadamente a la temprana edad de veintiún años, en 1456. Dejaba una hija póstuma, Juana de Luna⁸⁵. En sus últimas dos disposiciones, don Juan de Luna dejaba como heredero de su patrimonio al hijo o hija que le naciese de su esposa, Leonor de Estúñiga, y en caso de que éste se malograra o falleciese sin hijos, su herencia pasaría íntegra a su hermana María. De esta manera, dos mujeres, Juana y María, quedaban como herederas del linaje de don Álvaro. No podía sorprender, por tanto, que la circunstancia de que fuese a parar a una mujer y, además, menor, iba a desatar poderosas ambiciones.

Eran muy cuantiosos los bienes que estaban en juego, por ello no era de extrañar que su posesión fuese apetecida por otros linajes y hasta por la propia persona del monarca. Ya hemos visto cómo Juan II hizo todo lo imposible por hacerse con una parte importante del pastel, si se me permite esta última expresión. Su sucesor y, tras él su ambicioso privado Pacheco, no le irían a la zaga, primero por la vía del acuerdo y, si éste fallaba, por el recurso a las armas y a la confiscación pura y dura. Se inicia a partir de ahora una apasionante, pero complicada, etapa en la que dos grandes fuerzas entrarán en liza para hacerse con el patrimonio que con tanto trabajo, había logrado conservar Juana Pimentel. Por una parte, el rey y su favorito, por otra, los ricos Mendozas, que iban tras las villas del Infantado; en medio tres mujeres, abuela, hija y nieta, completamente indefensas ante semejante pugna de intereses.

El primero en entrar en escena fue el marqués de Villena, Juan Pacheco, que, decidido a todo con tal de apoderarse de ese patrimonio quiso pactar con Juana Pimentel el matrimonio de su nieta con su primogénito Diego López Pacheco. Inmediatamente después entra en liza el marqués de Santillana, Diego Hurtado de Mendoza, solicitando para su heredero Íñigo López la mano de María de Luna, la única hija viva del extinto condestable y de su esposa⁸⁶. Doña Juana, tras dudas y vacilaciones y tras recibir consejos, decide aceptar la proposición de Santillana y dar largas a Villena. Pacheco, ante el temor de que los Mendoza se erigiesen en protectores de los herederos de don Álvaro y frustrar de esa manera sus planes de boda de la nieta de ese último con su hijo recurrió como era lo normal en él, a Enrique IV. Con el apoyo del monarca, Villena decidió emprender una jugada arriesgada, como todas las suyas; armó tropas y, junto al rey, se dirigieron a la villa de Ayllón, donde se hallaba la nieta de don Álvaro al cuidado de su tutor, Juan de Luna, un sobrino del condestable, con el propósito de raptarla⁸⁷. Tras un tira y afloja, y ante fuerzas que le superaban, Juan de Luna pactó con Villena la entrega en tenencia del condado de San Esteban y las villas del Infantado, que pasaban así a poder del marqués⁸⁸. No pudo, sin embargo, apoderarse de su más apreciada presa, Juana de Luna, que había logrado huir con su abuela a la Puebla de Montalbán.

El plan de Pacheco hasta 1458 había dado excelentes resultados. El Infantado y el condado de San Esteban se hallaban en sus manos. Pero como jamás se sentía

85. *Ibidem*, p. 293.

86. *Ibidem*, p. 294.

87. *Ibidem*.

88. *Ibidem*.

satisfecho y, como siempre, donde ponía la bala, no pararía hasta hacerse con el patrimonio completo de aquel privado a quien había servido cuando aún era niño. Había que reducir la voluntad de Juana Pimentel, pero ésta, que le odiaba y le creía uno de los máximos culpables de la caída de su marido, se echó en brazos de los Mendozas, los únicos que estaban dispuestos a ayudarla. Era la única vía que le quedaba para defender la hacienda legada por su marido, y así, aquella infortunada pero brava mujer, pactó definitivamente con Santillana el matrimonio de su hija. No podía encontrar mejores valedores que los Mendoza, pues este linaje, a su vez, había recibido grandes agravios de Enrique IV y de Villena⁸⁹. La hija del condestable, María de Luna, recibiría en dote las villas abulenses –Arenas de San Pedro, el Colmenar, etc.– que su madre poseía como dote de su padre el conde de Benavente desde el año 1432 en que había contraído matrimonio con don Álvaro. El miedo a las represalias del rey y su favorito fue, pues, la causa este acuerdo matrimonial y de la confederación posterior de ayuda mutua entre ambos linajes.

Desde luego, la jugada de los Mendoza había sido magnífica. La reacción del burlado Pacheco no se haría esperar. Armó una hueste y se lanzó contra Juan de Luna y contra la condesa Juana Pimentel. Poco después, ocupaba de nuevo las fortalezas del condado de San Esteban y las villas del Infantado⁹⁰. Juan de Luna tuvo que huir del reino, y doña Juana, por su parte, pudo escaparse con su hija y su nieta y refugiarse en Arenas de San Pedro. Informado de todo cuando había sucedido, el marqués de Santillana decidió darse prisa y, así, en abril de 1460 envió a su hijo Íñigo a la villa de Arenas. El joven Íñigo, burlando, disfrazado de mercader, la vigilancia de las tropas reales que asediaban el castillo de esa villa, con la complicidad de su futura suegra, escaló la fortaleza y consumó el matrimonio con María de Luna⁹¹. Pacheco, furioso, obligó al rey a que le ayudase a doblegar a Juana Pimentel para que le entregase a su nieta, Juana y casarla así con su heredero⁹². Asediada por todas partes, la viuda del condestable logró huir de Arenas y refugiarse en el castillo de Montalbán. De nada le serviría, pues Enrique IV, en 1461, presionado por Pacheco, le obligó a renunciar a la tutoría de su nieta y, además, le confiscó todos sus señoríos, incluso los que correspondían a su hija María, casada ya con el primogénito de los Mendoza⁹³.

Los Mendoza, protestaron contra semejante ultraje y, ante el temor de que pudiesen organizar una liga de nobles, el rey dio marcha atrás y procedió a firmar un acuerdo con ese linaje, desembargando las villas y lugares de doña María, que veía así recuperado su patrimonio personal⁹⁴. La entrega no se haría sin la imposición

89. Entre otras cosas porque el monarca, siendo aún príncipe heredero, por consejo de Juan Pacheco, se atrevió a apoderarse de la villa de Guadalajara, sin resultado alguno; más tarde, y ya siendo rey llegaría a confiscarle, en 1459, esa villa, acción que los Mendoza, profundamente agravados, no le perdonarían fácilmente, FRANCO SILVA, *La Fortuna y el Poder*, pp. 295-296.

90. Diego de VALERA, *Memorial de Diversas Hazañas*, tomo LXX de la BAE, cap. XVI, p. 19 y cap. XVIII, p. 21.

91. FRANCISCO LAYNA SERRANO, *Historia de Guadalajara y sus Mendozas en los siglos XV y XVI*, tomo II, p. 144.

92. FRANCO SILVA, *La Fortuna y el Poder*, p. 298.

93. *Ibidem*.

94. *Ibidem*.

de condiciones al marqués de Santillana: no podrían acudir en ayuda de la viuda del condestable, que seguía refugiada en Montalbán y sin posibilidad de auxilio alguno pues, los Mendoza, además de que ya habían alcanzado gran parte de sus objetivos, estaban maniatados por el pacto con el rey. Toda la ira de Enrique IV contra la rebelión de doña Juana se iba a descargar de inmediato. De nuevo procedió a confiscar el patrimonio que aún le quedaba. Al fin, a la «triste condesa», como así le gustaba firmar sus escritos, no le quedó más remedio que capitular.

Entre 1461 y 1462, se procedió a un nuevo reparto de villas y lugares. A Pacheco le correspondió la villa de la Puebla de Montalbán, además del condado de San Esteban que ya administraba en nombre de su nuera, Juana de Luna, a la que, finalmente casaría con su hijo Diego⁹⁵. El nuevo favorito del monarca, Beltrán de la Cueva, fue muy favorecido por el monarca en este reparto: recibiría la Adrada, El Colmenar –que pronto cambiaría de nombre, Mombeltrán, en honor de su nuevo señor– y otros lugares y tierras en el obispado abulense⁹⁶. San Martín de Valdeiglesias pasaría a poder de otro nuevo hombre de confianza de Enrique IV, el guarda mayor Gonzalo Ruiz de León, y, finalmente, algunos lugares menores, se entregaron a otros miembros de la nobleza⁹⁷. Tras el castigo, desde luego brutal, vendría el perdón y la concesión de una pensión, pero lo verdaderamente importante es que doña Juana no recuperaría jamás el patrimonio de su esposo, al que, para su defensa y mantenimiento, había consagrado su vida. Perdía, además, la custodia de su nieta que pasaba a poder de Villena. Buscaría, entonces, amparo y refugio en Guadalajara con su hija y su yerno.

De esta manera, los señoríos de don Álvaro pasaban a otros nobles, fundamentalmente a los marqueses de Villena y Santillana, que tampoco quedarían satisfechos del todo, aunque habían conseguido la porción más jugosa de ese patrimonio. Años más tarde, los Mendoza, tras una complicada operación de trueque, a tres bandas –la monarquía, los Pacheco y los Mendoza– que he estudiado en otro lugar, se harían con las villas del Infantado –Alcocer, Salmerón, Valdeolivas y el lugar de San Pedro Palmiches– que a la postre le daría el título de duques de ese nombre por el que serían conocidos⁹⁸. De esta complicada operación, también saldría beneficiado Villena, que por donación real, obtuvo las ricas villas de Requena y Mira, hoy en la actual provincia de Valencia, pero que por entonces correspondían al reino de Castilla⁹⁹.

Parecía que la complicada operación de reparto del patrimonio de don Álvaro había ya terminado. No sería así, sin embargo. Hubo necesidad, años más tarde, de una serie de complejas y delicadas negociaciones entre los dos linajes que más se habían beneficiado de este penoso despojo. Pactos y negociaciones entre Mendozas y Pachecos que he analizado en algún que otro trabajo anterior¹⁰⁰. Lo que nos

95. *Ibidem*, p. 299.

96. Alfonso FRANCO SILVA, *Estudios sobre Don Beltrán de la Cueva y el Ducado de Albuquerque*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002, p. 22-24; Alonso de PALENCIA, *Crónica de Enrique IV*, p. 149.

97. FRANCO SILVA, *La Fortuna y el Poder*, p. 299.

98. *Ibidem*, pp. 300-301.

99. *Ibidem*, p. 300.

100. *Ibidem*, pp. 301-306.

interesa aquí es señalar que al final de todo este largo proceso Villena recibiría la mayor parte de la herencia del condestable: la Puebla de Montalbán, Escalona –con el título de duque–, las villas del condado de San Esteban de Gormaz –constituido por la ciudad de Osma y las villas de San Esteban, Ayllón, Maderuelo y Fresno Cantespino– más Riaza y otros lugares menores. Los Mendoza, por su parte, conseguirían, tras largos y duros forcejeos, las villas del Infantado, Arenas de San Pedro, San Martín de Valdeiglesias, la Torre de Esteban Hambrán, Alamin, Villar del Prado, Méntrida y otros lugares¹⁰¹. Finalizaban, así, cincuenta años de conflictos y litigios que tuvieron como denominador común no la honradez y la lealtad, sino, como siempre, la avaricia, la codicia y, en definitiva, el ansia de poder. ¡*Vae Victis!*

4. EL CANTO DEL CISNE. EL MARQUESADO DE VILLENA Y SU INCORPORACIÓN DEFINITIVA A LA CORONA

El expolio de don Álvaro de Luna tenía muchas semejanzas con los que hemos analizado hasta ahora, pero tuvo también algunas diferencias, a la larga solo había beneficiado a dos grandes linajes. En efecto, ambas familias, una por su cercanía al poder real y la otra por haber diseñado una hábil y rápida estrategia matrimonial, habían conseguido, tras una serie de intrigas, luchas y complejas negociaciones, hacerse con lo mejor del patrimonio del condestable. La realeza, que había iniciado, organizado y dirigido el proceso, apenas si tuvo beneficio alguno, salvo, si se quiere, el eliminar definitivamente del poder a un personaje que a la altura de 1450, por las razones que fuese, se había convertido ya en un estorbo y solo proporcionaba ya al titular del reino problemas e incomodidades. El próximo despojo, en cambio, va a ser radicalmente distinto de los anteriores, pues, por vez primera, solo va a beneficiar a la propia institución monárquica y nada a la nobleza. En efecto, la incorporación a la Corona de un enorme señorío que, hasta la entrega a los Pacheco en 1445, habían disfrutado miembros de la familia real, constituyó una compleja operación que solo se haría posible por la victoria de la realeza en la guerra civil que estalló en Castilla a raíz de la muerte de Enrique IV. Si no hubiera sido por esta contienda, es posible que los Pacheco hubiesen conservado las villas y tierras de su marquesado, pero su apuesta por Juana la Beltraneja frente a Isabel y Fernando les conduciría a perder todo ese riquísimo patrimonio. Los Reyes Católicos, al salir triunfantes, decidieron liquidar de una vez este cáncer continuo que representaba el marquesado en poder de una familia nobiliaria que hasta entonces solo se había caracterizado por servirse de la monarquía y utilizarla solo para satisfacer sus ansias de dominio y riquezas.

No es mi intención estudiar aquí la guerra de sucesión castellana sino sus resultados y consecuencias sobre todo en lo que se refiere al tema que estoy desarrollando. Y éstas no fueron otras que la derrota de Diego López Pacheco, a quien los Reyes Católicos consideraban, junto con el arzobispo Carrillo, los máximos responsables de la revuelta nobiliaria que había desembocado en una contienda fratricida.

101. *Ibidem*, pp. 302-303.

Al primero, sobre todo, por lo que representaba su señorío, porque había sido el custodio de doña Juana la Beltraneja, presunta hija de Enrique IV, negándose siempre a entregarla a los monarcas, y también por haberse encargado, en nombre del grupo rebelde, de la llamada en su auxilio del rey de Portugal¹⁰². Isabel y Fernando encargaron, entonces, a una comisión de notables que fijasen las condiciones de la rendición del marqués. Esta comisión estaría formada por seis personajes importantes del reino: el cardenal Mendoza, el condestable Pedro Fernández de Velasco, el duque del Infantado, el conde de Benavente, el maestre de Calatrava y el conde de Urueña que había sido recientemente perdonado, porque también había figurado en el bando opositor a la realeza¹⁰³. La flor y la nata de nobleza castellana, responsables en último extremo de que el castigo no fuese excesivamente duro, ya que se trataba de uno de sus pares, y no convenía, para mantener la estabilidad del grupo, destruirle. Hubo un primer intento de acuerdo, pero fracasaría. Meses más tarde se reanudarían las negociaciones, que fueron lentas y muy difíciles. Al final se llegaría a una capitulación el 11 de septiembre de 1476¹⁰⁴. Compleja y larga, porque ambas partes querían y necesitaban llegar a un principio de acuerdo sólido que pusiese punto final a una guerra que aún no había concluido del todo. La concordia, si es que se le puede llamar así, se impuso, pero llena de suspicacias, recelos y desconfianza entre ambas partes. No hay más que leer detenidamente la mayor parte de las cláusulas que contenía esa capitulación para darse cuenta de ello¹⁰⁵. Da la impresión de que se trataba de un acuerdo que no satisfacía a ninguna de las dos partes, porque ni Villena se fiaba de las promesas que le hacían Isabel y Fernando, ni estos de él, antes bien sentían hacia Villena una profunda antipatía. Los monarcas no podían olvidar fácilmente que tanto su padre, Juan Pacheco, como el propio don Diego habían sido las personas que más se habían opuesto a su acceso al trono en los últimos años del reinado de Enrique IV¹⁰⁶. El marqués pedía ahora la vuelta al redil, pero con la esperanza de mantener intacto su patrimonio. De acuerdo, pues, pero quién garantizaba a la pareja real que, cuando se le presentase otra coyuntura, no volvería a alzarse contra ellos. A este respecto, tanto Isabel como Fernando recordaban demasiado bien los manejos, las infinitas maquinaciones y las numerosas y turbias alianzas que contra ellos había organizado su padre, ese tristemente célebre Juan Pacheco que, al amparo y bajo la protección de los dos monarcas anteriores, había logrado conseguir uno de los mayores patrimonios del reino, que le permitió acumular un enorme poder, poder que Isabel y Fernando consideraban potencialmente peligroso para la propia seguridad de la institución monárquica. La pareja real con toda certeza no había deseado ni muchísimo menos la revuelta nobiliaria que se

102. Alfonso FRANCO SILVA, *Entre la Derrota y la Esperanza. Don Diego López Pacheco, marqués de Villena (mediados del siglo XV-1529)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2005, p. 39.

103. *Ibidem*.

104. *Ibidem*, p. 40. El original del acuerdo se encuentra en el Archivo de los duques de Frías (hoy en la sección Nobleza del A.H.N. en Toledo), catálogo antiguo, leg. 14, nº 1, 1. Ha sido también publicado por Juan TORRES FONTES, «La conquista del marquesado de Villena en el reinado de los Reyes Católicos», *Hispania*, LX (1953), pp. 42 y ss.

105. FRANCO SILVA, *Entre la Derrota y la Esperanza*, p. 47.

106. *Ibidem*.

había opuesto a su acceso al trono, incluso la habían intentado evitar a toda costa hasta el último momento, pero una vez que se produjo y consiguieron triunfar, quisieron aprovechar su victoria, para extirpar definitivamente ese tumor crónico que había caracterizado los reinos de sus dos inmediatos antecesores. ¿Cómo y de qué manera? Sencillamente, al marqués de Villena, a fin de que sirviese de ejemplo en el futuro para cualquier otro noble levantisco, se le confiscarían la mayor parte de sus estados que ahora sí retornarían definitivamente al realengo¹⁰⁷. Así, se mataban, por así decirlo, dos pájaros de un tiro: por una parte se evitaba una posible revuelta, que, a su vez, podría desencadenar una espiral continua de desórdenes y violencia, un retorno, en definitiva, a los tiempos pasados; y por otra se destruía de una vez por todas el enorme poder territorial que los Pacheco habían acumulado en el reino. De todas maneras, como no convenía destrozarlo por completo en aquella coyuntura tan delicada, más aún cuando los nobles que habían combatido a favor de los reyes no iban a tolerar tan fácilmente la ruina de uno de sus pares emparentado, por otra parte, con casi todos ellos, se decidió que no se le destruiría del todo, pero sí se le castigaría, con firmeza y sin titubeo alguno, con la pérdida de una buena parte de lo que había sido su gran patrimonio.

Una lectura meditada y atenta de las cláusulas que sellaban la capitulación de 1476 nos permite concluir que los dos puntos fundamentales eran, por una parte, el perdón a la persona de don Diego y su reconocimiento del título de marqués de Villena, pero, de otra, se imponía la destrucción de este antiguo «apanage». Isabel fue en extremo intransigente a este respecto, puede afirmarse incluso que este último punto fue la condición que impuso al marqués si quería recuperar sus honores y oficios en la corte y mantener parte de su hacienda. El marquesado, entonces, sería dividido en dos partes¹⁰⁸. Aquellas ciudades y villas que se habían alzado contra don Diego antes de septiembre de 1476 serían consideradas como posesiones de la Corona. En este caso, los monarcas se limitaban a cumplir con la promesa hecha durante la guerra a esas poblaciones, que retornarían al realengo si por su propia iniciativa se rebelaban contra el señor. Este fue el caso de una larga serie de pueblos como Villena, Chinchilla, Albacete, Hellín, Almansa, Yecla, Sax, Villanueva de la Jara, Iniesta, Utiel, La Roda, San Clemente, Munera, Lezuza, Villanueva de la Fuente, El Bonillo y Villarrobledo. La mejor y la más extensa zona del marquesado se incorporaría de esta manera a la Corona. Las pérdidas para el marqués eran considerables, además era el único de los grandes protagonistas de la revuelta al que se le despojaba de una parte muy sustancial de su hacienda. Algo muy grave, desde luego, y, además, peligroso para la estabilidad y normal funcionamiento del estamento nobiliario. Los reyes eran perfectamente conscientes de ese despojo, por ello, como necesitaban a la nobleza a fin de evitar problemas en el futuro, prometieron al marqués una adecuada recompensa que sería similar al valor del patrimonio que se le arrebataba, que se le daría en un plazo de veinte meses. Lo grave era que don Diego no solo perdía la mayor parte, por no decir todo –salvo una villa de menor importancia– de su marquesado, sino que también se vio obligado a entregar a los

107. *Ibidem*, p. 48.

108. *Ibidem*.

reyes otros importantes y ricos señoríos como Trujillo, Alcaraz, Baeza, la tenencia del alcázar de Madrid y Requena, porque fueron consideradas como adquisiciones que su padre había logrado conseguir por medios violentos y no legales. En este último punto, también se le prometía una recompensa, y si ésta no se concretaba se le aseguraba que esas poblaciones retornarían a su poder.

Estos eran, a mi parecer, los acuerdos fundamentales de esa capitulación. El perdón al marqués vendría de inmediato. Aún así, como ya hemos insinuado antes, y a pesar de que varios de esos acuerdos se cumplieron, el marqués no quedó, como era previsible, satisfecho. Las hostilidades continuarían en las villas del marquesado en los últimos meses de 1476 y en los comienzos de 1477¹⁰⁹, sobre todo en aquellas que aún se encontraban bajo su poder. Los monarcas, por su parte, a pesar del perdón concedido, no se fiaban del marqués, al que le acusaban de seguir tratos secretos con el rey de Portugal, Alfonso V. Pronto se desengañarían a este respecto, don Diego, acorralado por las tropas reales, solo pensaba ya en solicitar un nuevo acuerdo que le permitiese, al menos, salvar el resto del patrimonio que le quedaba¹¹⁰. Al final, el cansancio de la guerra que continuaba todavía en algunas zonas del marquesado, la imposibilidad real de destruir a don Diego por completo, y la poderosa influencia de los Grandes del reino, que presionaba a la pareja real para evitar la ruina total de su pariente, hicieron comprender a los monarcas, y en especial a doña Isabel, que había llegado ya el momento definitivo de la reconciliación.

Una nueva capitulación se firmaría en Toledo, en marzo de 1480¹¹¹. Los monarcas le perdonaban definitivamente, lo recibían en la Corte y le devolvían el oficio de mayordomo mayor. En realidad, este nuevo pacto significaba para el marqués el rendimiento incondicional, una verdadera capitulación que se vio obligado a firmar porque no tenía otra salida, ya que de no hacerlo, cuando ya carecía por completo de apoyos por parte de Portugal y de los nobles que le habían seguido, hubiera significado para él y para su casa la ruina total, la pérdida definitiva de todos los señoríos que aún conservaba y, lo que era aún más humillante, su exilio del reino. Estaba completamente solo, a merced de la voluntad real. Resistir hubiera sido una completa locura. Solo le quedaba negociar bien, y en la medida de lo posible, intentar conservar lo que pudiese de su antiguo patrimonio. El marqués llegaba, pues, a la firma de la capitulación final completamente vencido. Los reyes no lo ignoraban y, por ello, no dudaron ni un instante en confiscarle las villas y lugares, ya mencionados en la anterior capitulación, más algunas otras como Tobarra y Ves, villas que se hallaban ya en poder de la Corona desde hacía cuatro años. El marqués, por su parte, era plenamente consciente de que perdía definitivamente su marquesado, pero trataba a la desesperada de conservar aquellos territorios que los reyes tuviesen a bien mantenerle. Bajo estas premisas se explica perfectamente la capitulación de 1480, que presenta ciertas diferencias con la que se concretó en 1476. Aquella se había concretado cuando aún continuaba la guerra con Portugal

109. *Ibidem*, p. 51, y TORRES FONTES, *art. cit.*, pp. 86-90.

110. *Ibidem*, p. 53.

111. *Ibidem*, p. 53 y ss. El texto en Archivo de los duques de Frías, caja 7, n° 22. El ejemplar existente en el Archivo de Simancas fue publicado por TORRES FONTES, *art. cit.*, pp. 138-151.

y todavía el marqués podría esperar algún tipo de ayuda que le permitiese resistir algún tiempo más. Así ganaba tiempo para entablar negociaciones que le fuesen mucho más favorables. Ahora, nada de esto era ya posible. La primera capitulación se había firmado en medio de una desconfianza mutua, los reyes temían que don Diego pudiera volver a las andadas y continuar su lucha con apoyos externos. La de 1480, en cambio, se había concertado en unos momentos en que la causa real había alcanzado la victoria total, ya no existían enemigos externos –la paz con Portugal se había firmado un año antes– ni internos que condicionasen el pacto con Villena. Isabel y Fernando podían, ahora, permitirse el lujo de imponer y dictarle sus condiciones y no las que don Diego podía esperar. El resultado: el marquesado de Villena, en cuanto demarcación territorial unida, desaparecía definitivamente, al dividirse en dos partes desiguales, las villas más ricas y pobladas pasaban a la Corona y las restantes al marqués, al que, por otra parte, se le respetaba el título y el oficio de mayordomo mayor que hubiese ejercido en los últimos años del reinado de Enrique IV. Durante dos años, la ciudad de Chinchilla, garantizaba, en poder del marqués, que le serían concedidos en otro lugar tantos vasallos y rentas como le producía Riaza, villa que también perdía porque se le adjudicaba en conceptos de dote a su hermana Mencía Pacheco, hija del tercer matrimonio de su padre con María de Velasco. Todos los partidarios del marqués, salvo doce, serían perdonados. Por último los reyes le concedían como recompensa por sus pérdidas 2.500.00 mrs. anuales; en la práctica, de esta cantidad solo le quedarían como ingresos líquidos 1.500.00 mrs. De esta manera, se consumaba, mediante esta capitulación, la conquista del marquesado de Villena por los Reyes Católicos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Hemos llegado al final de un tema, ciertamente complicado, y hasta, en algunos casos, difícil de seguir. Mi intención era la de presentar un panorama breve, pero al final no ha resultado así, precisamente por esa complejidad a la que he aludido antes, que ha sido la causa de esta larga exposición, que se explica, porque desde un principio he querido que el proceso se pueda comprender y asimilar fácilmente. Ciertamente este tira y afloja de embargos y repartos debió causar sensación y asombro entre el común de personas que los vivieron. No solo entre el común; todos los grupos sociales que asistieron o tuvieron noticia de estas sorprendentes ruinas de altos personajes y de grandes patrimonios tuvieron que reaccionar con temor y algunos –los más sensibles y los que mejor los conocieron– con escepticismo entre las vanidades, fortunas y pompas del mundo, hasta donde conducía la ambición de poder. El cronista Pérez de Guzmán puede servir de ejemplo de ese *desengaño* ante la soberbia, la arrogancia y el deseo que el poder generaba. Jorge Manrique nos dejó espléndidos versos que por sí mismos explican, mucho mejor de lo que yo lo he intentado a lo largo de estas páginas, lo que fue el siglo xv, lleno de personajes soberbios, espléndidos, bien dotados para la política, que, al final, terminaron siendo como sus humildes labriegos que habitaban en sus señorías y carecían de esas ambiciones, *verduras de las eras*. Por eso he seleccionado estos

dos nombres –Pérez de Guzmán y Manrique–, para que sirviesen de pórtico o entrada de esta ponencia, ya que, en mi modesta opinión, fueron los mejores cronistas de aquella época y, desde luego, los que, por su cultura y cercanía al poder, mejor los entendieron.

La realeza Trastámara, por su parte, apenas si se benefició de estas numerosas confiscaciones, pero sí la propia institución monárquica, que, a mi parecer demostraba, al tomar estas graves y delicadas decisiones, dónde se hallaba el centro del poder supremo, que otorgaba generosas mercedes pero también duros castigos cuando había que hacerlo, aunque bien es verdad que en la práctica esa institución continuaba estando muy condicionada por una alta nobleza muy poderosa, tan poderosa que se había atrevido a desafiarla a lo largo del siglo xv.

Al llegar al año 1480, cuando ya los Reyes Católicos toman realmente el poder sin molestas cortapisas de ningún tipo, es cuando ese proceso de expropiaciones cesa por completo. Salvo algunos casos aislados, en regiones periféricas, no había ya necesidad de recurrir a un procedimiento tan penoso, porque la alta nobleza no volvería a rebelarse contra la monarquía, antes bien será su más humilde servidora puesto que dependía en todo de ella. Los tiempos habían, pues, cambiado. El Estado Moderno se afianzaba, y personajes como los que hemos conocido a través de estas páginas estaban ya fuera de lugar.

SOBRE DESMEMBRACIONES, INCORPORACIONES Y VENTAS DE SEÑORÍOS ECLESIAÍSTICOS Y DE ÓRDENES MILITARES EN CASTILLA DURANTE EL SIGLO XVI¹

Alberto Marcos Martín
Universidad de Valladolid

EN SU TESTAMENTO, redactado en 1594, Felipe II se lamentaba de no haber podido sustraerse al uso del breve y concesiones dadas por los pontífices para vender vasallos de la Iglesia, no obstante, aseguraba, ser «muy contrario a lo que yo desseaua y quisiera». Consecuentemente, venía a hacer explícita su voluntad de que «se procure y se busque forma para boluerlos a las iglesias cuyos eran», previo pago a los particulares que los habían adquirido de la cantidad que hubiesen dado por ellos, «lo qual encargo mucho por el descargo de mi conçiencia». Escrúpulos semejantes manifestaba sentir el anciano monarca en relación con la utilización, de la que al parecer tampoco había sido capaz de apartarse, de aquellas otras bulas y documentos papales que le habían permitido, a su vez, proseguir en las ventas de vasallos de las Órdenes Militares de Santiago, Calatrava y Alcántara iniciadas durante el reinado de su padre, circunstancia que le llevaba a disponer asimismo que «se procure y busque forma para boluerlos a las Órdenes cuyos eran» y compensar a las personas que los habían comprado con el precio que, «justa y verdaderamente», hubiesen dado por ellos².

Tales declaraciones, aunque pronunciadas en una ocasión tan postrimera como la señalada en que las miras regias, como las de cualquier hombre mortal en esos mismos instantes, estaban puestas, por encima de todo, en disponerse y aparejarse para el bien morir, no dejan de sorprender. Más aún viniendo de quien ya en vida había sido proclamado como «el monarca más poderoso de la Cristiandad»³,

1. Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación HAR2009-12436HIST, «El producto agrario y el saldo vegetativo en la España del siglo XVIII. Crecimiento económico e inestabilidad», y en el seno del Grupo de Investigación Reconocido (GIR) de la Universidad de Valladolid: «Grupo de estudios sobre la familia, cultura material y formas de poder en la España Moderna».

2. (A)rchivo (G)eneral de (S)imancas, *Patronato Real*, leg. 29, doc. 36.

3. Así ha titulado Geoffrey PARKER precisamente el cap. 17 de su reciente *Felipe II. La biografía definitiva*, Barcelona, 2010.

habíase distinguido en todo momento por la defensa a ultranza de su autoridad soberana y había ejercido su «poderío real absoluto» cuantas veces quiso o lo tuvo por conveniente. ¿Dónde radicaba, pues, el problema? ¿Por qué esos reparos de última hora? ¿Acaso las referidas ventas no se habían efectuado por razones de auténtica necesidad y en aras del beneficio público? ¿No se había indemnizado a los titulares de los dominios incorporados y vendidos con un precio justo? Y, en fin, asunto desde luego nada baladí, ¿no habían contado dichas operaciones, para su ejecución, con el debido respaldo legal, ese que provenía precisamente, amén de la voluntad y el poder regios firmemente manifestados, suficiente para muchos, de las bulas y breves pontificios otorgados en cada momento y, en algunos casos también, por lo menos al principio de todo el proceso, con el consentimiento expreso de los antiguos propietarios de los bienes transferidos?

Tratemos de responder, una por una, a estas preguntas antes de abordar la cuestión principal que queremos desarrollar aquí. Por lo que respecta a la última, no cabe ninguna duda. Es decir, las enajenaciones a las que se alude en este trabajo fueron autorizadas siempre por los papas. Inició el camino Clemente VII quien, mediante bula de 20 de septiembre de 1529, concedió al Emperador «libre y plena autoridad, licencia y facultad» para desmembrar y apartar perpetuamente algunas villas, fortalezas, jurisdicciones, vasallos, montes, bosques, pastos y otros bienes pertenecientes a las Órdenes Militares, incorporar a la Corona los susodichos bienes y llevar libremente sus frutos y rentas; pero también, importa insistir en ello, para disponer de los referidos bienes como cosa propia y transferirlos de cualquier manera y bajo cualquier título, aunque fuese de donación o venta, todo ello, precisaba el mencionado documento, hasta la cantidad correspondiente a 40.000 ducados de renta (20.000 de las mesas maestras y 20.000 de las encomiendas), más otros 5.000 ducados para la defensa de Granada y las plazas del África⁴. Se recordará de todas las formas que con anterioridad Adriano VI había vinculado a perpetuidad (bula de 4 de mayo de 1523) la dignidad de maestro y puesto en manos de la Corona la administración de las mesas maestras de las Órdenes Militares, completando así concesiones similares hechas con carácter temporal por otros pontífices (Inocencio VIII y Alejandro VI) a los Reyes Católicos; y también que el propio Clemente VII, en virtud de breve de 9 de septiembre de 1529, había autorizado a Carlos a disponer a su libre voluntad, por diez años, de los frutos y rentas de las susodichas mesas maestras.

Aprobó y confirmó Paulo III la citada bula de Clemente VII por medio de otra suya de 17 de agosto de 1536⁵, y ambas fueron aceptadas a su vez —era la práctica corriente en estos casos— por Carlos V el 22 de junio de 1537 para usar y disfrutar

4. Cfr. Salvador de MOXÓ, «Las desamortizaciones eclesiásticas del siglo XVI», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXX (1961), pp. 328-330 sobre todo; asimismo, José CEPEDA ADÁN, «Desamortizaciones de tierras de las Órdenes Militares en el reinado de Carlos I», *Hispania*, 146 (1980), pp. 487-528, y Francisco FERNÁNDEZ IZQUIERDO, «Ventas de bienes de las Órdenes Militares en el siglo XVI como fuente para el estudio del régimen señorial. La provincia de Calatrava de Zorita», *Hispania*, 151 (1982), pp. 419-462.

5. Una segunda confirmación de esta bula de 1529 la llevaría a cabo Paulo IV en 1 de diciembre de 1555.

de todas las gracias y concesiones en ellas contenidas. Realmente, solo a partir de entonces comienzan las ventas de lugares de las Órdenes, proceso que habría de recibir un segundo impulso con la publicación del breve de 5 de junio de 1538, en virtud del cual el mismo Paulo III otorgó al Emperador facultad para desmembrar y apartar de las dichas Órdenes Militares y encomiendas los frutos decimales y primiciales⁶. Coincidirá, por otra parte, esta inicial oleada de ventas con las primeras concesiones, también por precio, de exenciones de lugares sujetos a ciudades y villas (y por consiguiente, de los correspondientes privilegios de villazgo)⁷, a las que de inmediato seguirán otras ventas de vasallos, en este caso de villas y lugares de realengo, o sea, de localidades libres de cualquier otra dependencia jurisdiccional que no fuera la del rey, fenómeno que se traducirá en una ampliación neta del mapa señorial. De hecho, es en estos precisos momentos cuando echa a andar esa gigantesca almoneda de bienes y efectos del patrimonio regio —de activos públicos diríamos hoy— que tanto recorrido (en todos los sentidos) habría de tener en el porvenir. De 1536, por poner algunos ejemplos que ilustran esta afirmación, datan asimismo las primeras alienaciones de rentas reales (de alcabalas y tercias en particular)⁸; a partir de 1543 se suceden las ventas masivas, sin que ello comportara el cese o suspensión de las que ya estaban corrientes, de oficios y empleos municipales⁹; a estas se suman, en el decenio siguiente, las enajenaciones de privilegios de hidalguía, de baldíos y términos realengos de los pueblos¹⁰, etc.; y cada vez son más frecuentes los casos de villas de realengo que contribuyen a la Hacienda con alguna cantidad de dinero a cambio simplemente de la promesa de no ser vendidas, así como —y sobre todo— de ciudades y villas que pagan igualmente importantes sumas por mantener la integridad de sus respectivos distritos jurisdiccionales¹¹. Todo ello antes de que en 1587, es otro ejemplo, comience la

6. Se mencionan estos documentos pontificios (e incluso se transcriben a la letra) en el preámbulo de los instrumentos (asientos, cartas de venta, privilegios) mediante los que se formalizaban las enajenaciones. Véase, por ejemplo, la escritura de venta (¿1562?) de la encomienda de Bedmar, de la Orden de Santiago, a don Alonso de la Cueva, que incluye la escritura de asiento de 30 de abril de 1559. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 264, fol. 36; y *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 281, fol. 31.

7. Juan E. GELABERT, *La bolsa del rey. Rey, reino y fisco en Castilla (1598-1648)*, Barcelona, 1997, pp. 199-200, quien comenta además la cédula de 30 de marzo de 1539 por la que Carlos V prometía acabar con la utilización de dicho expediente, promesa que en la práctica apenas tuvo concreción.

8. Alberto MARCOS MARTÍN, «España en almoneda: enajenaciones por precio de alcabalas y tercias en el siglo XVII», en *Las sociedades ibéricas y el mar a finales del siglo XVI*, tomo IV, *La Corona de Castilla*, Madrid, 1998, pp. 25-65; y «Ventas de rentas reales en Castilla durante los siglos XVI y XVII. Algunas consideraciones en torno a su volumen y cronología», en M. García Fernández y M^a. A. Sobaler Seco, *Estudios en Homenaje al profesor Teófilo Egidio*, tomo I, Valladolid, 2004, pp. 265-297.

9. Véanse, entre otros, Margarita CUARTAS RIVERO, «La venta de oficios públicos en el siglo XVII», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 225-260; Juan E. GELABERT, «Tráfico de oficios y gobierno de los pueblos en Castilla (1543-1643)», en L. A. Ribot García y L. De Rosa (dirs.), *Ciudades y mundo urbano en la Época Moderna*, Madrid, 1997, pp. 157-186.

10. David E. VASSBERG, *La venta de tierras baldías. El comunitarismo agrario y la corona de Castilla durante el siglo XVI*, Madrid, 1983; y A. MARCOS MARTÍN, «La venta de baldíos en la Castilla del siglo XVI. Viejos problemas, nuevos planteamientos», en R. Franch Benavent y R. Benítez Sánchez-Blanco (eds.), *Estudios de Historia Moderna en Homenaje a la profesora Emilia Salvador Esteban*, II, Valencia, 2008, pp. 697-727.

11. Véase, como muestra, el privilegio despachado el 4 de marzo de 1585 a favor de la ciudad de Andújar para que ahora ni en ningún tiempo le puedan ser vendidos ni apartados de su jurisdicción los

devolución, a cambio de abonar el precio correspondiente, de la jurisdicción en primera instancia que habían tenido los pueblos de Órdenes Militares hasta 1566 en que les fue arrebatada en beneficio de los gobernadores pretextando mala administración de la justicia¹².

Conviene precisar que en los episodios enajenadores que se acaban de mencionar, al ser los bienes objeto de transacción *regalías* de la Corona (o al reclamar el monarca dicha condición para ellos, como acontecerá con las tierras baldías), resultaba innecesaria, de cara a su enajenación, la previa licencia pontificia. No sucedía lo mismo, empero, con los bienes desmembrados del patrimonio de las Órdenes Militares y cedidos a la Real Hacienda, pues incluso después de su incorporación a la Corona conservaban, de algún modo, el carácter que les otorgaba su procedencia originaria. Y desde luego tampoco era ese el caso de aquellos otros bienes de monasterios, dignidades episcopales e iglesias con que tanto Carlos V como Felipe II, merced a nuevas y sucesivas autorizaciones de los papas, consiguieron, en el transcurso de la segunda mitad de la centuria, renovar y ampliar la oferta vendible.

En efecto, además de las gracias que autorizaban a proseguir las desmembraciones y ventas de bienes de Órdenes Militares¹³, los monarcas españoles obtuvieron de los papas nuevas licencias para enajenar bienes y jurisdicciones eclesiásticas de diferentes titulares. La bula *Quum ex omnibus* de Julio III, de 1 de febrero de 1551, encabeza la serie de documentos papales en que irá concretándose sucesivamente estas otras autorizaciones. No en balde, en virtud de la referida bula se dio facultad al Emperador para desvincular jurisdicciones de monasterios pertenecientes a los reinos de Castilla, León y Navarra hasta un valor de 500.000 ducados, sin que para ello fuera necesario, cosa ciertamente novedosa, el consentimiento previo de sus rectores¹⁴. Le siguió la bula *In eminenti* de Pío IV, de 11 de octubre de 1560, por la que se permitió a la Corona desmembrar a perpetuidad bienes eclesiásticos (léase jurisdicciones) hasta un total de 25.000 ducados de renta, ahora ya no solo de

lugares de Villanueva y Marmolejo, por 40.000 ducados con que sirve, privilegio que sin embargo hubo de confirmar, «para mayor corroboración de dicha venta y para que cesen consecuencias y se eviten pleitos», en 1636, pagando otros 30.000 ducados. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 258.

12. Jerónimo LÓPEZ-SALAZAR PÉREZ, «El régimen local de los territorios de Órdenes Militares. Siglos XVI y XVII», en José Manuel de Bernardo Ares y Enrique Martínez Ruiz (eds.), *El municipio en la España Moderna*, Córdoba, 1996, en particular pp. 285-287.

13. Tal es, en síntesis, el contenido esencial de las bulas de Pío IV de 1 de diciembre de 1559 y de Pío V de 14 de marzo de 1570, que en puridad suponen otras tantas confirmaciones de la bula de Clemente VII de 1529, semejantes a las que habían hecho antes Paulo III (1536) y Paulo IV (1555). Moxó y Cepeda citan otro breve de Paulo III, de 10 de enero de 1548, por el que se concedía al príncipe Felipe autorización para tomar 40.000 ducados más de las Órdenes, pero lo cierto es que no hemos encontrado ninguna referencia a la aplicación de este documento. Ni tan siquiera lo menciona el poder que en 20 de diciembre de ese mismo año Carlos V dio al príncipe Felipe en Valladolid para desmembrar de las Órdenes cualesquier villas, lugares, heredamientos y otros bienes, y venderlos a cualesquier personas, en virtud de las bulas apostólicas que para ello tenía (y que se traen a colación de manera particularizada), y tampoco se hace eco de él el poder dado por el Emperador a su hija, la princesa de Portugal, en similares términos, su fecha en Bruselas a 1 de abril de 1554 (AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 251).

14. AGS, *Patronato Real*, leg. 19, doc. 68.

monasterios, sino también de dignidades episcopales, cabildos, iglesias catedrales, etc.¹⁵. No obstante, de las gracias contempladas en esta bula apenas se hizo uso, pues Felipe II renunció a ella (así como a la dada a su padre por Julio III, la cual, dicho sea de paso, había tardado más de dos años en ponerse en ejecución) para obtener el subsidio de galeras que se había solicitado conjuntamente¹⁶; y aunque conoció una reedición algunos años más tarde, cuando, para satisfacer precisamente el mencionado subsidio de galeras, Pío V, por su breve de 16 de marzo de 1566, concedió al monarca español licencia para vender vasallos de monasterios y rentas de bienes eclesiásticos¹⁷, no parece que la Corona sacase excesiva sustancia de ella. Cabe señalar, no obstante, como una segunda razón que pudo haber inclinado a Felipe II a desistir de la bula *In eminenti* el que en ella volviera a contemplarse otra vez la cláusula «annuente Prelato» como un requisito previo e indispensable para llevar a cabo las desmembraciones.

Se comprende, pues, que las gestiones ante la Santa Sede para obtener sucesivas ampliaciones de la referida facultad continuaran produciéndose, prácticamente sin interrupción, a lo largo de los años siguientes, en paralelo a las negociaciones conducentes a la consecución de otro tipo de gracias pontificias. Algunos autores hablan de una nueva bula de Pío V para enajenar vasallos eclesiásticos por un valor de 40.000 ducados de renta¹⁸, aunque no debió tener cumplimiento si, como parece, llegó a expedirse alguna vez. Esa sería, en todo caso, la cantidad concedida a Felipe II por Gregorio XIII en su breve de 6 de abril de 1574, probablemente de todas las gracias pontificias de este género la que más larga vigencia tuvo y mayores ingresos aportó al erario regio durante el siglo XVI. Al fin y al cabo, la facultad en cuestión alcanzaba y comprendía a «cualesquier villas y lugares, fortalezas y jurisdicciones, así civiles como criminales, vasallos y otros heredamientos pertenecientes en cualquier manera a cualesquier iglesias [...] y cualesquier monasterios, cabildos, conventos, dignidades, hospitales y otros lugares píos»; y lo que era igualmente importante, dejaba claro asimismo que su venta, tras ser desmembrados e incorporados a la Corona, podría hacerse «sin consentimiento de los prelados, abades, priores, prebósitos, rectores, conventos, cabildos y las otras personas que los poseyeran». Dos únicas condiciones contemplaba el citado breve: primera, que se debería dar, como en pasadas enajenaciones, a los antiguos propietarios «equivalente recompensa» por la renta de los bienes que se apartaban y enajenaban; y segunda, que de ninguna de las maneras se habrían de vender bienes de una diócesis que estuviera en situación de sede vacante¹⁹, salvedad que parecía tener presente el estado en que por entonces

15 AGS, *Patronato Real*, leg. 20, doc. 13.

16. La concesión del subsidio se efectuó a través de la bula *Quemadmodum onuste*, de 17 de diciembre de 1560, y del breve de 14 de octubre de 1561 (AGS, *Patronato Real*, leg. 20, docs. 12 y 19). *Vid.* asimismo Modesto ULLOA, *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Madrid, 1997, pp. 605-607, y la bibliografía allí citada, con bailes llamativos en las fechas que se manejan.

17. AGS, *Patronato Real*, leg. 20, doc. 39.

18. LUIS FERNÁNDEZ MARTÍN, «La venta de vasallos entre el Pisuerga y el Cea en los siglos XVI y XVII», *Archivos Leoneses*, 72 (1982), pp. 330-331, y María Ángeles FAYA DÍAZ, *Los señorios eclesiásticos en la Asturias del siglo XVI*, Oviedo, 1992, p. 268.

19. Copias de este breve se insertan igualmente en cuantas ventas se hicieron a su amparo. Véase, por ejemplo, la venta de la villa de Alcantarilla, que era de la iglesia (obispo y cabildo) de Cartagena, a

se hallaba la extensísima –desde el punto de vista jurisdiccional– mitra toledana, con su arzobispo procesado por la Inquisición y ausente en Roma.

Ahora bien, al contrario de lo que la anterior relación pudiera dar a entender, no fue fácil conseguir de los pontífices las gracias citadas. Como revela, de modo harto elocuente, la correspondencia diplomática, las negociaciones encaminadas a tal fin solían durar meses e, incluso, años, y solo a base de representar una y otra vez las necesidades del monarca español y ponderar con insistencia sus actuaciones como principal defensor de la cristiandad, de apretar el negocio cuando las circunstancias lo permitían, y también, pues no se veía como algo contradictorio o escandaloso, de servirse de los buenos oficios de los cardenales leales y de otros «aficionados» dentro de la curia y de aprovechar con eficacia los medios precisos que en cada coyuntura se ofrecían (incluidos, claro está, el soborno y la concesión de mercedes y pensiones, o, como eufemísticamente se decía, el «medio de la oferta e interés»), los embajadores de Su Majestad conseguían finalmente (aunque no siempre) los beneficios que tan encarecidamente se les encomendaba. Para ello había que tener muy claro también el camino que se había de llevar con el papa de turno para «conservarle» y asegurar su colaboración. En el caso de Gregorio XIII, por ejemplo, como comentaba el embajador Juan de Zúñiga en carta a Felipe II de 19 de agosto de 1574, «yo no hallo otro sino gobernarse con él de manera que tenga miedo y respeto a V. Md.»; pero no necesariamente, añadía, «haciéndole sombras de moverle guerra ni otras cosas que con algunos de sus predecesores han aprovechado», sino simplemente recordándole lo importante que era avanzar en la reforma de la iglesia romana y corregir los abusos que en ella había, motivo al cabo de escándalo en los países católicos y de murmuración en los protestantes, «porque es cosa grande el miedo que el papa tiene al dicho de la gente»²⁰.

Como es obvio, en los documentos pontificios mediante los cuales se concedían tales gracias no se mencionan para nada estos apremios o coacciones más o menos sutiles. Por el contrario, manteníase la ficción de que era al papa, ajeno a cualquier presión o petición formal del rey de España, a quien correspondía la iniciativa de darlas, y, por lo mismo, el que, de manera completamente generosa, las otorgaba. «Nos», aseguraba con toda solemnidad Gregorio XIII en su breve de 1574, «de nuestro propio motu, no a instancia del dicho Rey Philippe ni de persona alguna que en su nombre nos haya dado petición, sino de nuestra ciencia y madura deliberación de nuestro poder, y de la plenitud del poder Apostólico [...], concedemos y liberalmente damos plenaria y libre licencia y cumplido poder y facultad al dho. Phelippe...» para, añadimos nosotros, poner en práctica aquello que el embajador español en Roma le había estado demandando con insistencia desde hacía al menos un año²¹. Lo cual no quiere decir, conviene tenerlo presente también, que

Lázaro de Usodemar, genovés (1582), o el privilegio a favor de la villa de Anchuelo, que se desmembró de la dignidad arzobispal de Toledo, de su jurisdicción y rentas jurisdiccionales (1592). AGS, *Mercedes y Privilegios*, legs. 253 y 258 respectivamente.

20. AGS, *Estado*, leg. 923.

21. Carta de don Juan de Zúñiga a Felipe II, de 22 de mayo de 1573, en que comenta las veces que ya había hablado a Su Santidad sobre este asunto. *CODOIN*, CII, pp. 131-134.

una vez concedida la gracia, esta fuera a mantenerse hasta concluirse o satisfacerse cuanto en ella se ofrecía, o que no dejara de utilizarse, según qué coyunturas, como objeto de cambio o trueque de otras concesiones igualmente solicitadas.

Tenemos constancia, por ejemplo, de que Paulo IV, por la bula de 14 de julio de 1555, anuló teóricamente todas y cada una de las enajenaciones de bienes de iglesias y monasterios que se hubieran realizado al amparo de la de Julio III, «*non servatis sollemnitatibus a iure requisitis*», bula esta, por cierto, cuya expedición ya se había tratado de obtener en 1532 y que desde entonces se había venido negociando sin parar²². Hemos tenido ocasión, asimismo, de indicar cómo Felipe II renunció a la bula *In eminenti* (y a esa otra de contenido similar que Julio III había concedido a su padre) a trueque del llamado servicio de galeras. En fin, el propio Gregorio XIII, no obstante la solemne declaración de intenciones exhibida en el breve de 1574, así como el «contentamiento» mostrado al recibir de manos del embajador Zúñiga la carta autógrafa de agradecimiento de Felipe II, proclamando con dicho motivo que el monarca español empleaba «tan bien» lo que se le concedía que «era muy justo que la sede apostólica le ayudase muy de ordinario»²³, renegaba ya de la venta de vasallos de iglesias a los pocos meses de su concesión. De hecho, en carta de 26 de noviembre de 1574 don Juan de Zúñiga comunicaba a Madrid que el papa deseaba tanto «deshacer lo de los vasallos» que creía que si se «soltase» dicha gracia se facilitaría mucho la concesión de los diezmos y primicias de todas las cosas que hasta ahora no se pagaban (beneficio que pretendía también el rey, amén de las tercias y del excusado de que ya gozaba), o se sacaría la perpetuación de la cruzada o se doblaría el subsidio...²⁴. La causa de tan llamativa palinodia se encontraba en las continuas cartas y quejas que desde la publicación del breve había venido recibiendo el pontífice, y en la «grita» y «ruído» que en Roma (y «allá», aseguraba el embajador) el asunto había suscitado²⁵.

Pero insistamos, las desmembraciones y posteriores ventas de bienes y vasallos eclesiásticos ejecutadas en el siglo XVI contaron siempre, siquiera fuese desde el punto de vista formal, el que valía a estos efectos, con la anuencia de los respectivos pontífices, quienes concedían voluntariamente lo que el monarca español, con piadosa y sumisa actitud, solicitaba. Tal sería, en efecto, la escenificación que tanto la corte de Madrid como la de Roma quisieron mantener y exhibir en todo momento respecto de este asunto²⁶. Es más, como ya hemos apuntado, en sus inicios los sucesivos episodios enajenadores estuvieron respaldados también por la aquiescencia expresa de los antiguos propietarios. Sin ir más lejos, la bula de Clemente VII, cuyo

22. L. FERNÁNDEZ MARTÍN, *op. cit.*, pp. 315 y 320.

23. De don Juan de Zúñiga a Felipe II. Roma, 11 de junio de 1574. AGS, *Estado*, leg. 923.

24. Y en otra de 9 de diciembre de 1574 avisaba a Felipe II que «importará mucho yr vsando della (la concesión) de manera que no tenga su Sd. ocasión de revocarla ni disminuirla con color de hazer justicia». AGS, *Estado*, leg. 923.

25. Véanse, por ejemplo, cartas de don Juan de Zúñiga de 10 de agosto y 3, 10 y 28 de septiembre de 1574. AGS, *Estado*, leg. 923.

26. Ese formalismo en la escenificación de las pretensiones respectivas constituía, no hace falta decirlo, una constante en las relaciones entre los monarcas españoles y los pontífices, y en general de todas las negociaciones diplomáticas. Para un caso similar. Cfr. José Ignacio FORTEA, «Olivares y la contribución del clero en la monarquía católica: la décima de 1632», *Pedralbes*, 28 (2008), pp. 31-84.

contenido habría de repetir un poco más tarde la de Paulo III, contemplaba que las desmembraciones de bienes y lugares de las encomiendas de las Órdenes Militares debían hacerse «con asenso y expreso consentimiento» de quienes hasta entonces habían sido sus titulares. De ahí que en los instrumentos mediante los cuales se realizaron dichas incorporaciones a la Corona se hiciese constar indefectiblemente que el comendador correspondiente había dado ya su consentimiento y que lo había hecho además de su «propia e agradable voluntad e sin ser para ello forçado ni ynduzido». El giro, en definitiva, se impone desde el principio y se repetirá con ligeras variantes una y otra vez, tanto más cuanto que aquello que invocaba, o sea, las desmembraciones referidas (y, por supuesto, las enajenaciones subsiguientes), lo eran —asegurábase a modo de justificación— «en servicio de Dios nuestro señor y de su magestad»²⁷.

No es exagerado pensar que los bienes y lugares del patrimonio de las Órdenes Militares podían ser más fácilmente enajenados que los pertenecientes a iglesias y monasterios. A fin de cuentas, de aquellos era administrador perpetuo el monarca, como maestre general de dichas milicias; los segundos, en cambio, eran bienes totalmente ajenos a la Corona y aunque separados de sus legítimos propietarios merced a las gracias pontificias dichas, difícilmente podía esperarse que tal operación (así como su posterior venta) se realizase con su entero beneplácito. Esto era sobradamente conocido²⁸, y por eso tanto Carlos V como Felipe II pusieron todo su empeño para que el requisito del consentimiento previo desapareciese de las bulas y breves papales que les autorizaban a extender la venta de vasallos eclesiásticos a los pertenecientes a iglesias y monasterios.

En unas prolijas instrucciones enviadas en 5 de abril de 1574 a don Juan de Zúñiga sobre cómo había de negociar con Su Santidad la concesión de diversas gracias se reconocía que no se había llegado a expedir la bula de Pío V arriba citada precisamente por contener la mentada limitación. Se aleccionaba, pues, al embajador para que procurase por todos los medios que la bula que se estaba negociando desde hacía meses se despachara sin la cláusula del consentimiento de los prelados e iglesias, «por la dificultad que abía en auer de andar a requerirlos», para más adelante admitir que el tal consentimiento «no se podrá auer dellos, antes siempre lo contradirán»²⁹. Curiosamente, no sería necesario esforzarse por más tiempo en este asunto (no así en lo tocante a las otras gracias que se demandaban): antes de que las referidas instrucciones llegaran a Roma, salía el anhelado documento pontificio (convertido finalmente en el breve de Gregorio XIII) en el que taxativamente se expresaba que las desmembraciones de vasallos y juris-

27. Así consta, por ejemplo, en diversos instrumentos sobre la venta a las villas de Albalate e Illana del término de Aldovera, con la jurisdicción, rentas y otras cosas que en él tenía la Orden de Calatrava y encomienda de Zorita de los Canes. AGS, *Mercedes y Privilegios*, legs. 252, fol. 16 y 255, fol. 8.

28. Sobre algunas manifestaciones de oposición a esta política enajenadora de la Corona, así como sobre su alcance, que hacen buena esta afirmación, véase A. MARCOS MARTÍN, «*Si Su Santidad lo manda y V. M. lo quiere...* Contenido y carácter de la oposición a las desmembraciones y ventas de jurisdicciones eclesiásticas realizadas en el siglo XVI», en Elena Maza, Concepción Marcos y Rafael Serrano (coords.), *Estudios de Historia. Homenaje al profesor Jesús María Palomares*, Valladolid, 2006, pp. 53-87.

29. AGS, *Estado*, leg. 924.

dicciones se llevarían a cabo «sin consentimiento de los preladados, abades, abadesas, priores, prepósitos, rectores, conventos, cabildos y otras personas que los tuvieren y posseyeren».

A lo que ni Carlos V ni Felipe II podrán sustraerse, pues constituía una condición expresa de las mercedes pontificias concedidas, fue a dejar de ofrecer a dichos titulares «equivalente recompensa» por los patrimonios que se les cercenaba; esto es, una compensación por un valor igual al de las rentas que dichos patrimonios devengaban. Así se hizo con los bienes y lugares desmembrados del patrimonio de las Órdenes Militares, y así se seguiría haciendo con los de las iglesias y monasterios a medida que se fueron obteniendo las licencias correspondientes. Además, tanto entonces como después el procedimiento seguido para cumplir con semejante condición vino a ser el mismo: cubrir el valor de dichas rentas con juros que los antiguos titulares habrían de gozar a perpetuidad. En el caso de las Órdenes Militares, dichos juros se situaron con preferencia en la renta de la seda de Granada, al margen de que sus beneficiarios fueran las mesas maestras o las encomiendas; en el de las iglesias, mitras y monasterios, en cambio, a los juros otorgados en pago de las rentas jurisdiccionales se les dio como respaldo, casi siempre también, las alcabalas de la localidad, partido o provincia donde dichas instituciones tenían su asiento. Se producía con ello la paradójica situación de que mientras de un lado la Corona incrementaba su patrimonio con los bienes desmembrados e incorporados (aunque inmediatamente procediese a enajenarlos en un intento de solucionar sus problemas de tesorería), de otro estuviere socavando los cimientos de su hacienda al empeñar perpetuamente (y en cierto modo enajenar) algunas de sus rentas más preciadas³⁰.

No ha de extrañar, por tanto, que hubiese gentes que se pusieran a hacer cálculos sobre la verdadera rentabilidad de tales operaciones, aparte claro está de los directamente perjudicados por las mismas, quienes utilizarán las conclusiones que de dichos cálculos se desprenderían como uno de los argumentos principales para oponerse a las enajenaciones. También se molestó en hacerlos el propio don Juan de Zúñiga respecto de la última concesión de Gregorio XIII, pues sabemos que en el curso de las negociaciones para obtener nuevas ayudas de Roma llegó a plantear a Felipe II la posibilidad de «soltar» dicha gracia para obtener a cambio la duplicación del subsidio y el excusado y la extensión de los diezmos, «porque concederlas todas téngolo por dificultos». Y es que, aun en el mejor de los casos, esto es, en el supuesto de que la gracia de los vasallos tuviese más breve expediente que el que se preveía y se consiguiesen vender rápidamente los 40.000 ducados concedidos a razón de a 50.000 el millar, no sacaría el rey de ella más de dos millones de ducados. De esta cantidad habría que descontar además, insistía con tino el embajador, la renta que se diese a las iglesias en concepto de recompensa, cuyo principal se debería calcular por lo menos a 20.000 el millar, o sea, 800.000 ducados, con lo que

30. Otra cosa distinta es que los intereses de esos juros se pagasen efectivamente, es decir, con regularidad y a su debido tiempo. Sabemos, por ejemplo, que en 1592 Felipe II, advertido de que la deuda con los comendadores por réditos de juros atrasados no paraba de crecer, pidió al Consejo de Hacienda que se solucionase este problema. AGS, *Consejo y Juntas de Hacienda*, leg. 293.

en verdad solo quedarían líquidos para Su Majestad 1.200.000, los mismos al cabo que montaban tres años de subsidio, se doblase o no el excusado³¹. Tales cálculos, sin embargo, no eran del todo correctos pues se hacían únicamente a partir del valor de las rentas jurisdiccionales y no tenían en cuenta otros parámetros, como por ejemplo el número de los vasallos afectados, a los que, de cara a su enajenación, también se ponía precio; en consecuencia, no traducían convenientemente todo el provecho que de las ventas obtenía (o podía obtener) la Real Hacienda. A la postre, por tanto, el problema no consistía solo en si la recompensa dicha era realmente «equivalente» (que, como se deduce por lo referido, no lo era) sino también en si era «justa», exigencia moral que algunos demandaban de las desmembraciones mismas, así como, lógicamente, de las incorporaciones y enajenaciones subsiguientes.

De esa exigencia nacía, sin ir más lejos, la obligación de revestir todos y cada uno de estos actos y operaciones de un manto de licitud que les hiciera moralmente irreprochables, tanto como lo eran, así se pregonaba, los fines (unos divinos, otros más terrenales) a los que iban a destinarse las sumas recaudadas; de demostrar asimismo que eran útiles y convenientes para el interés general, a la par que justos y honestos; y de manifestar, en fin, que respondían a las imperiosas necesidades pecuniarias del soberano, más aún cuando no se habían hallado otros medios o expedientes mejores (esto es, menos nocivos) que permitieran excusar su ejecución. Precisamente la proclamación a los cuatro vientos de la necesidad regia constituía el punto de partida de una larga secuencia argumental que enlazaba estos diferentes presupuestos legitimadores, según se aprecia en todos los documentos relacionados con el tema.

Asoma una y otra vez, por ejemplo, en las cartas que a lo largo de 1574 escribe Felipe II de su puño y letra a Gregorio XIII en petición de nuevas gracias o perpetuación de las ya concedidas³². En ellas el monarca hacía notoria la «necesidad grande» que tenía de ser ayudado y socorrido de Su Santidad, pues si por un lado las obligaciones de gasto no habían cesado de crecer, por otro le resultaba imposible pasar adelante con «la carga y peso que hasta aquí he traydo» (faltaban ciertamente unos pocos meses para la declaración, que ya entonces se adivinaba, de la que sería la segunda —¿o la tercera?— bancarrota del reinado). En consecuencia, a Felipe II no le quedaba más instancia que hacer ante el pontífice que advertirle del «aprieto y peligro» en que todo se hallaba y de los daños que a la Cristiandad acarrearía el no resistir muy poderosamente al enemigo de ella (o sea, el turco, al que ni siquiera se citaba por su nombre), no sin recordarle la obligación que tenía, «por el lugar en que está», de ayudar y socorrer al rey católico con aquellos medios y gracias que en la corte de Roma venía tratando su embajador.

Esa «carga y peso» que recaían sobre el rey de España se representaban y detallaban más por extenso en documentos como las instrucciones, ya referidas, dadas al embajador don Juan de Zúñiga sobre la manera en que había de conducirse en tales negociaciones. En un mundo en que sus dos mayores partes, «que son Asia

31. AGS, *Estado*, leg. 924.

32. Copias o minutas de estas cartas en AGS, *Estado*, leg. 924. Me fijo en concreto, por su carácter conclusivo, en una de 27 de diciembre de ese año.

y África», se encontraban en poder de turcos, moros y otras bárbaras naciones enemigas de la santa fe católica, y en que la otra tercera parte, «que es Europa», estaba cayendo progresivamente en poder de los turcos o bien se iba apartando poco a poco de la obediencia de la sede romana como consecuencia del estallido y posterior propagación de la reforma protestante, Felipe II se erigía (como antes los Reyes Católicos o el Emperador) en el único defensor de la Cristiandad, en el elegido para sostener sobre sus hombros las cargas, costas y gastos que con semejante fin se requerían. Tal era, en síntesis, el mensaje que se trataba de transmitir. La relación pormenorizada de los gastos efectuados estaba destinada, a su vez, a impresionar y constituía un argumento poderoso para avalar lo que se pedía: tres millones de escudos de oro se empleaban cada año en las fronteras de España, islas del Mediterráneo, fronteras de Nápoles y Sicilia para resistir y defenderse de las invasiones de los turcos; las armadas de galeras y navíos que se traían en la mar contra turcos y herejes reclamaban otros dos millones; en los últimos años se habían gastado, asimismo, sumas considerables en la defensa de Malta y en la liga que se formó con el papa, los venecianos y otros príncipes, y solo con ocasión de la guerra de Granada contra los moros (que se rebelaron «a instancia y con fauor» de los turcos) hubo que desembolsar más de dos millones. En Flandes se llevaban gastados más de 25 millones, y el ejército de mar y tierra que allí había ahora, compuesto de 80.000 hombres, no se sustentaba con menos de 800.000 escudos al mes³³. Por otra parte, únicamente en los estados de Felipe II se hallaba implantado, «con la autoridad que conuiene», el Santo Oficio de la Inquisición, en cuya dotación se gastaban más de 300.000 escudos al año. Las armadas y flotas que se enviaban a las Indias, «para ampliación de la Santa fee cathólica», obligaban a disponer asimismo de otros 400.000 ducados al año... Eso sí, nadie que no fuese injusto o malicioso podía dejar de reconocer que los frutos resultantes de semejantes inversiones no mereciesen la pena. Estos se cifraban en más de 9.000 leguas de costa descubiertas, sin contar otras muchas islas, y en un gran número de gentiles convertidos a la fe católica. En América se habían hecho fundar, además, muchas iglesias metropolitanas, catedrales, colegiatas, parroquias, monasterios, hospitales y algunas inquisiciones a costa del rey, lo que obligaba a enviar «gran copia» de clérigos y religiosos, en cuyo mantenimiento se gastaban otros 600.000 escudos al año. Todo, en fin, por la defensa y ampliación de la Santa Sede Apostólica, la cual, se aseguraba, poniendo la afirmación en boca de Felipe II, «en ninguna parte del mundo es tan obedecida, acatada y reuerenciada y aprovechada como por Nos en nuestros estados y señoríos»³⁴.

Lo menos que cabía esperar, pues, era que el papa concediese, como contrapartida a tanto esfuerzo realizado, las gracias que se le pedían, más aún cuando de las rentas y aprovechamientos de la Hacienda ya no quedaba nada por consumir y empeñar y se estaban vendiendo y enajenando de raíz partes crecientes del patrimonio real; y también, lo que permitía echar mano de nuevos argumentos,

33. Se pueden confrontar estos datos con los que ofrece Geoffrey PARKER, *El ejército de Flandes y el Camino Español 1567-1659*, Madrid, 1985², particularmente pp. 321-322 y 339 (apéndices A, F y G).

34. AGS, *Estado*, leg. 924.

porque los súbditos y vasallos del rey se hallaban ya suficientemente gravados con tributos e imposiciones y no era posible (ni razonable) continuar cargándolos más. Concretamente, en lo referente a la gracia de los vasallos de iglesias y monasterios, parecía justo que, habiéndose visto obligado el monarca a vender muchas villas y lugares de la Corona para cumplir con aquella misión divina, el papa viniese ahora en concederle, de su *propio motu*, las ciudades, villas y lugares que en sus estados tenían los preladados, abades, iglesias y monasterios. Además, se recalaba, esas jurisdicciones temporales de las instituciones eclesiásticas de una u otra manera habían sido antes del patrimonio real, en algún tiempo habían salido de él, y dado que por la defensa de la Iglesia los monarcas españoles no habían tenido más remedio que vender vasallos y jurisdicciones del realengo en una superior cantidad, resultaba de todo punto razonable que en estos momentos de necesidad esa misma Iglesia les entregase lo que por la Corona se presentaba a la postre, si no exactamente como una devolución, sí al menos como una recíproca y atenta recompensa.

Parecidos argumentos encontramos en las bulas y breves pontificios a través de los cuales se concedían las gracias solicitadas en tanto en cuanto les servían a los papas para justificar, a su vez, las concesiones que realizaban. De todas las maneras, no hay por qué extrañarse de que las cosas fueran así, habida cuenta de que por parte de la Corona española se acostumbraba a dar a la cancillería pontificia la «ordinata» de la narrativa de la concesión, o sea, el borrador de la misma o unas pautas al menos para su redacción. Por tanto, es lógico que los documentos despachados por la Sede Apostólica con este motivo respondieran, en el plano de las justificaciones sobre todo, a las intenciones y propósitos manifestados previamente por el monarca hispano. Y si esto ocurría con tales documentos, qué decir de los instrumentos jurídicos regioes (cartas y privilegios de venta en particular) mediante los cuales se formalizaban las enajenaciones de los bienes y lugares de la Iglesia previamente incorporados a la Corona, en donde los referidos argumentos hallaban precisamente su narración más precisa y pormenorizada.

Veámoslo a través de dos ejemplos escogidos un poco al azar. El primero nos lo brinda la villa de Bedmar, desmembrada de la Orden de Santiago, pero que al igual que las restantes localidades incorporadas a la Corona no permaneció en el patrimonio real durante mucho tiempo. Por el contrario, Felipe II dispondría de ella, vendiéndola en 1562 a don Alonso de la Cueva, alcaide y capitán general de La Goleta, «por estar como están las rentas de mi patrimonio real [...] empeñadas y gastadas a causa de los grandes gastos que se han fecho»³⁵. Tal va a ser, en efecto, con muy escasas variantes, la razón principal invocada una y otra vez para justificar las enajenaciones. No obstante, de cara a fundar con mayor firmeza la decisión de vender, para presentarla como algo inevitable y legitimarla a los ojos de los demás, en la escritura de venta correspondiente se relacionarán, con todo detalle e intención, los acontecimientos que de modo inexorable habían llevado a tan precaria situación financiera.

35. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 264, fol. 36; y *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 281, fol. 31.

El relato comienza aludiendo a las veces que Carlos V pasó en persona a Italia y Alemania a resistir, «como por la gracia de Dios resistió», la entrada del turco, «común enemigo de la Cristiandad», y a los gastos realizados en la conquista de Túnez (1535) y en el sostenimiento de distintas armadas y ejércitos en el reino de Nápoles y en el Mediterráneo. Flandes y Alemania se mencionan a continuación, y ya de modo más concreto se alude a los viajes que el Emperador hubo de realizar a esta última «provincia» para remediar el daño que en ella había recibido la Cristiandad a causa de «los errores y herejías que allí se han levantado». La fallida empresa de Argel (1541) y la cuarta guerra con Francia (1542-1544) consumieron, al igual que las operaciones relacionadas en primer lugar, cuantiosos recursos; y, por supuesto, tampoco salieron gratis los preparativos para convocar un concilio general (1545) que ordenara y reformase «lo que fuese necesario». A pesar de los esfuerzos realizados, algunos príncipes y comunidades de Alemania hicieron liga contra el Emperador (Liga de Schmalkalden, 1546), lo que obligaría a movilizar nuevos ejércitos y hacer otras tantas provisiones de dinero (Mühlberg, 1547). Mucho se gastó asimismo, proseguía la narración, en contener las sucesivas ofensivas turcas de los primeros años cincuenta contra Malta, en socorrer a la república de Génova para recuperar sus plazas de Córcega, en intentar atajar el nuevo alzamiento de los protestantes alemanes (1552) o en resistir una vez más al rey de Francia, el cual había levantado grandes ejércitos para ocupar los estados de Milán y Flandes... Las mismas «pasadas» del príncipe Felipe a Alemania y Flandes, así como a Inglaterra para casar con María Tudor y «reducir aquellos reinos a la religión cristiana» (1554), y otra vez a Flandes para recibir dichos estados cuando los renunció en él su padre (1555), causaron nuevos gastos, como los siguieron originando, por otra parte, las guerras incesantes con Francia y sus aliados, las armadas aprestadas para el socorro de las islas de Mallorca y Menorca, Orán y otras fronteras de África, o la venida del propio Felipe a estos reinos desde los Países Bajos...

Semejante prontuario de acontecimientos era elástico y se ampliaba o se reducía de unas escrituras a otras según conviniera en cada ocasión, y también, lógicamente, según cuáles fuesen sus respectivas fechas de expedición y la coyuntura política concreta en la que estas se inscribían. En cualquier caso, los hechos compendiados en él (y que indefectiblemente se ponían en relación con la defensa de la fe católica) representaban, desde el punto de vista hacendístico, otros tantos esfuerzos que había habido que realizar, hitos igualmente señalados en el devenir de las cada vez más maltrechas finanzas regias. A medida que se aproxima el final de la centuria, sin embargo, se constata que de cara a justificar las enajenaciones estas relaciones tan pormenorizadas van siendo sustituidas por menciones genéricas (aunque igualmente eficaces) a los esfuerzos económicos realizados. Así, cuando en 1584 Felipe II vende a don Pedro Ruiz de Aguayo, vecino y veinticuatro de Córdoba (y procurador en Cortes de dicha ciudad), las villas de Alía y Castilblanco, que eran de la dignidad episcopal de Toledo, lo hace «para cumplir, proveer y pagar las grandes sumas y cantidades de maravedís que se an gastado en las guerras pasadas». Es decir, a los hombres del rey que se encargaron de redactar la escritura de venta correspondiente ya no les parecerá imprescindible mencionar una por una (o casi) cuáles habían sido esas guerras; les bastará, en efecto, con aludir a la «grande armada» que se ha sostenido en el Mediterráneo contra los

turcos, «enemigos de nuestra santa fee católica», y a los ejércitos que asimismo ha sido forzoso sostener, por tierra y mar, para la defensa de los estados de Flandes «de la ynvasión e ynpetu de los herejes»; o, de manera todavía más general, al «sustentamiento, guarda y conservación» de estos reinos y al «bien universal de toda la Cristiandad y defensa della»³⁶.

Eso sí, en cada ocasión se intentará dejar claro que si se vende lo que previamente se había recibido en virtud de las bulas pontificias, ha sido porque no quedaba más remedio, pues ya no eran suficientes, para proveer tan cuantiosos gastos, las rentas ordinarias de la Corona (que están «alcanzadas y empeñadas», se subraya), ni los servicios que los reinos y señoríos han hecho, ni los arbitrios de los que se usaba, ni el oro ni la plata que se traía de las Indias, ni las otras gracias que los papas habían concedido..., razón por la cual había sido necesario tomar a cambio muchas sumas de dinero por las que se debían y pagaban altos intereses. Era la necesidad, en definitiva, la que obligaba a enajenar a título oneroso lo que en otras circunstancias (esto es, si no hubiera habido que atender a tan altos designios y afrontar gastos tan extraordinarios) hubiera permanecido en la Corona real. Más aún. Gracias a las susodichas ventas se conseguía un beneficio añadido que a priori no parecía desdeñable, como era relevar, en la correspondiente proporción, a los súbditos y naturales de nuevos servicios y empréstitos, aunque el argumento, precisamente porque resultaba difícil de sostener y la realidad se encargaba de desmentirlo una y otra vez, solo en algunos casos aparece tan abiertamente expuesto.

Saber cuántas y cuáles fueron las localidades incorporadas fugazmente a la Corona en virtud de las bulas y breves papales para de seguido ser puestas a la venta (así como la extensión de sus territorios y el volumen de sus habitantes), analizar la mecánica y los procedimientos de enajenación, determinar los precios de venta y las sumas que la Real Hacienda ingresó por este concepto, conocer las personas o comunidades a las que aquéllas fueron a parar... son cuestiones de las que no podemos ocuparnos aquí, aparte de que la literatura hasta ahora publicada ya ha dado cuenta, siquiera sea de manera parcial, de algunas de ellas³⁷. De todas las maneras, tratar de estos diferentes aspectos, cosa que haremos detenidamente en otro lugar, no constituye el objetivo del presente trabajo, sino más bien dilucidar cuál fue exactamente el contenido de lo que se vendió a lo largo de estos primeros procesos enajenadores con la intención de despejar las oscuridades que se han cernido casi siempre sobre un asunto de trascendencia no pequeña precisamente.

A incrementar la confusión reinante ha contribuido, no cabe duda, el uso indiscriminado que muchos historiadores (y entre ellos la mayoría de los citados en las

36. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 255, fol. 29.

37. Además de los trabajos de Moxó, Cepeda Adán, Fernández Izquierdo, Fernández Martín y M^a. Ángeles Faya citados en las notas 3 y 17, se deben tener presentes las páginas dedicadas al tema por autores como Ramón CARANDE, *Carlos V y sus banqueros. La Hacienda Real de Castilla*, Madrid, 1949, pp. 411-417, y Marqués del SALTILLO, *Historia Nobiliaria Española*, Madrid, 1951, *passim*; así como los artículos de M^a. Ángeles FAYA, «La venta de jurisdicciones eclesiásticas en la corona de Castilla durante el reinado de Felipe II», en J. Martínez Millán (dir.), *Felipe II (1527-1598). Europa y la monarquía católica*, Madrid, 1998, pp. 239-303, y «Los señoríos eclesiásticos de Castilla la Nueva y Andalucía y la venta de jurisdicciones en tiempos de Felipe II», en E. Martínez Ruiz (dir.), *Madrid, Felipe II y las ciudades de la Monarquía*, vol. II, *Capitalismo y Economía*, Madrid, 2000, pp. 447-470.

páginas precedentes) han hecho del concepto «desamortización» para referirse a tales procesos, suponiendo o dando por hecho que lo que se liberaba y entregaba a la contratación general en virtud de la referida acción legal eran, básicamente, como habría de suceder en el siglo XIX, propiedades inmuebles en poder de las Órdenes Militares y de instituciones eclesiásticas incapacitadas para enajenar sus bienes. Sin embargo, ni en los documentos pontificios ni en las escrituras y privilegios de venta aparece por ningún sitio la palabra desamortización, algo que no debería sorprendernos habida cuenta de que el vocablo en cuestión ni siquiera existía en esta época y menos aún con el significado que se le habría de dar después³⁸. En realidad, de lo que en dichos instrumentos se habla es de «desmembrar» y «apartar» (o sea, de separar o dividir una cosa de otra), y también de «aplicar», «apropiar» e «incorporar» esa cosa a la Corona, para a partir de ahí, esto es, una vez consumadas sucesiva o simultáneamente estas diferentes acciones, el monarca, a cuyo poder ha pasado lo desmembrado convirtiéndose en algo propio suyo, lo pueda «transferir», «enajenar», «conceder» y «asignar» en quien quisiere y mediante cualquier título, aunque fuese por enajenación, concesión o venta perpetua. Pues bien, importa precisar que la «cosa» que se aparta, incorpora y enajena estaba constituida fundamentalmente, máxime cuando las instituciones afectadas eran monasterios, mitras o iglesias, por vasallos y jurisdicciones, y por todo lo anejo y perteneciente a ellas; pero no (o no necesariamente) por bienes raíces, rentas u otros derechos que tales instituciones pudieran poseer en las localidades objeto de esa doble traslación.

Las cartas de venta son concluyentes a este respecto en la medida en que detallan el alcance y contenido de lo transferido. Así, cuando Felipe II vende en 1580 a don Diego de Guzmán, vecino y regidor de Salamanca, la villa de Villanueva, que acababa de ser desmembrada de la dignidad arzobispal de Santiago de Compostela (de ahí el nombre Aldeanueva del Arzobispo que había llevado hasta entonces), lo hace con la jurisdicción civil y criminal, alta y baja, mero mixto imperio, en primera y segunda instancia; con las penas de cámara y sangre, legales y arbitrarias, calumnias, derecho de martiniega y de ejecuciones, y las demás rentas, pechos y derechos vinculados a dicha jurisdicción, señorío y vasallaje; y con el derecho de elegir y poner alcalde mayor y alcaldes ordinarios y de la hermandad, regidores, alguaciles, escribanos públicos, guardas y otros oficiales de concejo necesarios.

Es decir, la cesión de competencias y prerrogativas jurisdiccionales al nuevo señor (tras un primer intento por parte de Nicolao de Grimaldo, príncipe de Salerno, de hacerse con la villa) es amplia y así lo refleja la anterior enumeración. No resulta ser tan extenso y sustancioso, en cambio, el montante de las rentas propiamente dichas: de las averiguaciones hechas para los años 1575-1579 resultó que las penas de cámara, legales y arbitrarias y de sangre, junto con el derecho de la martiniega, valieron de media anual durante ese periodo 4.580 mrs.³⁹, de los que

38. Bartolomé CLAVERO, «Derecho de la amortización y cultura de la Ilustración», en *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII*, Madrid, 1989, pp. 331-347.

39. Pagaban la martiniega todos los vecinos a razón de 14,5 mrs. cada uno, con la salvedad de los que eran pobres y no tenían hacienda, en cuyo caso solo pagaban cinco blancas. Los forasteros que tenían hacienda en la villa pagaban asimismo por este concepto 12 mrs. Pertenecían igualmente al señor las ejecuciones, que era un real por cada una, pero estas las cobraba la justicia que las hacía.

se dio privilegio de juro al arzobispo de Santiago sobre las alcabalas de la propia ciudad compostelana. Tales rentas, las únicas al parecer que tenían un rendimiento monetario contante y sonante, capitalizadas a razón de 42.000 el millar, se convirtieron en un principal de 192.360 mrs., cantidad que no cabe calificar precisamente de excesiva. Claro que de cara a determinar el precio de la venta, de acuerdo con el procedimiento pronto establecido, se tuvo en cuenta asimismo el número de vecinos (vasallos), concretamente los doscientos treinta y uno y medio que arrojaron las averiguaciones dichas⁴⁰ y que a razón 16.500 mrs. cada uno se tradujeron en otros 3.819.750 mrs., suma en la que venía a compendiarse el valor de lo que en definitiva se revelaba como el contenido esencial de la transacción, eso que se definía con la rúbrica «jurisdicción, señorío y vasallaje»⁴¹, si bien el antiguo titular no recibía nada por ella en concepto de equivalente compensación.

Sea otro ejemplo. Felipe II, en virtud del varias veces citado breve de Gregorio XIII, mandó desmembrar, apartar y quitar de la jurisdicción de la dignidad arzobispal de Toledo la villa de Ajalvir (Madrid), con su jurisdicción civil y criminal, alta y baja, mero mixto imperio, con el derecho de poder nombrar y elegir alcalde mayor y alcaldes ordinarios y de la hermandad, regidores, alguaciles, escribanos y oficiales del concejo, y con las rentas de penas de cámara y sangre, legales y arbitrarias, gastos de justicia, pecho forero «que llamaban martiniega», mostrencos, portazgo, y cualesquier otras rentas anejas y pertenecientes a dicha jurisdicción... En resumidas cuentas, con las mismas partidas y los mismos conceptos que en el caso de la venta de Villanueva a la que se ha aludido en los párrafos anteriores, esto es, de una parte, la jurisdicción, señorío y vasallaje, y de otra, las rentas jurisdiccionales. Previamente, y al objeto de averiguar el valor de las referidas rentas, se había comisionado a Francisco Suárez Delgadillo, quien tomó en consideración para ello el periodo 1573-1577, resultando ascender aquel a 21.117 mrs. en los referidos cinco años, o sea, 4.223 mrs. por año, de los cuales se dio igualmente privilegio de juro perpetuo al arzobispo de Toledo sobre las alcabalas de dicha ciudad en 30 de noviembre de 1578. La escritura de desmembración se formalizó el 23 de diciembre de 1578, y mediante carta de 9 de mayo de 1579 el monarca anunció al concejo de Ajalvir que procedía a tomar posesión de la villa, si bien tal cosa no se hizo efectiva hasta un mes después a través del sobredicho Francisco Suárez Delgadillo. Lo curioso es que para entonces Felipe II ya había mandado entregar la villa de Ajalvir a Baltasar Cataño (Cattaneo), otro hombre de negocios genovés, «a buena cuenta de lo que hubo de haber de Nos conforme al medio general». La orden correspondiente se había despachado el mismo 9 de mayo de 1579; no obstante, en ella se aludía a la obligación de notificar a la villa la situación en la que había devenido, por si, como se contemplaba en la regulación de este tipo de ventas, quería redimirse por el tanto.

Ejerció Ajalvir, en efecto, el derecho de tanteo. Según los términos del asiento que con este motivo suscribió con el Consejo de Hacienda el 28 de octubre de

40. Se explican estas fracciones de vecinos por el procedimiento de recuento puesto en ejecución, ya que las viudas, clérigos e hidalgos se contaban, cada uno, por medio vecino.

41. Debió haber luego alguna rebaja, pues finalmente don Diego pagó por todo 3.754.650 mrs. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 262.

1579, hubo de pagar, por 176 vecinos censados, a razón de 16.000 mrs. cada uno, 2.816.000 mrs., y por las rentas jurisdiccionales, a 42.500 el millar, 179.350 mrs. La compra comportó a su vez la declaración de Ajalvir como «villa de por sí y sobre sí» y, consecuentemente, la facultad de tener horca, picota, cuchillo, cárcel, cepo, azote «y todas las otras ynsignias de jurisdicción que se suelen y pueden tener»; y comprendió asimismo, como correlato y culminación de todo ello, la promesa del rey de que en el futuro la villa nunca sería vendida ni enajenada, ni dada ni donada, sino que siempre permanecería en la Corona real de Castilla. Por último, y al objeto de facilitar el mejor logro de la operación, la villa solicitó —y obtuvo— autorización para repartir y echar por sisa las cantidades que fueren necesarias para poder pagar la «merced» que le hacía su rey y señor, o para tomar dinero a censo sobre los bienes y propios del concejo, o para vender de los dichos propios lo que con menos daño y perjuicio se pudiese vender⁴².

Podemos entender que casos como el de Ajalvir, al reintegrarse al realengo, suponían la extinción del viejo señorío y jugaban, por ende, a favor del dominio de la Corona, de su engrandecimiento y consolidación. Esto en principio, o sea, siempre y cuando el monarca cumpliera su promesa de no volver a enajenar (abundan, ciertamente, los ejemplos de tales incumplimientos) y los vecinos fuesen capaces de hacer frente a las obligaciones crediticias contraídas para financiar la operación en el más breve tiempo posible y con el menor coste (algo quizá todavía más difícil de lograr). De lo contrario, veíanse obligados, al cabo de unos años, a venderse al mejor postor, situación que daba lugar a la reconstitución de los viejos dominios, aunque ahora en manos distintas de aquellas en quien estaban antes de la desmembración; o, lo que quizá fuera peor, se enfrentaban a medio y/o largo plazo a una espiral de endeudamiento de efectos múltiples y cada vez más perniciosos sobre sus poblaciones y economías respectivas.

Con independencia sin embargo de a quiénes fueran a parar finalmente los dominios desmembrados de sus antiguos señores eclesiásticos e incorporados por breve tiempo a la Corona (dominios nuevamente constituidos, se insistirá, y que por tanto venían a reproducir y actualizar el régimen señorial), su contenido circunscribía básicamente (lo que no era poco) al ejercicio de la jurisdicción, señorío y vasallaje y al disfrute de las rentas jurisdiccionales y de vasallaje, hasta el punto que los títulos constitutivos de los mismos acostumbran a puntualizar, diferenciándolo con claridad, no solo aquello que efectivamente se enajenaba sino qué otros bienes y prerrogativas no eran desmembrados ni transferidos y permanecían, por consiguiente, en poder de sus anteriores titulares.

La redención y desmembración de la villa de Grijota (Palencia) de la dignidad episcopal de Palencia, por ejemplo, no supuso para el concejo y vecinos, que en 1582 compraron su jurisdicción por 2.698.449 maravedíes⁴³, la adquisición

42. Consta toda esta información del privilegio de exención de la villa de Ajalvir despachado en San Lorenzo a 19 de julio de 1586. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 252, fol. 4.

43. Había llegado a noticia del concejo que Agustín Spínola, genovés, había pedido la villa a cuenta de lo que se le debía del asiento del medio general tomado con él y los demás hombres de negocios para, a su vez, venderla a Juan Delgado, secretario del Consejo de Guerra, que tenía intereses en la zona. De la cantidad que hubo de pagar la villa, la mayor parte, 2.360.000 mrs., correspondieron a 147,5 vecinos

de ciertos bienes y derechos que allí tenía el obispo y que este siguió disfrutando después dado que no fueron transferidos: en concreto, aparte de los diezmos eclesiásticos que allí percibía la dignidad episcopal, las tierras nombradas «sernas» y otras que llamaban de la «Becilla», esto es, tierras cedidas a censo perpetuo al concejo por las que cobraba 12 y 6 cargas de pan respectivamente al año (1 carga = 4 fanegas); 1.000 mrs. (¿de juro?) sobre las mismas alcabalas que pagaban los vecinos; un molino de siete paradas o ruedas sobre el río Carrión, la cuarta parte del cual pertenecía a unos vecinos de Becerril de Campos y se daba en arrendamiento⁴⁴; ciertas tierras por las que recibía en renta 14 cargas de pan, y un soto junto al río de hierba y madera que arrendaba a dinero. A su vez, cuando la villa de Hinojosa (de Duero) y su aldea de San Leonardo (Salamanca), desmembradas en 1575 de la dignidad episcopal de Ciudad Rodrigo, ofrecieron a Su Majestad alguna cantidad de dinero para mantenerse en el realengo, a razón de 14.000 mrs. por cada vecino y 37.500 mrs. por cada millar de lo que importaban las rentas jurisdiccionales, estas consistían en penas de cámara y sangre, legales y arbitrarias, portazgo, mostrencos, escribanía pública y del concejo, yantar y notaría, alcaldía de sacas y alcaldía y tenencia de la fortaleza, que fue todo lo que se transfirió. No entraron en el lote puesto a la venta, quedando en consecuencia para el antiguo señor, las rentas decimales de pan y vino, así como un variopinto conjunto de rentas y derechos cuyo principal fundamento radicaba, a lo que parece, en la condición de propietario (eminente y/o directo) de tierras de aquel, aunque tampoco hay que descartar que algunos derivaran originariamente del vínculo señor-vasallo típico del régimen señorial⁴⁵.

Las dudas a este respecto, cuando no la confusión, surgen (o se acentúan) cuando se desciende al análisis de las peculiaridades de cada señorío. La villa de Las Alguazas (Murcia) fue desmembrada de la dignidad episcopal y cabildo de la diócesis de Cartagena y comprada finalmente (1590) por el propio concejo y vecinos, si bien antes había sido dada a Juan María Corvari a cuenta de lo que se le debía

y solo 338.448 mrs. a 7.963,5 mrs. en que se estimó el valor de las rentas jurisdiccionales. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 283, fol. 95.

44. A mediados del siglo XVIII este molino seguía en pie, habiendo aumentado la dignidad episcopal la participación en su propiedad, pues ahora le pertenecían seis de sus siete ruedas. Todas ellas estaban arrendadas en 180 cargas de trigo a un tal Francisco de Lanchares, vecino de Palencia. (A)rchivo (H)istórico (P)rovincial de (P)alencia, *Catastro*, libro 15.442.

45. La relación en cualquier caso es amplia: tres celemines de cebada del derecho de «corcha» y martiniega con que contribuía cada vecino que tenía hacienda, el censo de dos fanegas de trigo del que era deudor el concejo por una tierra llamada el ejido del camino, 180 mrs. que pagaba igualmente el concejo por el derecho de la alameda y la fuente del Xexo, 40 mrs. que entregaba de censo el lugar de San Leonardo por el derecho del valle, 9 fanegas, 6 celemines de cebada y 2 fanegas de centeno que pagaban algunos vecinos por ciertas tierras, 10 cántaras de vino de otro censo, 35 fanegas de centeno por ciertas cortinas cercadas que usufructuaban algunos vecinos, 3.630 mrs. de censo a dinero, además de las tierras de pan llevar que se arrendaban a pan en diversos pagos y de una cortina en Fuente el Xexo que a censo producía cuatro fanegas de cebada. (AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 254, fol. 21; y *Consejo y Juntas de Hacienda*, legs. 482 y 483). Señalemos que Hinojosa fue una de esas localidades que al cabo de un tiempo se vio obligada a pedir licencia para vender la jurisdicción y vasallaje que había comprado a la persona que se encargase de redimir y quitar los censos contraídos por esta razón, proceso iniciado en su caso en 1599 y consumado en 1612 a favor de don Juan de Mendoza, miembro del Consejo de Estado y presidente del de Indias, marqués de San Germán (y luego también marqués de la Hinojosa).

del asiento del medio general tomado con él y los demás hombres de negocios de Flandes en 1578, quien a su vez la traspasó a don Alonso de Tenza y Pacheco, vecino y regidor de Murcia. En cada uno de estos estadios la enajenación comportó, amén de la jurisdicción, señorío y vasallaje, de las rentas jurisdiccionales, de la fortaleza de la villa y de las escribanías públicas y de concejo, diez tahúllas y media de tierras que producían rentas. Es precisamente la presencia de este conjunto de tierras entre los bienes efectivamente enajenados lo que llama la atención, más aún cuando a los antiguos señores, el obispo y cabildo, se les respetó, por ser considerados como bienes propios suyos, la participación que tenían en los diezmos recogidos en la villa y el derecho de almaján que cobraban de los vecinos que poseían ciertas tierras de un término llamado «Riegos Nuevos», además de la propiedad de un molino harinero, un horno de pan y una dehesa⁴⁶. Por el contrario, en la vecina villa de Alcantarilla, separada asimismo de la iglesia de Cartagena y vendida en 1580-1582 a Lázaro de Usodemar, miembro de una distinguida familia de origen genovés, por 9.080.413 mrs., los dos hornos (uno viejo y otro nuevo) de cocer pan que allí había fueron incluidos dentro de los bienes jurisdiccionales, al igual que una carga de paja, otra de leña y una gallina que cada vecino que tuviese labor pagaba a sus señores. Estos, por otra parte, siguieron disfrutando (lo que significa que no llegaron a desmembrarse) de lo que les tocaba de los diezmos de pan, vino, aceite, ganado y otros frutos; del derecho de «almaján» (consistente aquí en 2.000 mrs. que ingresaba el obispo por cierto censo sobre unas tahúllas); de 32 tahúllas de tierra, cuyos poseedores pagaban una fanega de trigo por cada una, y de otras 11,5 tahúllas que tenían a censo perpetuo vecinos particulares⁴⁷.

Es evidente, como de los dos ejemplos anteriores se desprende, que la condición de propietario interfiere con frecuencia en la condición de señor, y a la inversa. Hay mezcla de derechos, eso está claro⁴⁸. Sin embargo, en las operaciones que estudiamos en este trabajo existió siempre la intención (y la voluntad), por parte de los funcionarios y comisionados regios, de separar lo uno de lo otro, de distinguir, como acostumbran a decir los documentos, entre «rentas jurisdiccionales» y por razón de vasallaje (que se enajenan siempre, y cuyo valor, calculado según la media de los últimos cinco años, sirve, una vez capitalizado, para redondear el precio de la venta, a mayores del que resulta del número de vasallos) y «rentas temporales» (aquellas que proceden de la cesión de tierras y otros bienes raíces, las cuales, por el contrario, quedan como propiedad de los antiguos señores sin llegar a enajenarse).

Lo acontecido en la villa de Venialbo, que fue desmembrada del obispo de Zamora y vendida en 1579-1580 a los vecinos en 5.925.037 maravedís después de haberla pretendido doña Ana Velasco para uno de sus dos hijos, don Juan y don García de Alvarado, ilustra a la perfección dicha forma de proceder. El comisionado encargado de hacer las averiguaciones no tuvo ningún problema en reconocer, delimitar y valorar en qué consistían las penas de cámara (7.995 mrs.), el yantar (400

46. Pagó la villa 5.700.489 mrs. que montaron su vecindad y rentas jurisdiccionales (estimadas estas, junto con la renta de las tahúllas, en 30.096 mrs.). AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 255, fols. 22 y 23.

47. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 253, fol. 6.

48. Cfr. Alfonso María GUILARTE, *El régimen señorial en el siglo XVI*, 2ª ed., Valladolid, 1987, pp. 225-230.

mrs.), la martiniega (1.000 mrs.) o los mostrencos (que por cierto no habían valido cosa alguna en los últimos cinco años, no obstante lo cual desde el Consejo de Hacienda se acordó valorarlos en 500 mrs., «atento el derecho perpetuo que se da al comprador»); pudo saber también que la escribanía de la villa la proveía el obispo aunque no producía renta alguna, y que las penas de ejecuciones valieron de media en el mismo periodo 1.698 mrs.: tal suma la percibía el alcalde mayor nombrado por el obispo, y quizá por ello se decidió finalmente no recompensar a este por semejante derecho. Mayores dudas planteaban otras contribuciones. Por ejemplo, el derecho llamado «de las viudas», consistente en 80 mrs. que cada viuda de la villa pagaba al señor en caso de reingresar en el mercado matrimonial, acerca del cual pudo comprobarse asimismo que en los últimos años no había rentado nada este derecho, circunstancia que fue aprovechada para abolirlo de facto, concretamente por la vía de decidir que no se hiciese mención de él en las escrituras de enajenación. En cambio, sí estimó el Consejo de Hacienda, ante la pregunta planteada en este sentido por el comisionado, que se recompensase al obispo por los derechos (una tercera parte de las denuncias) que llevaba el fiscal por aferir los pesos y medidas, lo que equivalía a declarar que entraban dentro de las rentas jurisdiccionales que debían ser objeto de desmembración.

Determinó lo mismo el Consejo de Hacienda respecto de un censo perteneciente al obispo al que se daba el nombre de «fuero», cuyo importe—288 maravedís y cuatro gallinas—gravaba un grupo de casas y nueve molinos que había en la villa y su término. Empero, otro «fuero y tributo» que pagaban los vecinos del barrio de «hacia Zamora» (en total 14 cargas y una fanega, a razón de media fanega de cebada por cada casa) en reconocimiento, como ese primero, de la propiedad del suelo, se consideró en el Consejo que no había razón para desmembrarlo, sino que debía seguir en manos del obispo, pensando quizá que su condición de propietario lucía en este caso más claramente. Era previsible, por tanto, que los consejeros se pronunciasen de la misma manera a la hora de decidir sobre el destino de otros bienes sobre los cuales el obispo ostentaba unos derechos de propiedad todavía más plenos, como en efecto así lo harán, decretando que no se habían de desmembrar. Consistían tales bienes en un prado que solía arrendarse cada año en 2.380 mrs.; 145 fanegas de tierra de sembradura que dadas en renta devengaban 18,5 cargas de pan (trigo y cebada por mitad); dos huertas, una de las cuales se arrendaba (por 12 reales) y la otra no; unas casas principales con su patio y corrales, lagares, paneras y una torre, que en parte servían de fragua del herrero, y que con el cerramiento y un pedazo de huerta se tasaron en 669.000 mrs.; y, en fin, una dehesa de caza y monte alto y bajo, que procuraba cada año más de 50.000 mrs. de renta⁴⁹.

Rentas jurisdiccionales y por razón de vasallaje, por más que algunas de ellas guardaran una cierta —y originaria— relación con el uso de la tierra y la ocupación del suelo, por un lado; y rentas dimanantes de la propiedad de la tierra, que se satisfacían al señor en virtud de su condición —también— de propietario, por otro. Tal parece ser la distinción que acabó por establecerse, la que se tendrá presente en las operaciones sucesivas de desmembración, incorporación y venta. El valor de las

49. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 281, fol. 266.

primeras equivalía por lo general a unos pocos millares (a veces solo unos centenares) de maravedíes, que capitalizados con arreglo a unos tipos que se situaban en torno al 42.000 el millar «completaban» el precio de la enajenación, habida cuenta de que la mayor parte de este venía dado por el valor de los vasallos que se transferían. Las segundas solían ser de superior cuantía, y tanto ellas como los bienes que las producían no se apartarán ni se enajenarán, sino que quedarán como propiedad de los antiguos señores, quienes dejarán de serlo en virtud de la aplicación de las bulas pontificias y devendrán en meros propietarios.

Se insistirá, por lo demás, en que estas enajenaciones de vasallos de la iglesia realizadas al amparo de las autorizaciones pontificias, previa incorporación a la Corona, tampoco supondrán transferencia de derechos eclesiásticos —diezmos y primicias en especial— y menos aún de aquellos impuestos regios no especificados en los títulos constitutivos de los nuevos dominios (las escrituras de venta, al cabo, y sus correspondientes privilegios), como las alcabalas y las tercias por ejemplo. Pues aunque es verdad que paralelamente se estaban segregando de la hacienda real esta clase de impuestos⁵⁰, también lo es que se trataba de operaciones diferentes, no necesariamente vinculadas a la creación de dichos dominios. Lo prueba el que con relativa frecuencia tales enajenaciones se realizaran en favor de personas que no eran los titulares de aquellos, y que cuando sí lo eran, acostumbraban a hacerse por medio de escrituras distintas y en fechas no siempre coincidentes.

Ahora bien, en lo que respecta a las encomiendas y pueblos de las Órdenes Militares, su desmembración y subsiguiente enajenación por precio presentan por lo general una dimensión más extensa y diversificada. Llama la atención, de entrada, la amplitud con que en los instrumentos jurídicos correspondientes se habla de dicho contenido. Es el caso, por ejemplo, del que consigna la venta que el príncipe Felipe, usando del poder que para el caso había recibido del Emperador el 1 de mayo de 1543, hizo en cabeza de don Juan de Zúñiga, señor de Castroverde y Aguilafuente, de las villas de Baltanás y Guaza de Campos (Palencia), pertenecientes a la encomienda de Castroverde de Cerrato de la Orden de Santiago. El rey, en efecto, en virtud de las facultades que le conferían las bulas pontificias recibidas, declara vender las citadas villas con su jurisdicción civil y criminal, alta y baja, mero mixto imperio, con todos sus vasallos, términos, dehesas, heredamientos, posesiones, montes, bosques, pastos, diezmos, primicias, rentas, pechos y derechos, portazgos, penas y calumnias arbitrarias, legales y fiscales, escribanías y alguacilazgos, preeminencias y patronazgos, y derecho de elegir y presentar a los beneficios y servicios anejos de las iglesias, con la única excepción de las rentas que allí tenían el prior y convento de San Marcos de León o el de Uclés, pues estas ni siquiera fueron desmembradas⁵¹. Quedaban solo para la Corona, como expresamente reservadas, las alcabalas y tercias⁵², la moneda forera, los pedidos, el servicio y montazgo y los mineros, además de la suprema jurisdicción y apelación.

50. V. *supra* nota 7.

51. Se concertó la venta el 1 de marzo de 1543 y el 21 de septiembre del mismo año se expidió carta de venta y privilegio en la cantidad de 16.943.252 mrs. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 263, fol. 12.

52. Estas por poco tiempo en realidad. El mismo don Pedro de Zúñiga compró, por escritura de venta de 1 de junio de 1546, las alcabalas y tercias de Baltanás y sus aldeas en 7.560.000 mrs., y lo propio

Las mismas cláusulas hallamos repetidas, con ligeras variantes, treinta y seis años más tarde cuando Felipe, ahora rey, enajena, por escritura de venta de 8 de abril de 1579, en favor de don Gaspar Ramírez de Vargas las villas de El Acebrón y Villarrubio, desmembradas igualmente de la Orden de Santiago. El traspaso comprendía la jurisdicción civil y criminal, alta y baja, mero mixto imperio, con todas sus rentas, pechos y derechos, penas de cámara, legales, fiscales y arbitrarias, calumnias y derechos de sangre y mostrencos, y otros cualesquier derechos y cosas anejas y pertenecientes al señorío y jurisdicción de dichas villas; incluía a su vez, como en los casos señalados de Baltanás y Guaza, el nombramiento de oficios, en particular los de alcalde mayor, justicias (alcaldes ordinarios) y alguaciles, el derecho a elegir y confirmar los oficios de regidores, diputados y demás oficiales de concejo a propuesta de personas dobladas para cada uno de ellos, y la prerrogativa de tomar las cuentas de los propios y rentas de los respectivos ayuntamientos; e incorporaba también las escribanías del juzgado civil y criminal, y de concejo y ayuntamiento, una vez que hubiesen vacado por los que al presente las tenían o cuando estos las renunciasen. Las reservas que en esta ocasión hacía valer el rey no alcanzaban a las tercias, las cuales se declaraba que se vendían «por otra parte»⁵³, pero sí incluían las monedas foreras, servicios y alcabalas, los consabidos mineros de oro y plata, azogue y otros metales, y los veneros y pozos de agua salada, amén, claro está, de la suprema jurisdicción y apelación a las audiencias y Chancillerías reales «que conforme a las leyes destos Reynos me pertenece como a Rey e señor natural no reconoçiente superior en lo temporal»⁵⁴.

Las averiguaciones llevadas a cabo con el objetivo de fijar el precio de la respectiva enajenación concretaron un poco más en qué consistían estos bienes y derechos, señaladamente aquellos que producían alguna renta, que no eran todos, pues muchos de los señalados no tenían una traducción monetaria que pudiera servir a tales efectos. En Baltanás, por ejemplo, la Orden de Santiago percibía 2.200 mrs. de un pedido en reconocimiento de señorío y en Guaza de Campos, 3.700 mrs. por la misma razón. En esta segunda localidad, la mesa maestral recaudaba prácticamente las dos terceras partes de todos los diezmos (la otra tercera parte correspondía a la Catedral de Palencia), luego de que se descontara de ese monto inicial un noveno que llevaba la fábrica de Guaza, así como la décima parte de lo que quedaba sacado el dicho noveno, porción esta que recibía el convento de Uclés. También recolectaba la mesa maestral de la Orden las penas y calumnias de Guaza. A su vez, a la encomienda de Castroverde, de la que formaban parte las dos villas, le pertenecía en Baltanás la martiniega, escribanía, alguacilazgo, portazgo, penas

hizo dos años después, en 16 de agosto de 1548, su viuda, doña Teresa Enríquez de Zúñiga, para su hijo primogénito, don Alvaro de Zúñiga, con las alcabalas de Guaza de Campos por 7.266.000 mrs. AGS, *Contadurías Generales*, leg. 899, fols. 9 y 46.

53. En la base de datos de rentas reales enajenadas que hemos venido confeccionando a lo largo de los últimos años y que creemos completa no consta, sin embargo, la venta de estas tercias y tampoco de las alcabalas.

54. Ascendió el precio de estas dos villas a 7.233.659 mrs., que no pagó en efectivo el referido Ramírez de Vargas, sino que se le descontaron en los libros reales de lo que se le restaba debiendo de los 28.800.000 mrs. de la recompensa que se le dio por las salinas de Bermellón tras su incorporación a la Corona. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 251, fol. 18.

y calumnias, legales y arbitrarias, setenas, sangres, marcos, y ciertas tierras de pan llevar, las cuales gozaban además de exención en el pago del diezmo. En total, las rentas y diezmos dichos valieron de media anual en el quinquenio 1537-1541 149.210,5 mrs. que a 42.000 el millar montaron 6.266.841 mrs., a los que se sumaron, para acabar de determinar el precio de la enajenación, 10.344.000 mrs. por los 646,5 vecinos que había en las dos villas, a razón de 16.000 mrs. cada uno, y 332.451 mrs. en que fueron valorados el sitio donde estaba la fortaleza de Baltanás y las cercas de ambas localidades⁵⁵.

En las susodichas villas de Villarrubio y El Acebrón Ramírez de Vargas, su comprador, adquirió, entre otros derechos de carácter solariego, el de cortar, labrar y pastar en todas las partes y lugares donde lo podían hacer los vecinos de las respectivas villas, y percibir de cada vecino que labrase con un par de mulas una jerga de paja al año (o media si labraba con un par de bueyes o una sola mula), y de todos un par de huevos. Bajo esta rúbrica se comprendía asimismo la martiniega que, junto con el pedido, expresión del reconocimiento de vasallaje, suponía 3.052,5 mrs. en El Acebrón y 2.875 mrs. en Villarrubio. También le fue transferida al nuevo señor la «renta de San Miguel», que incluía los diezmos y primicias de lo que se cogía y criaba en dicho término, y un par de gallinas que pagaba cada vecino que labraba allí, amén del pasto de las tierras de dicho término cuando no tenían fruto. En él, además, la mesa maestra disfrutaba en propiedad de una haza de tierras —la «haza del rey»— y ya en término de El Acebrón, de la sexta parte de un molino, bienes que pasarían igualmente a Ramírez de Vargas. En fin, por el derecho que llamaban de alguacilazgo habría de recibir don Gaspar, cada año, perpetuamente, 877 mrs. del concejo de este último lugar y 801 del de Villarrubio⁵⁶.

No son, sin embargo, los ejemplos citados (y el segundo todavía menos que el primero) representativos al cien por cien de esta clase de enajenaciones, sobre todo si de lo que se trata es de considerar el contenido de las mismas. Según una relación de las rentas que tenía la encomienda de Heliche, desmembrada en 1537 de la Orden de Alcántara y que además de dicha villa comprendía la de Castilleja de Alcántara y el donadío y heredamiento de Characena, a dicha dignidad le pertenecía, solo en Heliche, un abigarrado y variopinto repertorio de derechos, tributos y contribuciones —el ochavo del pan, renta de olivares, dehesa, rastrojos, era, noveno de la uva, ochavo del lino, licencias para poner colmenas, paja que pagaba cada heredad, grana que se cogía para dar color a los paños y sedas, una gallina que pagaban los labradores forasteros junto con unas huebras, permisos de caza, arrendamiento de cardos y alcachofas, pesca del arroyo, arriendo del horno de ladrillo

55. Los 16.943.292 mrs. que importó finalmente la venta los pagó don Pedro de Zúñiga de la siguiente manera: 11.250.000 de contado a los pocos días de firmarse el asiento para la venta; 1.855.110 por 135.365 mrs. de juro en lugar de otros tantos que se dieron en recompensa a la mesa maestra y encomienda de los 1.094.000 mrs. de juro al quitar, a 14.000 el millar, que tenía don Pedro situados en las alcabalas y tercias de ciertas villas y lugares de la jurisdicción de Ávila; y los 3.798.182 restantes que entregó, también de contado, al tesorero Alonso de Baeza el día que se despachó la carta de venta. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 263, fol. 12.

56. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 251, fol. 18. Véase también Salvador de Moxó, *Los antiguos señores de Toledo*, Toledo, 1973, pp. 193-195.

y teja, renta de la dehesa vieja, hierbas, almojarifazgo y veintena, censos perpetuos sobre casas, horno de poya (sic) y renta de las tórtolas— que, junto con los recaudados en los restantes territorios de la encomienda rentaron, de media anual, en los años 1524-1528 para los que se hicieron averiguaciones, 595.990 maravedíes⁵⁷.

Aunque sin llegar a cuantía tan elevada, igualmente variadas eran las rentas que se desmembraron en 1538 de la encomienda de Almoguera (formada por la localidad de este nombre, su villa de Albares y las aldeas de Brea, Driebes, Mazuecos y Pozo de Almoguera) y villa de Fuentenovilla, perteneciente esta a la encomienda de Zorita, ambas de la Orden de Calatrava (Guadalajara). La mesa maestra tenía en la encomienda de Almoguera 1.200 mrs. de derecho ordinario que llamaban el «yantar de San Miguel», y las penas arbitrarias; y en la villa de Fuentenovilla, 2.515 mrs. en dinero y 21 fanegas, 1 celemin y 1 cuartillo de trigo, también de derecho ordinario, además de la escribanía, el portazgo y las penas arbitrarias. A su vez, la clavería de la Orden gozaba en Fuentenovilla de 606 mrs. de renta ordinaria, y en la encomienda de Almoguera, sus villas y lugares, de la martiniega, escribanías y portazgos, incluido el portazgo del Pozo de Almoguera y el de los ocho días de la feria de Mondéjar, así como el portazgo del barco de Almoguera que estaba en el río Tajo. El producto de las penas, calumnias y mostrencos de dichas villas, lugares y anejos entraba también en la referida bolsa, al igual que las rentas o terrazgos que producían la heredad de Villanueva, unas tierras en término de Almoguera y otras en el de Albares, de todas las cuales además la dicha clavería llevaba el diezmo. Finalmente, la encomienda de Zorita llevaba las penas y calumnias y ciertas preeminencias en Fuentenovilla. En total, según las averiguaciones hechas para los años 1532-1536, 100.343 mrs. de renta anual, de los que se descontaron 1.000 mrs. de una bebida que el comendador de Almoguera estaba obligado a dar todos los años el día de San Juan a los vecinos⁵⁸.

La enajenación de la villa de Jimena y heredamiento de Recena (Jaén), pertenecientes a la Orden de Calatrava, en favor de doña María de Mendoza, viuda de Francisco de los Cobos, y don Diego de los Cobos, marqués de Camarasa y adelantado perpetuo de Cazorla, su hijo, para el acrecentamiento del mayorazgo que dejó fundado el todopoderoso secretario del Emperador, comprendió igualmente, amén de la jurisdicción, señorío y vasallaje, diversas tierras de sembradura, caballerías, dehesas, huertas, diezmos, terrazgos, novenos, minucias, molinos de aceite y pan, hornos, censos, rentas de hierbas de invernadero y agostadero, rastrojos, zumaques y salinas, penas y calumnias, mostrencos y preeminencias. Según la media de los años 1541-1546, importó su renta 617.783 mrs., que a 43.000 el millar montaron 26.564.669 mrs., es decir, una cantidad varias veces superior a la de 3.984.000 mrs. que valieron los 249 vasallos que había en la villa, estimados a razón de 16.000 mrs.

57. A dicha cantidad se añadieron otros 74.498,5 mrs., o sea, la octava parte del dicho quinto, que por prorrateo le cabían de los 5.000 ducados de renta que conforme a las bulas se concedieron de más para la defensa del reino de Granada y las plazas de África. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 251.

58. Multiplicado cada millar de renta por 42, montó su principal 4.172.406 mrs., a los que se sumaron 334.500 mrs. en que fueron tasados la casa y fortaleza de Almoguera y una casa en la heredad de Villanueva y 13.271.250 mrs. por 884,5 vasallos que pareció haber en dichas localidades, a razón de 15.000 mrs. cada uno. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 257.

cada uno⁵⁹. Hasta 46.826.355 mrs. ascendió, a su vez, la tasación que se hizo de los bienes, rentas y derechos de todo tipo (1.088.985 mrs. a 43.000 el millar) que la Orden de Calatrava percibía en Malagón (Ciudad Real) y Porcuna (Jaén), villas que tras su desmembración fueron adquiridas por Arias Pardo de Saavedra, mariscal de Castilla, en virtud de carta de venta de 14 de enero de 1548. Pues bien, también esta suma se situaba muy por encima de los 8.240.000 mrs. en que se evaluaron los 515 vasallos que había en ambas localidades y, por supuesto, de los 900.283 mrs. en que se estimó asimismo el valor del castillo de Malagón⁶⁰.

Las rentas de las yerbas conformaban el capítulo principal de la dotación de las encomiendas de Guadalcerce y Fuente el Emperador, pertenecientes a la mesa maestral de la Orden de Calatrava y enajenadas al Colegio de las Doncellas de Toledo fundado por el cardenal Silíceo, operación que a pesar de no incluir vasallos fue valorada nada menos que en 101.980.303 maravedíes⁶¹. De otro lado, en la venta de la villa de Bedmar (Jaén), de la Orden de Santiago, a don Alonso de la Cueva, alcaide y capitán general de La Goleta de Túnez, entraron rentas decimales (en concreto, dos novenos de pan, vino, aceite y minucias), edificios y establecimientos industriales (el horno viejo y los hornos nuevos, algunos molinos), rentas territoriales (de un olivar y unas huertas, así como de las yerbas de ciertas dehesas), además de unas salinas, el diezmo del tejar, las penas de cámara, etc. En total valieron de media, en los cinco años de 1554-1558, 267.279 mrs., que capitalizados a 42.000 el millar montaron 11.359.357 mrs., más de lo que importaron los vasallos (7.296.000 mrs. por 456 vecinos) y la fortaleza de la villa (otros 1.099.594 mrs.)⁶². Por su parte, las rentas de pan, vino y menudos, ganados, aceite y dineros y «otras cosas» pertenecientes a la encomienda, Orden y mesa maestral de Santiago en las villas de Estremera y Valdaracete (Madrid), adquiridas en 1560-1561 por don Francisco de Mendoza, comendador de Socuélamos y general de las galeras reales,

59. Completaron el precio los 908.362 mrs. en que fue tasada la fortaleza de Jimena (incluido un pedazo de la cerca que ceñía a la villa), y los 515.819 mrs. de otra fortaleza que había en el heredamiento de Recena. En total, pues, 31.972.850 mrs. que se pagaron de la siguiente manera: 22.500.000 que la dicha doña María entregó en diversas partidas, antes de que se le otorgase carta de venta (4 de julio de 1548), a Bartolomé May, de la compañía de los Welser, a cuenta de 100.000 ducados de a 80 *creiveres* cada uno que se había obligado a proveer en Alemania por asiento suscrito con él a 28 de mayo de 1547; 3.375.000 que hubo de recibir en cuenta por pagados en la feria de mayo de 1547 y que el monarca debía a Cobos por habérselos prestado; y, en fin, 6.097.850 que pagó al tesorero Alonso de Baeza. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 280, fol. 7.

60. La mayor parte del precio de estas dos villas (50.216.638 mrs.) se dio y pagó en diversos pagos de feria al citado Bartolomé May, como parte de lo que se debía a los Welser de ciertos asientos. Se le recibieron en cuenta, además, 3.750.000 mrs. por el oficio de la alcaidía de la justicia de Sevilla que Arias Pardo renunció en Su Majestad, y 2.000.000 mrs. por 100.000 mrs. de juro a razón de a 20.000 el millar sobre las alcabalas de las carnerías de Sevilla que renunció también el dicho Arias Pardo en favor del monarca. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 280, fol. 9.

61. Se despachó carta de venta de dichas encomiendas y sus rentas el 19 de diciembre de 1572, si bien el goce de ellas había comenzado el 1 de julio de 1563. Es más, el asiento con el cardenal Silíceo se había tomado en 1557. De otra parte, por asiento concertado el 15 de agosto de 1572, algunas de las dehesas que devengaban tales rentas volvieron de nuevo a la Corona en pago de lo que el Colegio restaba debiendo de la primera transacción. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 281, fols. 114 y 240.

62. AGS, *Mercedes y Privilegios*, leg. 251; y *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 281, fol. 31.

ascendieron a 1.058.304 mrs., de los que se bajaron 37.000 mrs. por acuerdo del Consejo de Hacienda⁶³. Quedaron líquidos, pues, 1.021.304 mrs. que contados a 42.500 el millar montaron 43.405.420 mrs. Además, a esta cantidad aún habrían de sumarse otras: 354.470 mrs. en que se tasaron la casa y fortaleza; 226.850 mrs. de la tercia, bastimento y cocedero de la encomienda; 363.397 mrs. de otros establecimientos del mismo tipo que poseía la mesa maestra; 52.052 mrs. de los tres hornos de Estremera y de un horno y solar de Valdaracete, y por supuesto, los 15.600.000 mrs. que importaron, a 16.000 mrs. cada uno, los 975 vecinos que se contaron en dichas villas.

En fin, por la carta de venta que Felipe II otorgó al secretario Francisco de Eraso, su fecha 20 de octubre de 1564, de la encomienda de Mohernando, de la Orden de Santiago, pareció que en dicha villa y sus lugares de Humanes, Robladillo, Cerezo y Rasbona (Guadalajara) hubo, conforme a las averiguaciones realizadas, 704 vecinos, que a 14.000 mrs. cada uno, montaron 9.856.000 mrs. También se averiguó valer en cada año las rentas pertenecientes a dicha encomienda 1.011.499,5 mrs., que a 36.000 mrs. cada millar, ascendieron a 36.413.982 mrs. Por último, los edificios y casas, junto con las vasijas que en ellas había, se tasaron en 1.052.085 mrs., con que se acabó de redondear el precio de una operación que alcanzó la suma de 47.322.067 mrs.⁶⁴ Se precisará que entre las rentas dichas, responsables en buena medida del alto precio de esta transacción, se encontraban algunas tan sustanciosas como el portazgo de Mohernando (cuya importancia como lugar de tránsito de los ganados que ascendían por el valle del Henares en busca de las tierras altas de Guadalajara y Soria ha destacado Moxó)⁶⁵, los diezmos y primicias de la villa y sus lugares, y las rentas de carácter territorial obtenidas en el extenso dominio solariego que la Orden de Santiago poseía en la tierra de Mohernando.

No es necesario poner sobre el tablero nuevos ejemplos. Los referidos bastan para confirmar que las ventas de villas y lugares de las Órdenes Militares comportaron, en los inicios del proceso enajenador que aquí se estudia, la de otros bienes y efectos distintos —o a mayores— de aquellos que entraban en el conjunto constituido por la «jurisdicción, señorío y vasallaje» y los derechos inherentes a él, ya se tratase de bienes raíces (tierras, dehesas, molinos, edificios diversos), ya de rentas decimales y primiciales o de derechos de paso y tránsito de mercancías y ganados. Será precisamente el elevado rendimiento alcanzado por estos otros bienes y rentas (junto con el devengado por los pechos y derechos dimanantes de la jurisdicción y vasallaje) el que, oportunamente capitalizado, determinará el alto precio que, por lo general, alcanzaron dichas transacciones, circunstancia que habría de permitir a su vez a la Corona obtener importantes ingresos unitarios con cada una de las operaciones enajenadoras de esta clase que realizó. Tales ventas llevaban apareja-

63. En concreto, 25.000 por el coste de «beneficiar» dichas rentas y 12.000 que se averiguó pagaba la mesa maestra y encomienda a los curas de las respectivas villas. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 281, fol. 94.

64. Por otra escritura de venta, de 30 de enero de 1565, se vendieron también al referido secretario las alcabalas de dichas localidades en precio de 11.196.924 mrs. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 281, fol. 155.

65. «Las desamortizaciones...», *op. cit.*, pp. 345-346.

das, sin embargo, una contrapartida que no podemos dejar de mencionar y valorar. Puesto que como se ha señalado el monarca, al tiempo que enajenaba, contraía la obligación de entregar a los antiguos señores, en concepto de compensación, cartas de juro perpetuo por un valor igual al de las rentas que esos mismos señores tenían en los pueblos y lugares que se les desmembraban, lo que hacía, al obrar de esta manera, era hipotecar, en equivalente proporción, sus ingresos ordinarios para el futuro. Dicho con otras palabras, está claro que de las ventas de localidades de las Órdenes Militares la Corona sacaba unos ingresos momentáneos importantes; empero, no es menos verdad que tales ventas se revelaban ruinosas a medio y largo plazo como resultado de los elevados intereses que el monarca tenía que pagar por los títulos de la deuda creados a raíz de cada uno de esos episodios enajenadores.

Obviamente, la Corona no podía persistir en una política alienadora que tan poco rentable resultaba a la postre y buscará sustituirla por otra en que los pueblos y lugares de las Órdenes Militares dejaran de ser el objeto principal de la enajenación. La subida progresiva de los precios de los cereales y de las yerbas en la segunda mitad del siglo XVI, habida cuenta del peso que tales entradas tenían en la estructura de ingresos y rentas de las encomiendas y de los maestrzgos, y, por esta razón, del precio de tasación de lo que se vendía, así como —y sobre todo— de la recompensa que había de darse a los antiguos propietarios, allanó el camino que llevaba a la toma de dicha decisión. En consecuencia, irán cesando de manera paulatina las desmembraciones de jurisdicciones de Órdenes Militares y en su lugar se apartarán e incorporarán, cada vez en mayor número, para su inmediata enajenación, localidades pertenecientes, primero, a monasterios (bula de Julio III de 1551) para, enseguida, ampliar la nómina y hacer lo propio también con otras sujetas a iglesias catedrales, cabildos, dignidades episcopales, etc. (breve de Gregorio XIII de 1574 sobre todo). Eso sí, en ningún momento a partir de ahora se va a pretender desde el Consejo de Hacienda quitar a estas últimas entidades eclesiásticas, con el propósito declarado de ponerlas a la venta, otros bienes y derechos que no fuesen los estrictamente jurisdiccionales o los percibidos por razón de vasallaje, caso por ejemplo de tierras y demás bienes raíces y rentas que tuviesen en los lugares incorporados. Pero no tanto, se insistirá, porque la Corona manifestase a estas alturas un respeto por la propiedad y conservación de tales bienes que anteriormente no había demostrado tener (más aún cuando seguían militando —e incluso se habían incrementado— las razones de utilidad o interés público que otrora habían propiciado su enajenación) cuanto por el hecho de que no estaba interesada en que el precio de tasación de las localidades desmembradas y puestas a la venta y, por ende, la compensación que por ellas estaba obligado a dar Su Majestad a los antiguos dueños en forma de juros, se disparasen innecesariamente.

En efecto, una vez rebasada la primera mitad del siglo poco a poco se irá cerrando el ciclo de ventas de localidades de las Órdenes Militares y en su lugar se promoverán las enajenaciones de señoríos jurisdiccionales pertenecientes a monasterios, iglesias catedrales, mitras, etc., enajenaciones estas cuyo rendimiento unitario medio va a ser menor, ciertamente, pero que en contrapartida tendrán una incidencia sobre la marcha de las finanzas regias a medio y largo plazo, por las razones apuntadas, bastante menos lesiva. La promulgación el 5 de diciembre de 1577 del Medio General tomado con los hombres de negocios comprendidos en el decreto

de 1 de septiembre de 1575 sancionará definitivamente este cambio e imprimirá un nuevo impulso a la venta de vasallos eclesiásticos, activada, a su vez, desde el punto de vista de su respaldo institucional y legal, tras la consecución del breve de Gregorio XIII el año anterior.

Una de las cláusulas del citado Medio General contemplaba que los hombres de negocios decretados serían compensados de las sumas que Felipe II les adeudaba con la entrega de juros al quitar de a 30.000 el millar sobre las salinas y alfólies del reino (dos tercios) y de señoríos jurisdiccionales de la iglesia (un tercio)⁶⁶. Pues bien, para deducir el montante de dichos señoríos y cargárselo a los hombres de negocios correspondientes (que es el aspecto de la cuestión que ahora nos interesa) se determinó que se aplicarían sendos coeficientes al número de vasallos y al valor de lo que hubieren producido, de media, las rentas jurisdiccionales en los cinco años precedentes⁶⁷. No se habrían de considerar, en cambio, a tales efectos, otros derechos, como las rentas decimales por ejemplo, y menos aún las cantidades que rentasen las tierras y otros bienes raíces propiedad de los antiguos señores, bienes, rentas y derechos que por su naturaleza ni se desmembrarían ni se enajenarían, sino que habrían de permanecer para siempre en manos de sus propietarios. Eso sí, si los lugares no llegaban a 100 vecinos cabía la posibilidad, siempre a conveniencia de Su Majestad, de que se vendiesen según la extensión de su término, contando cada legua legal a 1.500.000 maravedíes⁶⁸.

Todo parecía estar, pues, perfectamente pensado. Y es que, en efecto, el beneficio que la Corona obtenía, procediendo de esta manera, amén lógicamente de ese otro —el principal al cabo— representado por el producto de las ventas que iba a parar a sus arcas (o a las de sus acreedores), era doble. De un lado, aunque no consiguiera evitar el crecimiento del situado de los juros, al menos sí lograba frenarlo, ya que los títulos que a modo de recompensa debía entregar a los antiguos propietarios de las jurisdicciones enajenadas lo eran únicamente en pago de las rentas jurisdiccionales (casi siempre de escasa cuantía) que estos tenían en las villas y lugares que se les desmembraban y no precisamente por lo que pudieran rentar esos otros bienes y derechos cuya desmembración y venta ni siquiera se contemplaba. Mayor importancia tenía, empero, el hecho de que la Corona estuviese en condiciones de dilatar el uso de la gracia pontificia bastante más allá de lo que en principio daban a entender los 40.000 ducados de renta concedidos, habida cuenta

66. Una copia de dicho Medio General puede verse en AGS, *Consejo y Juntas de Hacienda*, leg. 42. Lo mismo se capituló el 6 de agosto de 1578 con los hombres de negocios que habían hecho provisiones para Flandes representados por Pedro de Isunza, Francisco de Aguilar Porres y Alonso de Camino. *Ibid.*, leg. 538.

67. Concretamente, los vasallos se contarían a razón de 16.000 mrs. cada uno, excepto los de Galicia que lo serían a 12.000, «atento que siempre se han vendido y contado a menos precio que los de otras partes por la proueza y esterilidad de la dicha tierra». A su vez, lo que montaren las rentas jurisdiccionales se cargaría a los hombres de negocios (o a los particulares a quienes estos traspasasen su derecho) a razón de a 42.500 mrs. el millar. AGS, *Consejo y Juntas de Hacienda*, leg. 42.

68. Una de las localidades vendidas según este criterio fue, por ejemplo, la villa de Villalobón, desmembrada en 1588 de la dignidad episcopal de Palencia. Tenía la citada villa 65 vecinos, y por no llegar a ciento, se midió el término. Hubo 25.725.000 varas cuadradas que montaron, al dicho precio, 1.543.000 mrs. AGS, *Dirección General del Tesoro*, invent. 24, leg. 284, fol. 177.

de que para alcanzar dicha suma no solo no se iba a tener en cuenta el producto monetario de las rentas que no fuesen de carácter jurisdiccional, sino que tampoco se consideraría el valor de los vasallos de las villas y lugares desmembrados, cuando realmente era el referido valor el que venía a conformar, con notabilísima diferencia, la parte principal del precio de la venta⁶⁹. Y, en fin, todavía podría consignarse a su favor la consecución de un tercer beneficio, ya que, al actuar del modo dicho, la Corona lograba minimizar y/o templar la resistencia que pudieran plantear las instituciones eclesiásticas afectadas, a las que en efecto se despojaba de sus jurisdicciones, pero a las que al mismo tiempo se las permitía quedarse con aquellos bienes, rentas y derechos que no entraban en la esfera de lo estrictamente jurisdiccional y vasallático.

Según se desprende de la información que sobre el particular hemos venido reuniendo en los últimos años, las ventas de vasallos de iglesias se pueden dar por finalizadas en 1593. Es difícil saber, no obstante, hasta qué punto este hecho estuvo determinado únicamente por los escrúpulos que Felipe II venía manifestando desde hacía algún tiempo con respecto a dichas enajenaciones, y, consecuentemente, por las disposiciones adoptadas para disiparlos, tal como dejaría reflejado en la cláusula de su testamento de la que hablábamos al comienzo de este trabajo. Son estos años de finales del siglo XVI, en cualquier caso, años en que se multiplican para la Monarquía los conflictos bélicos y las intervenciones en diversos frentes europeos; años en los que en Castilla (donde ya habían empezado a experimentarse las consecuencias negativas del cambio de signo de la coyuntura económica y demográfica) se está generando una corriente de opinión contraria a la política exterior de la Corona, evidenciada en particular en las Cortes, cuyos procuradores, a los que se intenta contentar, no cesan de pedir una moderación en el gasto y se resisten a votar la prórroga del servicio de millones que su anciano monarca les solicita...⁷⁰. Pero son también años en que de América llega a Sevilla más plata que nunca, tanto para el rey como para los particulares, y en que retrocede asimismo el uso indiscriminado que la Real Hacienda ha venido haciendo de la mayoría de los arbitrios y expedientes enajenadores, ya se trate de ventas de tierras baldías, ya de enajenaciones de rentas reales o de oficios, cargos y honores, etc., sin que en principio quepa establecer una relación entre ambos hechos. En definitiva, en este contexto se inscribe el parón registrado a finales de siglo por la venta de jurisdicciones eclesiásticas, el cual encuentra otra explicación en la negativa o rechazo mostrados por los hombres de negocios a ser reembolsados de sus préstamos con dinero de vasallos. Una realidad esta que tiene mucho que ver a su vez con el debilitamiento progresivo de la demanda compradora de tales activos, pues no hay que olvidar que eran dichos hombres de negocios quienes, las más de las veces, se ocupaban de encauzarla y satisfacerla con miras precisamente a recuperar su liquidez.

69. Tan es así que es muy probable que no llegaran a rebasarse los 40.000 ducados de renta que contenía el breve de Gregorio XIII, no obstante la intensa actividad enajenadora registrada y el elevado número de localidades vendidas.

70. Véase I. A. A. THOMPSON, «Oposición política y juicio del gobierno en las Cortes de 1592-98», *Studia Historica. Historia Moderna*, 17 (1997), pp. 37-62; y desde una perspectiva más amplia, Geoffrey PARKER, *La crisis de la década de 1590: Felipe II y sus enemigos ante el cambio climático*, Universidad de Burgos, Lección inaugural del curso académico 2010-2011, Burgos, 2010.

Ecós de todo ello encontramos en la reclamación presentada en 1596 por los florentinos Zenobi Carnesechi y Alejandro Strozzi con el fin de hacerse pagados de lo que el monarca les estaba debiendo⁷¹. Provenía la deuda en cuestión de una provisión de 300.000 escudos que los referidos hombres de negocios habían hecho para Flandes el 17 de agosto de 1583 y de los intereses corridos de dicha cantidad, todo lo cual ascendía en 1596 a 985.725 escudos. Pues bien, en opinión del Consejo de Hacienda para la paga de esa suma (y de otros 20.000 escudos de gastos generados por las personas que habían venido a la Corte para tratar del negocio) solo cabía una posibilidad, cuenta tenida además del «mal aparejo» que había para hacerlo solo en estos reinos⁷²: abonar una parte en vasallos de iglesias aquí y en los estados de Italia (Nápoles y Milán), así como en heredades y granjas en dichos estados, y otra parte en juros y rentas de Nápoles. Pero como al Consejo dicha solución le seguía pareciendo insuficiente, consideraba necesario tratar con los acreedores del rey para que hiciesen alguna remisión o moderación en los intereses y costas. Bien distinta era, naturalmente, la posición de estos, quienes sostenían que, procediendo la deuda de «contrato tan obligatorio y llano» y siendo sus intereses tan moderados para Su Majestad, razón por la cual este había podido excusar daños mayores, no se les debía hacer ninguna baja. De todas las formas, si alguna se les llegase a hacer, sería desde luego contra su voluntad y por no poder más, en cuyo caso se habría de tratar primero la forma de pago que se les ofreciese, «porque si esta no es de contado sino a plazos y en vasallos y otras cosas en que han de venir a perder tanta cantidad, no será justo que por una parte pierdan en la calidad de la paga y por otra en la cantidad de la deuda».

Vana pretensión la suya. En la respuesta dada por Felipe II a la consulta del Consejo de Hacienda de 23 de mayo de 1596 en la que se trasmitía esta opinión de los acreedores, se hacía saber claramente cuál era la postura regia: «dígameles que no se les puede pagar esta deuda sino en vasallos y haciendo alguna notable suelta». Por consiguiente, no les quedaba a los susodichos hombres de negocios más consuelo que agravarse del ofrecimiento y, a lo sumo, esperar que la paga, si no en dineros, al menos lo fuese parte en vasallos y parte en otras «cosas», pues con aquel presupuesto de los vasallos solos, aseguraban, perdían más de la mitad de la deuda. ¿Cómo entender que todavía se les exigiese que hicieran otra baja, esto es, a mayores de la que comportaba la modalidad de pago ofrecida en primer lugar?⁷³

Ignoramos si finalmente se saldó una deuda que a la muerte de Felipe II aún seguía en pie. Eso es lo de menos. Lo que se saca en claro de esta historia, lo que de ella interesa destacar, es que a estas alturas del siglo XVI los asentistas del rey no aceptaban precisamente de buen grado consignaciones o libranzas sobre las ventas de vasallos de iglesias y monasterios. Sabían de sobra que tales consignaciones resultaban fallidas o que ya no ofrecían la rentabilidad y seguridades de antaño, y que todo ello traía causa en la falta de compradores solventes y en la subsiguiente

71. AGS, *Consejo y Juntas de Hacienda*, leg. 401.

72. Faltaban, en efecto, solo unos pocos meses para la suspensión de consignaciones de noviembre de 1596.

73. AGS, *Consejo y Juntas de Hacienda*, leg. 401, consulta de 11 de agosto de 1596.

caída de la presión compradora. Es decir, antes de que Felipe II manifestase por vía testamentaria su intención de que cesasen las ventas de jurisdicciones eclesiásticas, e incluso de que se buscase la manera de devolver las ya vendidas a sus antiguos propietarios, el mercado de tales activos llevaba un tiempo dando muestras de debilitamiento, si es que no se hallaba paralizado del todo. Lo confirma también el hecho de que el Medio General de 28 de noviembre de 1597, que daba solución técnica a la suspensión de pagos del año anterior, no contemplara los vasallos de iglesias como moneda con que pagar a los hombres de negocios las sumas que el rey les adeudaba por sus asientos.

Cesaron las ventas de jurisdicciones eclesiásticas pero no se devolvieron a las iglesias los vasallos que habían sido vendidos. Sabemos que nada más llegar al trono Felipe III se entablaron negociaciones en Roma con este fin; y que en la Cámara de Castilla se celebraron asimismo diversas juntas para tratar del tema⁷⁴. Sin embargo, debido a la falta de medios para devolver a los compradores el dinero que habían pagado por ellas no se pudo ejecutar dicha restitución, con lo que las acciones diplomáticas en Roma acabarían por reducirse a obtener del papa la aprobación de las ventas realizadas. Cuando en 1625 se reanuden las ventas de vasallos, tras el paréntesis que supuso la aceptación por el monarca de la condición 21 del primer servicio de millones del reinado⁷⁵, aquellos lo serán de villas y lugares de realengo, así de behetría como de villas con jurisdicción propia, o de aldeas de ciudades y villas que tras desmembrarse de ellas se harán villas de por sí y sobre sí (villazgos), pero ya no vasallos de iglesias y monasterios como había sido lo habitual durante la segunda mitad del siglo XVI. Las nuevas ventas morderán directamente en el realengo y representarán una merma neta de él, así como del dominio jurisdiccional de villas y ciudades. No obstante, conservarán algunos de los elementos característicos de las efectuadas en la centuria anterior: consentimiento formal para llevarse a cabo, en este caso del Reino junto en Cortes; fijación del precio de la enajenación según el número de vasallos o la extensión del término, y, particularmente, la vinculación del arbitrio con esas grandes operaciones financieras que conocemos con el nombre de asientos y factorías.

74. Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ, «Ventas y exenciones de lugares durante el reinado de Felipe IV», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXXIV (1964), pp. 165-166; y M^a. Á. FAYA, *Los señorios eclesiásticos...*, *op. cit.*, p. 308.

75. *Actas de las Cortes de Castilla*, XIX, p. 507. En realidad, la suspensión de las ventas no fue total, ya que durante ese tiempo se enajenaron diversas localidades al duque de Lerma, se exentaron de sus villas cabeceras casi una cuarentena de aldeas guipuzcoanas y se vendió la jurisdicción de numerosos heredamientos, cortijos, cotos redondos, despoblados (aunque algunos no lo eran), etc. Cfr. A. MARCOS MARTÍN, «Enajenaciones del patrimonio regio, poder real y condiciones de millones durante el reinado de Felipe III (1598-1621)», en Enrique Soria Mesa, Juan Jesús Bravo Caro y José Miguel Delgado Barrado (eds.), *Las élites en la época moderna: la Monarquía española*, vol. I: *Nuevas perspectivas*, Córdoba: Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, 2009, pp. 113-132.

CONFISCACIÓN, REPOBLACIÓN Y CONFLICTOS SOCIALES EN EL CAMPO VALENCIANO DESPUÉS DE LA EXPULSIÓN DE LOS MORISCOS

Manuel Ardit Lucas
Universitat de València

AUNQUE EL TÍTULO de este trabajo se refiere explícitamente a los conflictos surgidos en el campo valenciano después de la expulsión de los moriscos, a consecuencia de la atribución a los señores feudales de los bienes inmuebles de aquéllos y la forma como se realizó la repoblación, el hecho es que estos conflictos se plantearon mucho antes de la expulsión, de modo que tendré que hacer referencia a sucesos ocurridos bastante antes del año 1609, aunque el grueso del escrito tratará de hechos posteriores. Los repobladores iniciales de las tierras y casas dejadas por los moriscos expulsados tuvieron que aceptar (y de hecho aceptaron) las condiciones establecidas en las cartas de población que suscribieron, pero sus descendientes, especialmente los de la tercera generación, cobraron conciencia de la dureza de aquéllas y comenzaron a formular reivindicaciones. Éstas fueron en ocasiones pacíficas y a veces violentas, pero no son estas últimas las que nos interesan ahora. En sus alegaciones a diferentes instancias superiores, en las que pretendían demostrar la injusticia de las exacciones a las que estaban sometidos, utilizaron diferentes argumentos jurídicos, que se irán exponiendo a lo largo de este estudio. Este movimiento de oposición a las bases legales de la repoblación valenciana post-morisca se prolongó a lo largo del siglo XVIII, principalmente a través de los pleitos de reversión a la Corona, llegando hasta las Cortes de Cádiz, en las que los diputados valencianos intentaron conseguir una redacción del decreto de abolición de señoríos mejor adaptada a las características del señorío valenciano. Como no lo consiguieron pretendieron introducir estos cambios en los sucesivos decretos aclaratorios al de 6 de agosto de 1811, aunque me limitaré a tan solo estudiar el decreto nonato de 1813. Los argumentos utilizados no fueron siempre jurídicamente correctos, e incluso se podría afirmar que no lo fueron nunca, pero pretendo exponer las vías jurídicas que se utilizaron y no la corrección de aquéllas.

EL PROBLEMA DE LOS BIENES DE LOS MORISCOS CONFISCADOS POR LA INQUISICIÓN

Desde el año 1525 los musulmanes valencianos fueron legalmente cristianos y la Inquisición tuvo las manos libres para actuar contra ellos, a pesar de las negociaciones con la monarquía para evitarlo, como ha demostrado recientemente Rafael Benítez, que ha desmontado el mito de la moratoria inquisitorial pactada en 1528 (Benítez, 2001). Los fueros de Valencia determinaban con mucha claridad cuál había de ser el destino de los bienes confiscados a los herejes y reos de crímenes de lesa majestad. Esta materia era tratada en los fueros 37 (de Jaime I), 38, 39, 40 (de Fernando el Católico), 41, 42 y 43 (de Carlos I), según la numeración de los *Fori Regni Valentiae* de 1547. Los fueros de Fernando II de Aragón y Carlos I son confirmaciones del fuero 37 de Jaime I el Conquistador, de modo que expondré solamente éste.

Dice literalmente:

Los alous e ls altres béns mobles d'aquells qui per heretgia, o per crim de lesa Magestat, o per altre crim, hauran servida corporal sentència, o hauran servit que dejen perdre tots llurs béns, aquells béns deuen ésser confiscats a nós, e encorreguts salvus los dentes que primerament havien feyts, e salvu l'exonar de les mullers a tot llur dret. Mas aquelles coses no mobles que tendran en feu o en cens, o a certa part de fruyts o de serví, o per aventura altres coses que tendran per alcu de que no faran cert cens ne cert serví, totes aquelles coses aytals retornen éntegrament als seus senyors majors per los quals aquelles coses tendran, e ls senyors pusquen se retenir aquelles coses per tostemps a donar a altre e fer totes ses voluntats (Fori regni Valentiae, fol. 205r).

El fuero establecía que los bienes alodiales y muebles de los condenados por tales delitos debían ser confiscados a favor del patrimonio real, pero los inmuebles tenidos en feudo o censo enfiteúutico debían retornar íntegramente a sus señores mayores y directos; es decir que los dueños mayores consolidaban su dominio directo con el útil confiscado, se convertían en dueños alodiales de tales bienes inmuebles y podían hacer con ellos lo que quisieran, retenerlos o volver a ceder el dominio útil.

A pesar de la claridad de la disposición legal valenciana, la Inquisición se esforzó en conseguir que los bienes confiscados por sentencia del Santo Oficio revirtieran al patrimonio regio e, indirectamente, a la propia Inquisición, que se financiaba principalmente con el producto de los bienes confiscados a los condenados por los delitos en los que era competente, en el caso de los moriscos el de herejía y apostasía. Según ha estudiado Rafael Benítez el asunto se estuvo discutiendo largamente en el Consejo de la Suprema Inquisición durante el año 1533 y finalmente se resolvió ofrecer a los señores directos la mitad de los bienes muebles, pero respecto a los inmuebles se determinó «que por usar de misericordia con las tales personas y con los hijos dellos y subçesores que fueren católicos cristianos, que a estos tales se les den los bienes de los tales herejes» (Benítez, 125-127). El autor de quien tomo esta información no lo aclara, pero resulta extraño que se adoptara una decisión que vulneraba la legislación foral valenciana y que podía haber sido denunciada

como contrafuero notorio. No conocemos la argumentación jurídica que apoyó esta decisión, pero sigue estrechamente lo dispuesto por las Partidas.

Dice la Partida VII, 26, 2:

Otrosí decimos que los bienes de los que son condepnados por hereges, o que mueren conoscidamente en la creencia de la heregía, deben seer de los fijos o de los otros descendientes dellos. Et si fijos o nietos non hobieren mandamos que sean del más propinquo pariente católico dellos, et si tales parientes non hobieren, decimos que si fueren seglares los hereges, que el rey debe heredar todos sus bienes, et si fueren clérigos puede la Iglesia demandarlos fasta un año, et haberlos después que fueren muertos; et dende adelante háyalos la cámara del rey si la Iglesia fuere negligente et non los demandar en aquel tiempo (*Las Siete Partidas*, III, pp. 682-683).

No sabemos si lo que pretendía la Inquisición era introducir una norma castellana o alegaba lo regulado por las Partidas como expresión del derecho común, ya que éstas siguen lo dispuesto por el *Corpus* justinianeo (*Codex*, 9, 49). La intención no expresa, o no conocida, del Consejo de la Inquisición quizás la aclara el publicista valenciano Jaime Bleda, en su *Defensio fidei*, obra que, aunque publicada después de la expulsión de los moriscos, el año 1610, ya circulaba manuscrita mucho antes y había recibido la aprobación en 1601. Bleda argumentaba que, tratándose de materia religiosa, el fuero 37 de Jaime I y todos los posteriores eran nulos, ya que no habían sido aprobados por los pontífices: *Ad illos igitur foros respondeo, nullius esse momenti; ad hoc enim ut aliquid roboris haberent, oporteret a summo Pontifice confirmari, ut sic derogaverunt sacri canones contrarium disponentes* (Bleda, 1610, p. 336). Desarrolla esta idea en el extenso capítulo de su obra titulado *Possunt fisco attribui bona morischorum* (Bleda, 1610, pp. 332-346), en el que alega la superioridad del derecho canónico sobre el civil en materia religiosa. Como la obra de Bleda se publicó cuando ya habían sido expulsados los moriscos y habían recibido del monarca sus bienes, la argumentación de Bleda, que no pretendía la revocación de aquella medida, era más bien retórica, pero quería dejar claro que esta cesión había sido consecuencia de la magnanimidad real y no de la fuerza del derecho.

Pero éste no era el caso en 1533 y es muy probable que la intención de los inquisidores fuera aplicar el derecho canónico, como el dominico valenciano expresó muchos años después. La decisión inquisitorial de aquel año desató una guerra abierta entre el Santo Oficio y los señores feudales valencianos. En las cortes de este mismo año los tres brazos solicitaron la aprobación de un fuero (el 21 de aquellas Cortes, 41 de los *Fori Regni Valentiae*) sobre que *sien servats los furs disponents que la útil senyoria dels béns confiscats sia consolidada ab la directa*. La respuesta de Carlos I fue ambigua: *Plan a Sa Magestat se serve lo fur e se fassa comissió o se ferme compromés per a declarar lo que sia de justícia per lo passat* (García Cárcel, 1972, p. 45).

De hecho, dos días después de concluidas las Cortes, el 24 de diciembre de 1533, el monarca otorgaba un privilegio, confirmado por el pontífice Paulo III mediante una bula expedida el año 1535, por el que ratificaba el acuerdo anterior con la Inquisición, otorgando a los herederos también los bienes inmuebles alodiales (Benítez, 2001, p. 128). La guerra entre la Inquisición y la nobleza valenciana

seguía, pues, abierta, entre otras razones porque tanto el fuero como el privilegio eran oscuros y hubo divergencias de interpretación (Benítez, 2001, p. 129-130). Por ello el asunto volvió a plantearse en las Cortes de 1537, pero ahora los brazos plantearon el asunto de forma muy clara, solicitando *manar als dits inquisidors del dit regne que ab tot efecte observen e hagen observar los dits furs, e no s'apliquen ni confisquen los dits béns immobles tenguts sots directa senyoria* (fuero sin número de dichas Cortes y 42 de los *Fori Regni Valentiae*; García Cárcel, 1972, p. 79).

A pesar de que este fuero fue aprobado por el monarca y significaba la derrota de la Inquisición, posteriormente los brazos ofrecieron al Santo Oficio un donativo de 400 ducados anuales (Benítez, 2001, pp. 134-135). Que el asunto no había quedado totalmente zanjado lo prueba el hecho de que se aprobara un nuevo fuero en el mismo sentido en las Cortes de 1542 (fuero sin número de dichas Cortes, 43 de los *Fori Regni Valentiae*; García Cárcel, 1972, p. 130). Según Rafael Benítez aquello significó la derrota definitiva del Santo Oficio (Benítez, 2001, p. 137), pero el asunto todavía coleaba en 1564, durante el reinado de Felipe II. En las Cortes de aquel año el monarca ratificaba de forma ambigua la petición de *que's guarden los furs que parlen de la consolidació de la senyoria útil ab la directa per crim de heretgia y lesa magestat*. Efectivamente la respuesta del monarca fue: *Que's guarden los furs y en lo demás Sa Magestat ho tractarà ab lo inquisidor major y manarà despachar los recaptés necessaris* (fuero 10 de dichas Cortes, Salvador, 1973, p. 12).

A pesar de la ambigüedad del texto, el asunto había quedado saldado a favor de los señores, aunque los moriscos suscribieron una concordia en 1571, a cambio de un donativo de 50.000 sueldos anuales, para librarse de la confiscación de bienes (Benítez, pp. 252-257). En el Consejo de Estado de 30 de enero de 1608 el duque de Lerma sostuvo que «a los barones dueños de vassallos se deve consolar mucho y hazerles merced de los bienes muebles y rayces de los mismos vasallos en recompensa de la pérdida que harán» (Boronat, 1901, II, pp. 457-474, esp. p. 468).

PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN DEL BANDO DE 22 DE AGOSTO DE 1609

El bando de expulsión de los moriscos valencianos, publicado por el virrey, marqués de Caracena, el 22 de septiembre de 1609, siguiendo las instrucciones que le había remitido el monarca en carta del 4 de agosto de aquel año, reproducía en el exordio un párrafo de la misiva real que decía:

Y aunque el peligro y irreparables daños que de dissimular con ellos [los moriscos] podía suceder, se me representó días ha por muchos y muy doctos y santos hombres, exortándome al breve remedio a que en conciencia estava obligado, para aplacar a Nuestro Señor que tan ofendido está desta gente; assigurándome que podía sin ningún escrúpulo castigarlos en las vidas y haziendas, porque la continuación de sus delitos los tenía convencidos de hereges apóstatas y pro-ditores de lesa magestat divina y humana... (Boronat, 1901, II, pp. 190-191).

La palabra proditor, cultismo arcaico que hoy ha caído en desuso, significa traidor, y la alusión a que eran traidores de lesa majestad, al mismo tiempo que herejes,

parece indicar que el monarca y sus consejeros querían quedar a salvo de cualquier acusación de que invadían el ámbito del derecho canónico.

Sea lo que sea, el capítulo cuarto del bando de 22 de septiembre decía:

Item, que qualquiera de los dichos moriscos que escondiere o enterrare ninguna de la hazienda que tuviere, por no la poder llevar consigo, o la pusiere fuego; y a las casas, sembrados, huertas o arboledas, incurran en la dicha pena de muerte los vezinos del lugar donde esto sucediere. Y mandamos se execute en ellos, por quanto Su Magestad ha tenido por bien de hazer merced destas haziendas, rayzes y muebles que no puedan llevar consigo, a los señores cuyos vassallos fueren (Boronat, 1901, II, p. 191-192).

El bando del marqués de Caracena es el fundamento jurídico de la atribución a los señores de los bienes, tanto inmuebles como muebles que no pudieran llevar consigo o vender, de los moriscos expulsos. En este último sentido sobrepasaba lo dispuesto por los fueros valencianos, que establecían que los muebles habían de pasar al fisco real. Esta disposición en cierto modo daba la razón a Bleda, cuando afirmaba que fue obra de la magnanimidad regia.

Pero, además, lo dispuesto en el bando dejaba algunos puntos oscuros. Quedaba claro que los señores se apropiaban de los dominios útiles de sus vasallos moriscos, que consolidaban con el directo, y también de los bienes muebles que no hubieran podido llevar consigo o vender. Pero el bando no decía nada de las propiedades alodiales que los moriscos poseían en términos realengos ni tampoco de las enfiteusis no señoriales, aquellas tenidas por propietarios particulares que habían cedido el dominio útil de tierras y casas, conservando el directo. Estos problemas de interpretación ya fueron señalados hace años por Eugenio Císcar, quien llamó a estas enfiteusis no señoriales señoríos secundarios (Císcar, 1977, pp. 161-162). El problema fue sometido al dictamen de la Audiencia de Valencia, que dictó una resolución el año 1610, de la que no se conoce la fecha exacta, en la que establecía que los alodios de los moriscos en términos realengos debían pasar al fisco real, solución que fue la que se adoptó finalmente (Císcar, 1977, pp. 162-163 y 307-308).

Por lo que respecta a las enfiteusis no señoriales, hubo que esperar hasta la pragmática de 2 de abril de 1614, que resolvía en su capítulo 13, aunque de forma bastante oscura, el destino de aquéllas: aunque la interpretación del capítulo es difícil, parece decir que los dueños directos que no eran señores feudales conservaban el dominio mayor, pero los nuevos amos útiles repobladores les debían pagar tan solo los censos antiguos y no los pactados en las nuevas cartas de población (Boronat, 1901, II, pp. 620-622). Volveremos más adelante sobre esta pragmática, que fue utilizada como argumento en las Cortes de Cádiz por el diputado valenciano Pedro Aparici y Ortiz.

LA SEGUNDA GERMANÍA DE 1693

La llamada Segunda Germanía fue una revuelta campesina bien conocida y estudiada. Culminó en un levantamiento armado, pero no es éste el que ahora nos interesa, sino la fase previa de reivindicaciones jurídicas que precedió al motín.

Aunque los protagonistas principales de la revuelta fueron mayoritariamente campesinos, también la apoyaron curas rurales, propietarios y algunos juristas, sobre todo el notario de la localidad de Petrés, Félix de Villanueva. Probablemente de él procedió la idea de que las condiciones impuestas en las cartas de población suscritas después de la expulsión de los moriscos iban contra la ley. La información que poseemos al respecto es incompleta y ambigua, reduciéndose esencialmente a un memorial que los pueblos de la comarca valenciana de la Marina Alta y de algunas próximas elevaron al monarca Carlos II en fecha exacta desconocida de 1693. En él declaraban

que los vasallos de aquel reino tienen y gozan todas sus tierras y heredades, por justos y legítimos títulos, confirmados y declarados por tales, por especiales concesiones y privilegios de los señores reyes de Aragón don Jaime y don Pedro, su hijo, de los años de 1268, 1283 y 1363; en los cuales no solamente se les declara por legítimas las posesiones y goze universal de todos los bienes, sino es que se prohibió el que se les pudiese tributar ni pedir pecho alguno (García Martínez, 1991, pp. 536-538).

El memorial se refiere evidentemente a privilegios de Jaime I y de Pedro III, que no especifica concretamente, pero la tercera fecha citada, 1363, no puede corresponder al reinado de Pedro III sino al de Pedro IV, y este último no era hijo de Jaime I. Los autores que han estudiado la Segunda Germanía han intentado localizar aquellos privilegios, buscándolos en la única recopilación que se pudo consultar en 1693, el *Aureum opus* del notario Lluís Alanyà, de 1515. Hay tan solo una coincidencia parcial sobre los privilegios en los que pudieron pensar los dirigentes del movimiento. Por lo que respecta al privilegio de Jaime I, García Martínez piensa que se trata del 84 del *Aureum opus*, del año 1271, fecha que no coincide con la especificada en el memorial. Personalmente creo que debió tratarse del privilegio 79, del año 1268, de contenido muy similar al anterior. Dice éste:

laudamus, approbamus et perpetuo confirmamus vobis universis et singulis probis hominibus civitatis Valencie et omnibus habitatoribus in eadem et termino eius, presentibus et futuris, et vestris heredibus ac successoribus universis, omnes donaciones hereditatum et domorum et aliarum possessionum, et concessiones quas vobis vel vestris fecimus et concessimus temporibus retroactis, per nos et illos qui auctoritatem a nobis habebant super hereditatibus vestris et domibus et possessionibus antedictis et ratione earum, prout ipsas hereditates nunc tenetis et possidetis, quas possidetis in termino dicte civitatis vel alibi infra regni Valencie ubique, excepta Algezira et termino eius (Aureum opus, fol. 23v).

El privilegio efectivamente declara por legítimas todas las donaciones hechas por el monarca fundador del reino, pero de aquí no se puede deducir que las concesiones feudales en enfiteusis fueran ilegales. Por lo que respecta a la otra alegación que se hace en el memorial, la de que «se prohibió el que se les pudiese tributar ni pedir pecho alguno», probablemente se formuló pensando en el privilegio 6 de Pedro III, de 1283, sobre el que hay acuerdo entre todos los autores. Reza éste:

Item laudamus, concedimus et confirmamus ac etiam damus de presenti quibuscumque et singulis civibus et populatoribus civitatis Valencie et regni eiusdem omnes domos, vineas, campos,

hortos censualia, alchareas et castra, turres et possessiones, cultas et incultas, que habent vel habebunt, tenent vel possident aut possidebunt, quecumque sint et in quocumque loco civitatis vel regni existant et quacumque causa vel ratione habeant vel habebunt aut possidebunt, cum titulo et absque titulo, cum cartis et absque cartis, et facimus cessare omnes demandas et petitiones quas civiliter aut criminaliter posueramus aut poni feceramus contra aliquos itaque nunc vel in aliquo tempore illas demandas vel alius pro nobis non possimus tornare, nec in aliquibus bonis aut hereditamentis aliquorum civium vel habitatorum civitatis Valencie et regni, que per francum et liberum alodium possidebunt non possimus alique demandare nec aliquis pro nobis aliquo casu vel aliqua ratione, renunciante omni iuri contra hec venienti, et removendo et revocando omnem exceptionem et occasionem contra hec venientes. Item, revocamus et annullamus omnes gabellas in generali et speciali quecumque per nos vel officiales nostros fuissent facte aut consuete in civitate Valencie nec in regno aliquo modo, et que numque gabelle aliquarum rerum vel averiorum ratione fieri possint, nec aliud nomen eis possit imponi que in damnum civitatis et regni in aliquo redundaret (Aureum opus, fols. 29v-30r).

Habría que interpretar de forma muy libre este privilegio para deducir de él la ilegalidad de las contribuciones feudales, y así lo entendió la Audiencia de Valencia, a la que remitió el Consejo de Aragón el memorial de los pueblos valencianos. Pero lo importante, como ya he señalado más arriba, no es la corrección jurídica de los argumentos utilizados, sino la percepción de que las contribuciones feudales, perfectamente lícitas por lo que respecta a los musulmanes vencidos, no eran adecuadas para los cristianos conquistadores y sus descendientes, que de alguna manera quedaban cubiertos por las declaraciones hechas en estos privilegios. De no ser así, se estaba dando el mismo trato a los vencedores que a los vencidos. Esta vía jurídica, de hecho, ya no se volvió a utilizar, ni en los pleitos de reversión a la Corona del siglo XVIII, sobre los que hablaremos seguidamente, ni en las Cortes de Cádiz.

LOS PLEITOS DE REVERSIÓN A LA CORONA EN EL SIGLO XVIII

Los pleitos de reversión a la Corona no son una novedad del siglo XVIII, y de hecho ya tuvo lugar una importante reversión en el siglo XVI, la de la *vila i honor de Corbera*, señorío de los duques de Gandía, en 1580, que no ha sido estudiada en absoluto. Sin embargo estos pleitos proliferaron en el Setecientos, especialmente desde los años cuarenta de esta centuria, como ya en su día señaló Salvador de Moxó (Moxó, 1959). Se trata de un tema también poco estudiado, pero sabemos más que del siglo XVI. Fueron muchos los pueblos valencianos de señorío que se embarcaron en un pleito de reversión, pero no conocemos siquiera la lista aproximada. De todos modos estos pleitos eran caros, largos y difíciles, y solo sabemos de cinco localidades valencianas que los culminaran con éxito en el siglo XVIII o en los primeros años del XIX: Almussafes, señorío del monasterio cisterciense de la Valldigna, en 1766; Denia, de los duques de Medinaceli, en 1804; Catadau, de los duques de Osuna, en 1806; Buñol, de los marqueses de Malferit, en 1835, y Alberic, de los duques del Infantado, en 1836.

Conozco superficialmente el pleito de Alberic, a través de la sentencia ejecutoria que se conserva en el archivo municipal de este pueblo¹, y el de Catadau, del que he consultado la documentación de los duques de Osuna, del Archivo Histórico Nacional, sección Nobleza². Los argumentos utilizados por los abogados y otros juristas que intervinieron en ellos fueron muy similares, aunque en algunos casos se usaron algunos diferentes, en razón de las circunstancias particulares de los pueblos o de los letrados que los llevaron adelante. El argumento fundamental que se usó siempre no tiene ninguna relación con la expulsión de los moriscos, aunque esta última se alegó a veces de forma tangencial: se trató del pacto de retroventa o carta de gracia, explícito o implícito, del derecho de retracto irrenunciable de la Corona sobre todos los bienes cedidos, por concesión onerosa o graciosa, pacto que quedaba indemne a pesar de cualquier dejación o renuncia, por precio o sin él. Los abogados de ambas partes gastaron mucha tinta en torno a este argumento, apoyándolo o rebatiéndolo, y ocupa la mayor parte de las alegaciones y escritos. Naturalmente los abogados de la parte señorial intentaron demostrar, o demostraron, que algún monarca había renunciado a su derecho de retracto, y este argumento cobraba mucha más fuerza cuando esta renuncia se había hecho por precio. Los abogados de los pueblos, por otra parte, alegaron que esta renuncia o renunciaciones eran ilegales, porque el derecho de retracto de la Corona era por su naturaleza irrenunciable. En apoyo de su tesis solían presentar muchos testamentos de monarcas en los que, a la hora de la muerte, se arrepentían de las enajenaciones que habían hecho del patrimonio regio.

Atrapados en la espiral de argumentos, unos y otros fueron añadiendo justificaciones. Los abogados de los pueblos insistieron mucho en la Pragmática de Alfonso V de 8 de mayo de 1447, en la que renovaba el derecho a redimir de la Corona, pragmática que a finales del siglo XVIII se consideraba explícitamente vigente según declaraba la Real Orden de Carlos IV de 12 de junio de 1792, disposición que había sido fundamental en el éxito con que culminó la incorporación a la Corona de la villa catalana de Menàrguens, señorío del monasterio de Poblet. Este pleito debió tener mucha resonancia en la época, ya que se aludió a él en numerosas ocasiones durante la discusión del decreto de abolición de señoríos en las Cortes de Cádiz. La expulsión de los moriscos se utilizó por ambas partes en sentido contradictorio. Para la parte señorial, tanto en el pleito de Alberic como en el de Catadau, era una especie de *tabula rasa*, ya que anulaba todo lo anterior y el señorío valenciano había tenido un nuevo nacimiento. Era una forma de invalidar toda la argumentación de la parte de los pueblos, situando el origen del señorío valenciano en 1609 y no en el siglo XIII. Para la parte contraria la expulsión de los moriscos no significaba esto sino todo lo contrario. Los abogados de la familia Lloret, de Alberic, y especialmente Antonio Lloret, futuro diputado en las Cortes de Cádiz, argumentaron en el pleito que los establecimientos hechos por los señores tras la expulsión eran ilegales porque no se habían hecho sobre territorio despoblado, puesto que había quedado una pequeña minoría cristiana (*Diario de sesiones*, pp. 1254-1258).

1. Archivo Municipal de Alberic, *Ejecutoria del pleito de la villa de Alberique*, leg. 229.

2. AHN, N, *Osuna*, legs. 722, 723, 796, 1.930, 4.009, 4.010 y 4.011.

LA DISCUSIÓN DEL DECRETO DE ABOLICIÓN DE SEÑORÍOS EN LAS CORTES DE CÁDIZ

Al contrario de lo que generalmente se piensa, la discusión del decreto de abolición de señoríos no fue abierta por el diputado gallego José Alonso y López en la sesión de 1 de junio de 1811, sino por el valenciano Antonio Lloret y Martí el 30 de marzo de dicho año. Aquel día Antonio Lloret propuso

que desde luego se reintegren a la Real Corona todas las jurisdicciones, así civiles como criminales, consideradas para siempre regalías de primera clase, o inherentes a la misma, sin perjuicio de establecerse en la hacendeda Constitución lo que parezca más justo y conveniente acerca del reintegro o compensación que pueda hacerse a los que justifiquen haberlas adquirido por contrato oneroso o por causa remuneratoria (*Diario de sesiones*, p. 799).

Tal como hizo la propuesta, se trataba de una ley o decreto de reversión general, en que no se contemplaba de momento ninguna indemnización, que era algo que dejaba para que fuera regulado por la futura Constitución. Como abogado especializado en pleitos de reversión, Lloret dio muestra de un excelente conocimiento de la cuestión, alegando ejemplos de algunos procesos que conocía bien, curiosamente catalanes, los de Sant Joan de les Abadesses y el de Verdú. La elección no fue casual, ya que pretendía conmover al auditorio con ejemplos de malos usos, algunos antiguos, abolidos por la sentencia arbitral de Guadalupe de 1486, y otros residuales todavía vigentes, como el derecho de pernada, por el que la villa de Verdú debía pagar todos los años setenta libras al monasterio de Poblet. En aquella misma sesión recibió el apoyo del también diputado valenciano Joaquín Lorenzo Villanueva, quien presentó otra proposición en el mismo sentido, en la que decía que

crecería rápidamente de un modo increíble el espíritu público que arde en los naturales del reino de Valencia, si V. M., doliéndose de la opresión en que se hallan la mayor parte de aquellos pueblos, les anticipase un beneficio que les debe de justicia (*Diario de sesiones*, p. 800).

El Congreso acordó remitir ambas propuestas a la Comisión de Constitución, pero nada se adelantó (aunque Lloret volvió a insistir en la sesión de 23 de abril, *Diario de sesiones*, pp. 910-911) y la discusión del proyecto de decreto comenzó efectivamente el 1 de junio de 1811, tras la propuesta, anteriormente nombrada, de Alonso y López. Los diputados debían haber ido madurando sus ideas, pero la proposición del diputado gallego fue todavía la de una ley de reversión general. En aquella misma sesión intervino el activo diputado suplente por Soria, Manuel García Herreros, quien dio un vuelco a la discusión planteando una ley o decreto de abolición de los señoríos, que recibió el apoyo de Lloret (*Diario de sesiones*, pp. 1.162-1.163). No fue exactamente éste el caso de Joaquín Lorenzo Villanueva, quien estuvo de acuerdo con García Herreros, pero limitando el ámbito territorial de la ley al antiguo reino de Valencia (entonces *provincia* de Valencia)

primero porque se aumentase el patrimonio de la nación en una era de tanta necesidad; y lo segundo porque siempre creí que éste era medio eficazísimo para reanimar el espíritu público de aquellos dignos súbditos de V. M., en la mayor parte sujetos a este señorío secundario, a los cuales inspiraría nuevo aliento para continuar esta lucha al verse de pronto libres de los gravámenes que por él sufren (*Diario de sesiones*, p. 1.164).

Villanueva se refería entre líneas a la especificidad del señorío valenciano y a la negativa general a satisfacer las prestaciones señoriales que se había extendido desde el mismo año 1808 en aquel territorio. Ni la propuesta de decreto o ley de reversión general de Alonso y López, ni la exclusivamente valenciana de Villanueva, fueron aprobadas, sino que triunfó la de García Herreros, fijándose la fecha del 4 de junio para comenzar el debate.

Antonio Lloret pronunció su discurso el día 14 de junio de 1811. A pesar de que la propuesta que se discutía era la de un decreto de abolición de los señoríos, el diputado valenciano habló como si se tratara de una norma de reversión general, desarrollando los mismos argumentos que ya había utilizado en el pleito de reversión de Alberic: que permanecía vigente el derecho de retracto de la Corona, según la Pragmática de Alfonso V de 1447 y la Real Resolución de Carlos IV anteriormente aludida. A continuación detalló la penosa situación de los propietarios en los pueblos de señorío valencianos, que además de las contribuciones reales habían de satisfacer elevados tributos a sus señores, junto con insufribles monopolios, que les impedían establecer libremente molinos, hornos y otras indispensables industrias rurales. Como también se había argumentado en el pleito de reversión, todo ello se cobraba sin fundamento, «a pretexto de unas cartas pueblas viciosas y sin la competente real aprobación», lo que las invalidaba, pero era más, en muchas localidades, como la suya de origen, aquellas cartas pueblas se habían pactado a pretexto de una despoblación que no había existido, ya que había quedado una minoría cristiana.

Yo bien sé —añadió— de dónde dimanan los pechos y sobrecargas que sostienen los pueblos de señorío, para cuyo conocimiento es digno de notarse que, debiendo la expulsión de los moriscos en el reino de Valencia haber causado los mismos efectos en las villas y lugares de realengo que en los de señorío, porque tanto en unas como en otros había moriscos, no se hizo carta puebla alguna en los primeros, de lo que se deduce que los dueños particulares de los segundos quisieron perpetuar y aun aumentar después de la salida de los moriscos las zofras y tributos con que habían gravado a éstos, cargándolos a los cristianos viejos que quedaron en los pueblos (*Diario de sesiones*, pp. 1254-1258).

Lloret, pues, se limitó a repetir en Cádiz las mismas razones que había presentado en el pleito de reversión de Alberic, sin desarrollar una argumentación jurídica convincente. Mucho más rico en explicaciones fue el discurso de Pedro Aparici, que este diputado había pronunciado unos días antes, en la sesión de 9 de junio de 1811. En parte sostuvo la misma perspectiva reversionista, considerando tan solo válidas las enajenaciones del patrimonio real hechas por el monarca Jaime I durante su reinado, pero declarando ilegales todas las posteriores, ya que en su testamento

de 26 de agosto de 1272 el rey conquistador vinculó todos sus bienes y prohibió a sus sucesores cualquier enajenación.

Esta declaración –añadió– no es nueva, como he dicho. Está hecha repetidamente y en especial son terminantes los privilegios 5, 6 y 7 del señor D. Alfonso III en las Cortes de 1418, y lo manifiesta la famosa pragmática de don Alfonso V de 15 de mayo de 1447, de que luego hablaré; con que en todo caso las Cortes no harán sino obligar a que se ejecute lo repetidamente mandado. Así que me conformo enteramente con la primera parte de la proposición del señor García Herreros en orden al reintegro de cuantos pueblos se hayan enajenado; y respecto de la Corona de Aragón, de todos cuantos se hayan separado de ella desde la muerte del rey D. Jaime I (*Diario de sesiones*, pp. 1221-1225).

Pero había que considerar también las consecuencias de las cartas de población pactadas después de la expulsión de los moriscos el año 1609, «que es desde cuándo empiezan los males que hoy sufren sus habitantes», alegando el capítulo 13 de la Real Pragmática de 2 de abril de 1614, del que hacía una interpretación muy sesgada, si comparamos el extracto que hizo Aparici en su discurso y el texto de aquella disposición legal.

Dijo Aparici:

El capítulo 13 de la Real pragmática de 2 de abril de 1614 dice: «que los dueños directos que por la expulsión de moriscos que disfrutaban fincas sujetas a enfiteusis, se había consolidado el señorío útil con el directo por haberse confiscado estas fincas; y aunque los fueros en que se fundaban no probaban su intención, era cierto que los dueños de lugares en el tiempo de sus poblaciones habían repartido estas casas y tierras entre sus pobladores y que en deshacer esto se haría notable perjuicio a las poblaciones, por lo que se mandó quedasen las fincas repartidas en poder de los pobladores a quienes habían cabido, pagando la responsión a que se obligaren las nuevas poblaciones, quedando salva la señoría directa con sus censos y derechos a aquéllos a los cuáles antes pertenecía, con que en caso de enajenación se pagase el mismo luismo que se debiera si estas casas y tierra censidas o enfiteúticas no estuviesen más cargadas que lo estaban antes de la expulsión». Esta pragmática supone confiscadas las fincas enfiteúticas que disfrutaban los moriscos, asegura que los dueños del dominio directo no probaron su intención en pretender que se había consolidado con éste el dominio útil, y cuando la consecuencia inmediata era declarar que pertenecía a S. M. por mérito de la confiscación, se nota que, a pretexto de haberse concedido enfeudaciones, se mandó el cumplimiento de los pactos a que se habían sujetado los nuevos pobladores, dejando salva la señoría directa con sus censos y derechos a aquéllos a quienes pertenecía; es decir que, a pretexto de una nueva población, se dejaron perder los derechos pertenecientes a la soberanía sin disputa y que se valiesen de gravámenes los más crueles los que acaso ningún título tenían para imponerlos.

El diputado valenciano presentó, en la versión escrita de su discurso, el texto de la Pragmática entrecomillado, dando a entender que se trataba de una

transcripción, pero en todo caso muy libre. La redacción del artículo 13 de la Pragmática es la siguiente:

Assimismo se ha averiguado que en algunos de estos lugares y sus términos avía y ay muchas casas y tierras que se llaman emphiteóticas y se tienen en alodio de otros particulares, que se llaman señores directos, con derechos de luismo, fadiga y otros, que por fueros del dicho reyno y de derecho les tocan, y que los dichos particulares en tiempo que tanto han perdido los dueños de los lugares y los acreedores censalistas y tan poco han medrado los nuevos pobladores, no se contentan de no perder, sino que quieren y pretenden que han der quedar dueños absolutos de las dichas casas y tierras, por las cuales se les pagavan censos moderados y algunos bien baxos, alegando que conforme a fueros del reyno, la señoría útil de dichas casas y tierras que eran de los moriscos se ha consolidado con la directa que a ellos les quedava, por haverse confiscado estas haciendas por nuestro mandato. Y fuera de que los fueros en que se fundan no pruevan su intención, es cierto que todos los dueños de lugares en el tiempo de sus poblaciones han repartido estas casas y tierras, con las demás, entre sus pobladores, y que en deshazer esto se haría notable perjuicio a las poblaciones y no le recibirían los que se llaman señores directos, quedándoles salvos los propios derechos que antes les competían. Por ende mandamos que las dichas casas y tierras assí repartidas queden en poder de los pobladores a quienes han cabido, pagando la partición o responsión a que se han obligado en las nuevas poblaciones, quedando salva la señoría directa, con sus censos y derechos, a aquellos a los cuales antes pertenecía (Boronat, 1901, pp. 620-621).

Las redacciones son muy diferentes, pero aunque el texto de la Pragmática es oscuro, se refiere a «otros particulares, que se llaman señores directos» y no a los señores repobladores, por lo que estoy de acuerdo con la interpretación de Eugenio Císcar (Císcar, 1979-1980) de que se trata de los dominios directos de particulares no señoriales sitios en términos repoblados. Es difícil determinar si Aparici realizó esta interpretación adaptada a sus intenciones por desconocimiento, pero no parece que fuera así, teniendo en cuenta la transcripción tan libre que hizo del artículo.

Pedro Aparici, a pesar de que formaba parte de la comisión de señoríos, no parecía estar muy seguro de que sus propuestas fueran a ser recogidas en el borrador del decreto, de modo que hizo otras propuestas, aunque en este caso sin ninguna relación con la supuesta ilegalidad de las cartas de población posteriores a la expulsión de los moriscos. Identificó los censos enfitéuticos con los consignativos, figuras jurídicas próximas aunque no idénticas, y pensó que deberían aplicarse también a aquéllos las mismas rebajas que se habían legislado respecto de los consignativos, especialmente la que los reducía al 3 por 100 en la antigua Corona de Aragón (Real Pragmática de 9 de julio de 1750; Novísima, 10, 15, 9). Asimismo consideraba que debían poderse redimir de acuerdo con dicho porcentaje, según lo dispuesto por la Real Cédula de 17 de abril de 1801 (Novísima, 10, 15, 22).

Más adelante, en el discurso que Aparici pronunció el 1 de abril de 1813, durante la discusión del nonato decreto aclaratorio al de 6 de agosto de 1811, el diputado valenciano reiteró estos argumentos y añadió algunos nuevos (*Diario de*

sesiones, pp. 4.946-4.953; Moxó, 1965, pp. 202-218). Como he dicho anteriormente, a pesar de ser miembro de la comisión de Constitución, Aparici no pudo imponer sus puntos de vista y consideraba que el texto legal se adaptaba muy mal a la realidad valenciana.

Este decreto —dijo—, al tratar del dominio territorial, inserta los dos siguientes artículos:

Art. 5º. Los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular, si no son de aquéllos que por su naturaleza deban incorporarse a la nación, o de los en que no se hayan cumplido las condiciones con que se concedieron, lo que resultará de los títulos de adquisición.

Art. 6º. Por lo mismo los contratos, pactos o convenios que se hayan hecho en razón de aprovechamientos, arriendos de terrenos, censos u otros de esta especie celebrados entre los llamados señores y vasallos, se deberán considerar desde ahora como contratos de particular a particular.

El tenor literal de estos dos artículos no me da otra idea que la de que quitado todo lo que se llama señorío, sea jurisdiccional, sea territorial o solariego, deben subsistir los contratos, pactos o convenios como si estuviesen hechos de particular a particular, sin perjuicio de la incorporación, si procede, o de la falta de cumplimiento de lo contratado.

Si ésta es la genuina inteligencia de los dichos artículos, creo que lejos de conseguir la nación los alivios que desean sus representantes, va a experimentar perjuicios de mucha consecuencia y de fatales resultados.

Aparici se hacía eco de las reivindicaciones de los pueblos valencianos de señorío, para quienes la abolición no debía ser tan solo de sus elementos jurisdiccionales, sino también de aquellos que el decreto consideraba «señoríos territoriales o solariegos», y veían con repugnancia que se convirtieran en «derechos de propiedad particular», puesto que tenían un origen claramente feudal. Quedaba abierta la puerta de que pudieran considerarse «de aquéllos que por su naturaleza deban incorporarse a la nación» y el diputado valenciano intentó demostrar que eran de esta clase todos los que tenían su origen en la repoblación posterior a la expulsión de los moriscos. Igual que había hecho en su intervención del año 1811, de nuevo tergiversó los datos. Alegó que los bienes de los moriscos expulsos debían haber revertido al patrimonio regio, según disponía la ley de 9 de diciembre de 1609 (Nueva Recopilación, 8, 2, 25; Novísima, 12, 24), pero ocultó que cuando se promulgó dicha ley la mayor parte de los moriscos valencianos ya se encontraban en el norte de África, puesto que se refería a los moriscos castellanos. Hábilmente se refirió después al bando del marqués de Caracena de 22 de septiembre de 1609, pero sin citar la fecha, para que los diputados que le escuchaban no percibieran que aquella ley era casi tres meses posterior.

Después adujo otro argumento, de nuevo una interpretación muy libre del artículo 34 de la Pragmática de 2 de abril de 1614 que, de acuerdo con la ley anterior, inaplicable en el reino de Valencia, cobraba un nuevo sentido. Decía este artículo:

En muchas escrituras de poblaciones nuevas se sabe que se han puesto algunos pactos que por ventura podrían ser perjudiciales a nuestras regalías, jurisdicción y patrimonio; y aunque no habiéndolos consentido por nuestra parte, parece que no auría que proveer en respecto dellos, todavía para quitar todo género de dificultad y para que en ningún tiempo se pueda pretender tal, ni de hecho ni de derecho, tomando color y motivo de que las personas que por nuestro mandato han tenido la mano en las poblaciones tuvieron noticia de los dichos pactos, por averse entregado copia de casi todas las escrituras de poblaciones al dicho regente Fontanet, nuestro comissario, o por otra qualesquier razones: declaramos que no fue ni ha sido nuestra real intención consentillos, antes queremos y mandamos que todos y qualesquier pactos que en la razon sobredicha nos son o pueden ser perjudiciales, sean avidos por nullos, como si hechos no fueran, según que Nos, con la presente, de la dicha nuestra real autoridad, los cassamos y annullamos (Boronat, 1901, II, pp. 631-632).

Pero, sin embargo, ocultó el artículo 35 de dicha Pragmática, que decía:

Y por quanto en el bando que mandamos publicar en el dicho reyno para la expulsión de los moriscos, aunque hizimos merced a los dueños de lugares de sus bienes muebles y rayzes... (Boronat, 1901, *ibid.*).

Consciente de la dificultad de que sus sugerencias fueran aprobadas, insistió, como ya había hecho en 1811, en la reducción de las pensiones enfitéuticas al 3 por 100, citando, aunque sin precisión, algunas sentencias al respecto de las Audiencias de Barcelona y de Valencia, y las Reales Órdenes de 15 de septiembre de 1804 (Novísima, 10, 15, 23) y 17 de enero de 1805 (Novísima, 10, 15, 24), interpretadas también muy libremente. Solicitaba también que las particiones de frutos se rebajaran de modo que representaran un 10 por 100 de la cosecha, que las tierras establecidas después de las primeras cartas de población pagaran solo un censo monetario de un sueldo valenciano por cahizada (media ha. aproximadamente), que el luismo se rebajara a un 2 por 100 del valor de la propiedad enajenada y que se aboliera la fadiga así como todas las contribuciones introducidas después de las cartas de población iniciales (*Diario de sesiones*, pp. 4946-4953).

Durante la discusión del decreto aclaratorio nadie se percató de las trampas argumentales del diputado, en parte por desconocimiento de la realidad valenciana pero en parte también porque su discurso debió ser escuchado o leído con poco interés, ya que ninguna de sus propuestas se recogió en el borrador de decreto, que pretendía aclarar fundamentalmente en quién recaía la carga de la prueba en el caso de los señoríos territoriales que por su naturaleza debían incorporarse.

Pero no fue éste el caso del dominico valenciano Bartolomé Ribelles, quien sí detectó la incorrección de la argumentación de Pedro Aparici, como doscientos años después haría Eugenio Císcar, aunque en una obra manuscrita y que, por lo tanto no circuló o en todo caso lo hizo entre muy pocas personas. Ribelles no fue diputado a Cortes ni escuchó el discurso de Aparici, pero lo conocía por la publicación impresa de dicho discurso que el diputado sacó a la luz en Valencia el mismo

año 1813 (Aparici, 1813). La obra manuscrita de Ribelles, conservada en el Archivo del Colegio de Predicadores de Valencia, se conocía tan solo parcialmente, ya que los documentos que aporta fueron publicados en el CODOIN³, pero los aspectos inéditos los di a conocer yo mismo hace algunos años. Ribelles detectó la trampa de Aparici cuando supuso vigente en el reino de Valencia la ley castellana de 9 de diciembre de 1609 y al mismo tiempo afirmó que la atribución a los señores de los bienes raíces de los moriscos se hizo respetando la norma foral valenciana y no se trató de magnificencia regia (Ardit, 1988).

BIBLIOGRAFÍA

- APARICI Y ORTIZ, Pedro (1813), *Memoria que presentó en las Cortes generales y extraordinarias don Pedro Aparici y Ortiz, diputado por la provincia de Valencia, y leyó en las sesiones de 31 de marzo y 1º de abril, sobre que los dueños territoriales carecen de título legítimo para retener los raíces que dejaron los moriscos al tiempo de ser expelidos de España y, cuando le tuvieren, deben regularse los pagos de derechos enfitéuticos con que se concedieron dichos bienes*, Valencia, Benito Monfort.
- ARDIT LUCAS, Manuel (1977), *Revolución liberal y revuelta campesina*, Barcelona, Ariel.
- (1988), «Política e historia en el debate sobre señoríos de las Cortes de Cádiz», *Studia Historica*, 6, pp. 371-379.
- (2005), *Creixement econòmic i conflicte social. La foia de Llombai entre els segles XIII i XIX*, Catarroja-Barcelona, Afers.
- *Aureum opus regalium privilegiorum civitatis et regni Valentie* (1515), Valencia, Diego de Gumiel.
- BENÍTEZ SÁNCHEZ-BLANCO, Rafael (2001), *Heroicas decisiones. La Monarquía Católica y los moriscos valencianos*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- BLEDA, Jaime (1610), *Defensio fidei in causa neophytorum sive morischorum regni Valentiae totiusque Hispaniae, eiusdem Tractatus de iusta morischorum ab Hispania expulsiōne*, Valencia, Crisóstomo Garriz (manuscrito aprobado en 1601).
- BORONAT Y BARRACHINA, Pascual (1901), *Los moriscos españoles y su expulsión*, Valencia, 2 vols., Vives Mora.
- CÍSCAR PALLARÉS, Eugenio (1977), *Tierra y señorío en el País Valenciano (1570-1620)*, Valencia, Del Cenja al Segura.
- (1979-1980), «El destino de los bienes inmuebles de los moriscos y su incidencia en el debate sobre la disolución de los señoríos», *Estudis*, 8, pp. 167-176.
- *Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias* (1870), Madrid, 8 vols., Imprenta de J. A. García.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio y VINCENT, Bernard (1978), *Historia de los moriscos. Vida y tragedia de una minoría*, Madrid, Revista de Occidente.
- *Fori regni Valentiae* (1547), Valencia, Juan Mey.
- GARCÍA CÁRCCEL, Ricardo (1972), *Cortes del reinado de Carlos I*, Valencia, Universitat de València.

3. Archivo del Real Colegio de Predicadores de Valencia, ms. 37; CODOIN, tomo XVIII, pp. 5-156.

- GARCÍA MARTÍNEZ, Sebastián (1991), *Valencia bajo Carlos II. Bandolerismo, reivindicaciones agrarias y servicios a la monarquía*, Villena, Ayuntamiento de Villena.
- (2006), «Francesc Garcia i la Segona Germania a la Marina Alta», en *El País Valencià modern. Societat, política i cultura a l'època dels Àustria*, Catarroja-Barcelona, Afers (1ª edición de 1986).
- HERNÁNDEZ MONTALBÁN, Francisco J. (1999), *La abolición de los señoríos en España (1811-1837)*, Madrid-Valencia, Biblioteca Nueva-Universitat de València.
- *Las Siete Partidas del rey don Alfonso el Sabio* (1807), Madrid, 3 vols., Imprenta Real.
- MOXÓ, Salvador de (1959), *La incorporación de señoríos en la España del Antiguo Régimen*, Valladolid, Universidad de Valladolid.
- (1965), *La disolución del régimen señorial en España*, Madrid, CSIC.
- SALVÁ, Miguel y SAINZ DE BARANDA, Pedro (1851), *Colección de documentos inéditos para la historia de España*, Madrid, Viuda de Calero, tomo XVIII, pp. 5-156.
- SALVADOR ESTEBAN, Emilia (1973), *Cortes valencianas del reinado de Felipe II*, Valencia, Universitat de València.

AUFERRE REM PRIVATI O TÍTULO VERSUS POTESTAS.
LA EXPROPIACIÓN EN LOS JURISTAS CASTELLANOS
DEL IUS COMMUNE¹

Javier García Martín²
Universidad del País Vasco (EHU/UPV)

«Super rebus etiam laicorum hoc statuere non possent, cum tale statutum esset in laesionem iuris alterius et eius iuris quod ad aliquem spectat, uel acquiritur de iure naturali ut sunt dominia, obligationes et huiusmodi. Et non datur a iure civile uel ab imperatore ut actiones, ut ff. de iust. et iure [D. 1.1.5]... Et dico non ualere legem uel rescriptum in preiudicium naturalis iuris nisi causa interueniat... et tunc, ut quidam dicunt, licet sustineatur quod *anferat actionem*, tamen quin reddat *iustitiam auferre non potest*, cum esset contra ius naturale. Si vero non auferatur ius, sed differatur, tenet, C. de precibus imper. quotiens [C. 1.19(22).2]» (INOCENCIO IV, *Commentaria Innocentii quarti pont. maximi super libros quinque decretalium*, Francofurti ad Moenum, Feierabendt Sigismundus, 1570, 1.2.7 gl. «constituerunt», f. 4 v.) [La cursiva es mía].

1. A CONTRACORRIENTE DE LA HISTORIOGRAFÍA. LA IMPORTANCIA DE LA *SEDES MATERIAE* EN LA DEFINICIÓN DOCTRINAL DE LA EXPROPIACIÓN BAJO EL *IUS COMMUNE*

1.1. *La historiografía jurídica europea y española en torno a la expropiación. El ídolo de los orígenes*

«La explicación de lo más próximo por lo más lejano ha dominado a menudo nuestros estudios hasta la hipnosis. En su forma más característica –observé

1. Agradezco a los Profs. Salustiano de Dios, Javier Infante y Eugenia Torijano, su amable invitación a participar en el VII Encuentro Interdisciplinar sobre la Historia de la Propiedad. *La expropiación (2010)*, el clima en él creado y su extremada generosidad en los plazos de entrega de la versión definitiva del trabajo.

2. Este trabajo se inscribe en el marco del Subproyecto de investigación DER2008-06370-C03-01/JURI, parte del Proyecto coordinado bajo la dirección del Prof. Dr. Jon Arrieta Alberdi.

M. Bloch en 1949— este ídolo de la tribu de los historiadores tiene un nombre: la obsesión de los orígenes»³.

Los orígenes de la definición doctrinal de la expropiación tal y como ha tendido a concebirla nuestra cultura constitucional —una definición elaborada, en realidad, a lo largo del s. XIX en paralelo a la construcción del Derecho administrativo como disciplina y a la realización de obras públicas con que conformar económicamente la *nación* por parte de un Estado liberal que, sin embargo, pretende fundamentar teóricamente el nuevo orden en el concepto «napoleónico-pandectístico» de propiedad⁴— es, se puede decir, lo que los historiadores del derecho tanto europeos como españoles han tendido en general a buscar en las construcciones teóricas pasadas, empezando por el Derecho romano⁵. La consecuencia ha sido no solo ignorar el cambio que estas construcciones dogmáticas experimentaron en el tiempo, determinadas por las transformaciones económicas y socio-culturales registradas en diferentes momentos, sino a menudo entenderlas como excluyentes entre unos ámbitos territoriales y otros, a veces únicamente por razón de religión.

El prejuicio se constata tanto en el ámbito europeo como en el específicamente español.

En el caso del primero, si a la historiografía jurídica europea desde el s. XVIII en adelante se le ha acusado de haber mostrado un claro resabio —en la expresión de Th. Duve⁶— a reconocer cualquier paternidad o influencia doctrinal a la contrarreformista *Segunda escolástica española* respecto a determinadas instituciones jurídicas de la modernidad para atribuirselas a H. Grocio, en tanto protestante, el tema de la expropiación no solo no es una excepción sino que puede casi considerarse el modelo. Lo pone de manifiesto la coincidencia en la valoración «originaria» de la

3. Marc BLOCH, *Introducción a la Historia*, México, FCE, 1952, p. 27.

4. Desmitificadoras son al respecto, Luigi LACCHÉ, *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milán, Giuffrè, 1995 y Giuseppe MASTROMINICO, «Aspetti della cultura espropriativa nell'Italia unita (1865-1890)», *RSDI*, 79, 2006, pp. 111-214. El concepto decimonónico de expropiación es, en cualquier caso, más limitado que el actual, al circunscribirse, en el caso español, a los bienes inmuebles y presentar un carácter excepcional. Hoy, sin embargo, es expropiable cualquier bien o derecho de carácter patrimonial, y «lo que es más importante, todas las manifestaciones del dominio con alguna significación económica y social están fuertemente delimitadas» [Javier BARNÉS, «El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978» en Javier BARNÉS (ed.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 25-66, p. 44 para la cita].

5. Y ello a pesar de la ausencia en Roma de regulación normativa al respecto. Consciente de lo debatido de la cuestión baste mencionar aquí la revisión crítica, en su día, de F. M. de Robertis, del que, se esté o no de acuerdo con sus conclusiones, hay que poner en valor su esfuerzo por mostrar la historicidad del instituto frente a cualquier pretensión contemporánea de abstracción intemporal: «Non possiamo però affermare che trattavasi di istituto dotato di giuridica autonomia, si da poter essere paragonato a quello esistente nelle moderne legislazioni. Esso aveva il suo fondamento in un diritto dello stato che trovava la sua realizzazione nei poteri di coercito spettanti ai magistrati: si trattava quindi non di un istituto giuridico ben definito nella sua essenza e nella modalità della sua applicazione: ma di una procedura piuttosto elastica nella forma...» [Francesco M. de ROBERTIS, *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano. Con una addenda*, Roma, «L'erma» di Bretschneider, 1972 (rep. anast. de la edic. de 1936), p. 328].

6. Thomas DUVE, «La teoría de la restitución en Domingo de Soto: Su significación para la Historia del Derecho privado moderno» en Juan CRUZ CRUZ (ed.), *La ley natural como fundamento moral y jurídico en Domingo de Soto*, Pamplona, EUNSA, 2007, pp. 181-197, p. 182.

modernidad que de la aportación doctrinal del autor holandés hacen tanto el que puede considerarse más antiguo –e influyente– tratado europeo dedicado al tema, el del alemán Georg Meyer de 1868, como el más reciente estudio de conjunto sobre la expropiación en Europa, de 2010 debido a la siempre polémica Susan Reynolds.

Georg Meyer, al que de una forma u otra la historiografía europea ha seguido teniendo en cuenta al tratar de la expropiación en el pasado, partió en su tratado de dos premisas básicas de arraigada aceptación posterior: que solo en el s. XVI la doctrina llega a distinguir la expropiación de otras figuras afines comprendidas en el término *aufferre*⁷ y que solo H. Grocio, con la acuñación que hace del término *dominio eminente* –conforme al cual el príncipe habría basado su poder de expropiación en la titularidad que le viene reconocida sobre todos los bienes de los particulares–, da cabida a un concepto moderno de expropiación basado en el contrato social entre la comunidad y el gobernante, superando así la antigua definición fundamentada en la estricta separación entre órdenes: derecho natural/de gentes y civil⁸.

Por su parte, la autora británica, aunque pone claramente de manifiesto que hay –sobre todo en las comunidades locales– casos documentables de expropiación desde época medieval anteriores a cualquier formulación teórica o discusión referente a ella, no duda de declarar que «my impression is that there was no significant development in ideas about it before Grotius». Se hace eco eso sí de los debates hispanos en torno al *dominium* que los teólogos reconocerían a los infieles –en este caso los indígenas americanos– a partir de Francisco de Vitoria y Bartolomé de las Casas pero para afirmar que resultó más relevante para el Derecho internacional que para la expropiación como institución. Para concluir afirmando que lo más importante en

7. «Diese Vermischung von staats-, straf- und völkerrechtlichen Grundsätzen dauert das ganze Mittelalter hindurch fort. Während dieser Zeit ist nicht von einem Expropriationsrecht des Staates im heutigen Sinn, von einer Eigenthumsentziehung zu bestimmten öffentlichen Zwecken die Rede, sondern ganz allgemein von einem Enteignungsrecht. Erst dem sechszehnten Jahrhundert ist es beschieden, die Trennung dieser verschiednen Gesichtspunkte durchzuführen und aus den verworrenen, unklaren Grundsätzen über Enteignung das eigentlich staatsrechtliche Institut der Expropriation herauszuzuhälen» (Georg MEYER, *Das Recht der Expropriation*, Leipzig, Verlag der Serig'sche Buchhandlung, 1868, p. 84).

8. «Hugo Grotius ist in mehr als einer Beziehung für die Geschichte des Staats- und Völkerrechts von Wichtigkeit. Er hat eine neue Grundlage der Rechts- und Staatsphilosophie geschaffen, welche zwei Jahrhunderte lang für beinahe alle staatsrechtlichen Untersuchungen den Ausgangspunkt bildet. In seinem Lehren ist bereits der Keim der Rousseau'schen Vertragstheorie und das Kant'schen Naturrechts enthalten. Auch für die Weiterbildung der Expropriationslehre muss er als epochemachend angesehen werden... Es gibt seiner Meinung nach bei allen Privatrechten und so namentlich beim Eigenthum ein doppeltes Recht, dass jus vulgare und das jus eminens. Ersteres ist den Privaten in ihrem Interesse gegeben, letzteres kommt der Gesamtheit zu, es steht über dem jus vulgare und kann im Interesse des Gemeinwohls geltend gemacht werden... Bei Hugo Grotius tritt demnach mit Abstreifung aller unhaltbaren Unterscheidungen zwischen jus naturale, gentium und civile der moderne Grundsatz: *Eine Expropriation kann nur aus Gründen des Gemeinwohls und gegen Entschädigung stattfinden*, bereits in voller Reinheit hervor.» (*Ibidem*, p. 119 y 121-122). La sobrevaloración de H. Grocio en la creación del concepto coincide, por lo demás, con la relevancia que se la ha otorgado no solo en la definición del derecho estatal independiente de otros órdenes sino en los orígenes de un derecho internacional entre soberanos desvinculados de la religión que habría tenido su punto de partida en el que la historiografía más reciente califica hoy de «mito de Westfalia» (Stéphane BEAULAC, *The Power of Language in the Making of International Law. The word 'Sovereignty' in Bodin and Vattel and the Myth of 'Westphalia'*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, pp. 67-97).

el caso de H. Grocio es que «he constructed an argument that derived and justified the right to expropriation clearly from the origin and nature of all property rights... As Grotius stated very clearly in his introduction to Dutch law, property (*eigendom*) was established by human communities (*menschlicke gemeenschaps*) so that each whole community had, and has, higher right (*een hooger recht*) over the goods of its members»⁹.

Pero, si estos han sido los presupuestos de partida en el ámbito europeo en general, tampoco los objetivos que la historiografía jurídica española de la segunda mitad del s. XIX y principios del s. XX declaró perseguir pueden valorarse de forma excesivamente positiva. De hecho, los juristas españoles que empezaron a estudiar la historia de la expropiación en su esfuerzo por descubrir las construcciones teóricas «genuinamente españolas» de los ss. XVI y XVII, no hicieron a menudo sino trasladar al pasado la convicción de que la plena recepción de la doctrina canónica de la causa es lo que habría *diferenciado* España de otros países europeos. Obligada referencia es, en este sentido, Francisco Cárdenas cuya obra pionera ha condicionado hasta la actualidad la selección de autores que con posterioridad –empezando por F. Clemente de Diego– ha solido hacerse al tratar del tema.

Así, si Cárdenas no vacilaba en afirmar:

... para honra de nuestra patria, debo decir que estas doctrinas de origen extranjero [la que atribuía una *potestad plena y absoluta* al monarca en la expropiación], encontraron en ella pocos adeptos, pues los más y los más graves de nuestros jurisconsultos escritores las impugnaron con energía¹⁰,

F. Clemente de Diego, por su parte, reconocía abiertamente que «al presente lo que nos interesaba era fijar la tradición española en conjunto respecto a la labor de Glosadores y Postglosadores acerca de la expropiación», insistiendo para ello en que frente a H. Grocio, había sido la interpretación de F. Vázquez de Menchaca la que se había adelantado «a las formulaciones garantistas de los derechos de los propietarios, propias del siglo XX»¹¹.

Como es sabido, el cambio más significativo en la interpretación historiográfica europea sobre la figura jurídica de la expropiación tuvo lugar tras la Segunda guerra mundial. La obra de referencia al respecto es el conocido tratado de U. Nicolini originalmente publicado en 1940 pero sobre todo difundido en la edición de 1952¹² en la que el autor rechazaba como punto de partida las premisas de las que partía G. Meyer.

9. Susan REYNOLDS, *Before eminent domain. Toward a history of expropriation of land for the common good*, The University of North Carolina Press, 2010, pp. 92-95.

10. Francisco de CÁRDENAS, *Ensayo sobre la Historia de la propiedad territorial en España*, Madrid, Imprenta de J. Noguera, 1873, t. I, p. 207.

11. Felipe CLEMENTE DE DIEGO, «Notas sobre la evolución doctrinal de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública. Siglos XVI y XVII» en *RDP* 10, 1923, pp. 257-272, p. 268 para la cita. Sin duda teniendo delante la obra de G. Meyer añadida a continuación: «No pretendemos negar la importancia positiva de Hugo Grocio en la Historia del pensamiento jurídico, ni la conexión de su doctrina con las ulteriores de Rousseau y Kant... nos limitamos a la doctrina de la expropiación, y con referencia a ella, decimos que él, en sentido racionalista no hizo más ni mejor de lo que había hecho nuestro Vázquez de Menchaca en sentido escolástico y racional» (p. 268).

12. Ugo NICOLINI, *La proprietà, il principio e l'espropriazione per pubblica utilità. Studi sulla dottrina giuridica intermedia*, Milán, Giuffrè, 1952.

a) Rechazaba, en primer lugar, la teoría del *dominio eminente* de Grocio –y tras él Pufendorf, Bunkershoek, Heinecio y Thomasius– como supuesto origen de la definición jurídica de la institución. Para Nicolini dicho concepto había sido, en realidad, un medio con el que justificar la expropiación pero no el fundamento último que explicaba su surgimiento y que él no duda en retrotraer a la época bajomedieval bajo el *ius commune*. En su opinión, aunque desde Martino no faltaron juristas que defendieron el concepto del *princeps dominus mundi*, con el que atribuían al soberano un dominio universal o un dominio mayor que el de los súbditos sobre las cosas privadas, nunca pretendieron designar con ello otra cosa que el *derecho de soberanía*, que, sin embargo, no significaba en ningún caso un auténtico dominio. Y, en este sentido, el fundamento último no podía ser otro que el poder reconocido al representante o gerente de los intereses de la comunidad, el soberano, de hacer valer esa preeminencia¹³. Desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, consideraba, eso sí, que la expropiación procedía de la independencia del príncipe con respecto a la ley, que podía dictar un rescripto contra *ius gentium* para casos concretos.

b) En segundo lugar, rechazaba también la distinción con respecto a otras figuras afines que Meyer establecía en el s. XVI. Situaba su origen, como se ha señalado, en la Baja Edad Media, ni en época romana –ya que en el Bajo Imperio aunque se contempla en algunos casos no se llegaría a precisar sus requisitos ni es una auténtica institución jurídica–, ni altomedieval a la que resulta extraña. Habría nacido en el ámbito comunal italiano de los *statuta*, como otra monografía del propio autor vendría a probar¹⁴, considerando el cristianismo decisivo para la subordinación del interés privado a la utilidad colectiva. Pero, sobre todo, solo con la doctrina jurídica del *ius commune* habrían acabado siendo elaboradas las grandes líneas de la moderna teoría de la expropiación¹⁵.

La recepción española de esta interpretación que pone de manifiesto la decisiva importancia de la actuación del monarca para hacer efectiva la institución y la necesaria labor de la doctrina jurídica en la definición de su *potestas* aplicada al caso concreto, se observa en el trabajo monográfico dedicado por F. Pacheco a la expropiación en los juristas peninsulares en 2000, que significativamente titula como «recepción hispánica del *ius commune*»¹⁶.

13. *Ibidem*, pp. 196-198: «questo istituto discende necessariamente dal postulato della preminenza dell'utile di tutti su quello di uno solo, e dal potere riconosciuto al rappresentante e gerente degli interessi collettivi, cioè al sovrano, di far valere questa preminenza; potere che secondo i principi politici medioevali è nello stesso tempo un dovere preciso».

14. Ugo NICOLINI, *Le limitazioni alla proprietà negli Statuti italiani (secoli XII, XIII e XIV)*, Mantua, Tip. industriale mantovana, 1937.

15. Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, pp. XVI-XXI y 194-195.

16. Francisco Luis PACHECO, «Recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública (siglos XIII-XIX)» en *L'Expropriation/Expropriation. Recueils de la Société Jean Bodin LXVII*, Bruxelles, De Boeck, 2000, v. 2, pp. 163-195. Imprescindibles resultan también las numerosas referencias que directa o indirectamente se hacen a la expropiación en Salustiano de DIOS, «El absolutismo regio en Castilla durante el siglo XVII» en *Ius Fugit* 5-6 (1996-1997), pp. 53-236, una de las pocas visiones de conjunto con las que se cuenta en la actualidad de clasificación general de los juristas castellanos de los ss. XVI y XVII en corrientes interpretativas, y que tiene su complemento en «Corrientes jurisprudenciales, siglos XVI-XVII» en Luis E. RODRÍGUEZ-SAN PEDRO (coord.), *Historia de la Universidad de Salamanca. III.1 Saberes y confluencias*, Salamanca, Universidad, 2006, pp. 75-102.

En él, el autor si bien constata documentalmente cómo «el que el titular del poder decida privar a sus sometidos de sus cosas o de sus derechos, *no por causa penal*, es algo históricamente constatable tanto si es el propio titular del poder quien se beneficia de la expropiación como si es un tercero el beneficiario», defiende que no son testimonios de un nivel de «reflexión jurídica» a partir de la cual justificar la privación. Sobre todo —entiende— porque la facultad expropiatoria anterior al s. XIII, de los señores y del rey sobre sus sometidos aparece ejercida en interés propio, «con independencia de que pueda en último término tener lugar en interés colectivo y como tal se argumente, prueba de las dificultades para distinguir entre lo público y lo privado»¹⁷. Se señalarán algunas diferencias con respecto a esta interpretación a lo largo de este estudio.

Por último, otras dos líneas interpretativas, no coincidentes, que no pueden ignorarse, han sido las provenientes de Alemania —aunque no solo— y Francia.

En el primer caso, J. M. Pérez-Prendes ha llamado la atención sobre los trabajos realizados por la escuela de H. Thieme en relación a la influencia que los autores de la *Segunda escolástica española* tuvieron en la formación de «toda una teoría jurídica del patrimonio, la propiedad y su función, adquisición y transmisión», de difusión internacional, que contribuyó a dar un contenido moderno a conceptos enraizados en época medieval¹⁸. En esta línea deben incluirse, en relación a nuestro objeto de estudio, los trabajos monográficos de G. Otte sobre el derecho privado en F. de Vitoria, en especial en relación al dominio y la compraventa y K. Seelmann sobre F. Vázquez de Menchaca¹⁹, muy esclareceder en cuanto a las diferencias entre éste y la glosa bajomedieval —concretamente Bártolo y Baldo— a la hora de considerar el dominio y la autoridad del príncipe. Y junto a ellos los estudios españoles, iberoamericanos e italianos dedicados a las consecuencias que para el concepto jurídico de dominio habrían ejercido algunas de las derivaciones jurídicas —de «*intima giuridicità del discorso*», conforme a P. Grossi²⁰— provenientes de las cuestiones teológicas planteadas por la citada Escuela²¹.

Como ha observado I. Biocchi el interés de las aportaciones de la *Segunda Escolástica*, más allá de que puedan ser consideradas o no como vía intermedia entre el *mos italicus* y el *mos gallicus*, como ha propuesto F. Carpintero²², reside, en realidad,

17. Francisco Luis PACHECO, «Recepción...», *op. cit.*, p. 165-166.

18. José Manuel PÉREZ-PRENDES, *Historia del Derecho español*, Madrid, Universidad Complutense, 2004, v. 2, p. 1602.

19. Gerhard OTTE, «Das Eigentum» en *Das Privatrecht bei Francisco de Vitoria*, Colonia-Graz, Böhlau Verlag, 1964, pp. 41-62 y Kurt SEELMANN, *Die Lehre des Fernando Vazquez de Menchaca vom Dominium*, Colonia-Berlín-Bonn-Munich, Carl Heymanns Verlag, 1979.

20. Para P. Grossi el valor mayor residiría en la relación con la realidad social que esas construcciones introducían y que habrían acabado ocasionando modificaciones en los propios conceptos jurídicos a partir de entonces difundidos en Europa. PAOLO GROSSI, «La proprietà nel sistema privatistico della Seconda scolastica» en *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milán, Giuffrè, 1992, 281-383, pp. 283-284.

21. Por lo que aquí interesa, entre otros muchos, Italo BIOCCHI, «Il contratto nelle scuole iberiche di teologia e diritto» en *Causa e categoria generale del contratto. Un problema dogmatico nella cultura privatistica dell'età moderna. I. Il cinquecento*, Turín, G. Giappichelli, 1997, pp. 203-269, Juan CRUZ CRUZ (ed.), *Ley y dominio en Francisco de Vitoria*, Pamplona, EUNSA, 2008, o Alejandro GUZMÁN BRITO, *El derecho como facultad en la neoescolástica española del siglo XVI*, Madrid, Iustel, 2009.

22. Francisco CARPINTERO, «*Mos italicus, mos gallicus* y el Humanismo racionalista. Una contribución a la metodología jurídica» en *Ius commune* 6, 1977, pp. 172-201.

en que son una manifestación más de un *Usus modernus pandectarum europeo*, aunque presente soluciones diferentes en cada territorio según su propia tradición interpretativa. De hecho, la tendencia común en la Europa de finales del s. xvi y principios del xvii a transcender la rigidez del *ius civile* bajomedieval dando cabida a soluciones provenientes de las *mores* de cada territorio y la práctica de los tribunales, haría que las soluciones dinámicas respecto a la ley regia y la economía de mercado de las construcciones ibéricas, cercanas al Humanismo jurídico, encontrasen eco, lógicamente, en territorios habsbúrgicos como el Imperio alemán y los Países Bajos²³ —la referencia aquí de H. Grocio resulta, claro, obligada.

Por último, respecto al ámbito francés, frente a la interpretación de U. Nicolini, el esfuerzo de autores como J. L. Mestre —fundamentalmente—, J. L. Harouel y L. Lacché se ha dirigido, en las últimas décadas, a mostrar cómo la institución es previa a las construcciones jurídicas del *ius commune*, encontrando su origen —en la interpretación del primero— en las cargas del *derecho feudal* impuestas por los señores (y el rey en su dominio), como un medio con el que consolidar en su beneficio un derecho de reversión (*depossession forcée*) que habría actuado como contrapeso frente al amplio reconocimiento de los derechos reales sobre el suelo otorgado a los vasallos en las cartas y fueros municipales²⁴.

En esta línea se cuenta, en el caso español, con un estudio de los años 50 debido a J. García González, referente a la *mañería* como manifestación jurídico-privada del derecho de reversión y su progresiva conversión en prestación pecuniaria²⁵, que no presenta conexión posterior con el *ius commune*.

Es importante tener en cuenta, en cualquier caso, que los promotores franceses e italianos de esta interpretación renuncian a considerar la expropiación en época medieval como una institución de carácter jurídico-público, insistiendo —como se deduce de la visión de conjunto de L. Mannori sobre la que define como «*auto-amministrazione della società corporata*»— en el uso en esa época, del concepto de *utilitas publica* por una pluralidad de sujetos con capacidad para expropiar (los señores laicos y eclesiásticos, las ciudades), primando aspectos como el *favor religionis* frente al posterior en el tiempo del interés del Estado²⁶. Se indicarán más adelante los puntos de desacuerdo con los autores franceses señalados, al menos desde el ámbito castellano²⁷.

23. Italo BIROCCHI, *Saggi sulla formazione storica della categoria generale del contratto*, Cagliari, CUEC ed., 1988, pp. 38-41.

24. Jean-Louis MESTRE, «Du régime seigneurial au droit administratif: l'expropriation dans le droit français» en Erik Volkmar HEYEN (ed.), *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime. Europäische Ansichten*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 1984, pp. 29-58, del mismo autor, *Introduction historique au droit administratif français*, París, PUF, 1985, pp. 30-32. Luigi LACCHÉ, *L'espropriazione...*, *op. cit.*, pp. 6-10 y Jean-Louis HAROUEL, «L'expropriation dans l'histoire du droit français» en *L'Expropriation/Expropriation...*, *op. cit.*, v. 2, pp. 39-77.

25. J. García González, con el objetivo de caracterizar la *mañería*, proponía, de hecho, la distinción entre «derechos de reversión propios», surgidos de relaciones feudales y otros impropios o «derechos sucesorios especiales» (Juan GARCÍA GONZÁLEZ, «La Mañería» en *AHDE* 21-22 (1951-52), pp. 224-299, p. 227 para la cita).

26. Luca MANNORI y Bernardo SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, p. 30, n. 19 y Luca MANNORI, «Per una 'preistoria' della funzione amministrativa. Cultura giuridica e attività dei pubblici apparati nell'età del tardo diritto comune» en *QF* 19, 1990, p. 460.

27. Desde el ámbito italiano no faltan, en la actualidad, críticas a la consideración medieval del *ius*

Por último, en la misma línea que insiste en constatar la existencia de expropiaciones con anterioridad a la formulación doctrinal de la institución por el *ius commune*, hay que situar la obra citada de S. Reynolds. En su opinión, la escasez de construcciones jurídicas previas a H. Grocio, se habría debido a que habrían venido justificadas a todos los niveles —ciudades (principalmente), señores, rey— por el *bien común* del que todos ellos habrían sido igualmente responsables sin necesidad de justificación teórica. Y ello, porque desde la Alta Edad Media la solidaridad política colectiva habría sido en Europa —es la tesis que ha defendido en otros ámbitos— tan determinante en las distintas comunidades como las lealtades feudales²⁸.

Pero más allá de esta diversidad de corrientes interpretativas, dos son —entiendo—, los presupuestos de partida que, en definitiva, parece compartir la historiografía jurídica actual en relación a la definición teórica de la expropiación, provenientes ambos del estudio de U. Nicolini.

1. En primer lugar, la consideración de que si bien, como prueban J. L. Mestre y S. Reynolds no es necesario esperar a la definición doctrinal del *ius commune* para encontrar ejemplos de expropiación en toda Europa —originalmente señorial en el caso de J. L. Mestre y originalmente ciudadana en el caso de S. Reynolds—, solo a partir de las construcciones teóricas del *ius commune* estaríamos ante una elaboración doctrinal en sentido moderno²⁹.
2. En segundo lugar, la indiferencia con la que se ha considerado la *sedes materiae* o el título a partir del cual el príncipe habría llevado a cabo la expropiación, fijándose, en última instancia, en los debates suscitados desde el s. xv en adelante entre los juristas en si la incautación la llevaba a cabo el príncipe recurriendo a su potestad ordinaria o absoluta³⁰. La atención ha sido, por tanto la *potestas* y no el título.

commune como técnica «esoterica e imparziale» al margen de toda organización jurídico-pública. Vid. Francesco DI DONATO, *La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Bolonia, Il Mulino, 2010, pp. 34-38.

28. «If, as I argue, medieval expropriations were justified by appeals to the common good and by the assumption that rulers (at whatever level) were responsible for it, then there is no need to see the ruler's right to expropriate as deriving from a superior property right in the way implied by models of 'feudal hierarchy'» (Susan REYNOLDS, *Before...*, *op. cit.*, p. 89).

29. En este sentido, F. Pacheco señala: «El problema, no consiste tanto en identificar comportamientos de contenido expropiatorio por parte de señores, ciudades o Rey, como en la búsqueda de unos fundamentos a tales comportamientos. En este sentido, el mérito de los juristas cultos, desde Martino y Búlgaro hasta Bártolo, ha sido el desarrollo de una elucubración teórica, desde sedes textuales romanas pero en adherencia a la realidad coetánea, que permite justificar el que, derechos señoriales y feudales aparte y fuera de las concretas respuestas que cada ordenamiento da al problema de las pretensiones ilegítimas o contra derecho sobre los bienes ajenos, el príncipe o una ciudad libre pudiesen, en atención al favor publicae utilitatis, al favor militae o al favor religionis, auferri rem privati, incluidos, en este caso, los bienes y derechos señoriales...» (Francisco PACHECO, «La recepción...», *op. cit.*, pp. 166-167).

30. No hay duda en el caso de U. Nicolini, para quien: «Nessun criterio profondo ed intrinseco presiede a questa differenziazione dell'esproprio in tipi distinti di un istituto che si configurò sotto forme diverse, conservando una essenziale unità... Nè sembra che la diversità di concezione sia dovuta al diverso punto di vista da cui possa partire qualche scrittore e dal maggior peso che si possa dare per esempio al concetto di *princeps dominus* o di *princeps legibus solutus*» (Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, p. 217).

El punto de vista que aquí se propone se aleja, sin embargo, de ambos presupuestos. Respecto al primero se partirá de considerar cómo las construcciones jurídicas bajomedievales se elaboraron sobre formas preexistentes de actuar de carácter jurídico-público que la doctrina en parte asumió y en parte modificó. Y frente al segundo aspecto se insistirá en la sustitución que los juristas castellanos de principios del s. XVI llevaron a cabo de un título por otro a la hora de conformar doctrinalmente la expropiación, en lo que puede ser considerado una redefinición de las categorías (a través de nuevos *topoi*) con la que los juristas comunitarios darían cabida en sus construcciones a las transformaciones económicas, sociales y culturales que se suceden en el largo tiempo del *ius commune*. el «acoplamiento estructural» (*strukturelle Kopplung*³¹) —en la expresión de N. Luhmann— del propio sistema jurídico a las «irritaciones» generadas en él por las transformaciones provenientes de otros subsistemas, para que aquél siguiese existiendo como tal.

1.2. La naturaleza jurídica de la expropiación. Su construcción teórica bajo el *ius commune* en función de la *sedes materiae*

Parte inicialmente de otras figuras jurídicas civiles y penales agrupables bajo el término genérico de *auferre*³², en la definición de la expropiación bajo el *ius commune* coexisten, desde el principio, tanto rasgos de afirmación de la potestad jurídico-pública del monarca en los que insiste U. Nicolini³³, como otros de garantía de reconocimiento del *dominium* de los particulares.

Respecto a la primera, el punto de partida considerado ha sido tradicionalmente la máxima *quod placuit principis legis habet vigorem* [D. 1.3.31], en el que la romanística además ha solido cifrar —ante la falta de ley al respecto— el fundamento último de la intervención del poder público sobre el dominio de los particulares en el Derecho romano. La influencia, no obstante, del Derecho canónico y la toma en consideración de un derecho natural y de gentes en relación al cual construir las instituciones

31. Giancarlo CORSI, Elena ESPOSITO y Claudio BARALDI, *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*, México, Anthropos-Universidad Iberoamericana-Iteso, 1996, pp. 19-21.

32. En términos generales *auferre* aparece utilizado entre los juristas del *ius commune* en aspectos penales («ex delicto conforme a Odofredo en D. 1.4.1: *nam ratione delicti potest imperator auferre dominium rei meae*) o de privación de jurisdicción por parte del príncipe (Bártolo en C. 1.22.6: «*aut vult mihi auferre iurisdictionem exercendo et potests*) o, como mucho, desde el punto de vista civil, como «compensación/indemnización» en tanto entrega del *dominium* de la prenda por parte del deudor moroso (Bártolo en la remisión a C. 8.33 que hace en la anterior). Cfr. Kurt SEELMANN, *Die Lehre...*, op. cit., p. 148.

33. «In realtà i nostri giuristi nelle varie forme di esproprio riconoscono un unico elemento sostanziale, consistente in ciò che ciascuna conduce alla distrazione della proprietà al privato, e precisamente fa sì che la cosa —o la proprietà della cosa— venga, come si esprime qualche scrittore [Odofredo], *confiscata, publicata* od *applicata reipublicae*» (Ugo NICOLINI, op. cit., p. 218). Para U. Nicolini el que bajo el término *auferre* se hiciese referencia a conceptos diferentes no significa que desde el principio la doctrina no distinguiese entre confiscación y expropiación por pública utilidad, lo que los unía era el resultado que el término *auferre* designaba: la excepción a la intangibilidad del dominio por la intervención del príncipe. «*Auferre* —señalaba— indica il risultato cui si arriva, cioè l'annullamento della proprietà del singolo; ma indica pure il modo attraverso il quale vi si giunge, cioè il puro *portar via*, di cui non si precisava la procedura» (*ibidem*, p. 190, n. 3).

jurídicas harían que los presupuestos de los que partiría el *ius commune* no fuesen, sin embargo, estrictamente coincidentes con aquél.

En este sentido, es necesario recordar que G. Gorla entendió que la expropiación bajo el *ius commune*, en la medida en la que acabó concibiéndose necesitada de una indemnización, es también una manifestación de la caracterización que glosadores y postglosadores harían de la «propiedad» como *ius naturale vel gentium*³⁴, concretado en el respeto al *nomen de ius tertii*, y como tal un límite a la actuación arbitraria de los monarcas. Y ello porque, en última instancia, una expropiación planteaba siempre una *quaestio potestatis* respecto al acto concreto ejecutado –la valoración, esto es, de si lo actuado por el monarca respondía a su potestad ordinaria o absoluta– como medio con el que asegurar, en el caso de privilegios o leyes particulares, que el juez expulsaba mediante una serie de presunciones el acto contrario al *ius naturale*, sin necesidad –y aquí está la clave– de que el monarca interviniese³⁵.

La cuestión, con todo, es compleja en la medida en la que la extensión dada a la *potestas ordinaria* (referente al derecho positivo y no necesitada de causa) y la *potestas absoluta* o de hecho (necesitada de causa para derogar el *ius naturale*) es diferente en unos y otros autores, que, por lo demás, muy raramente consideran los actos de expropiación como realizables bajo la forma de la *potestas ordinaria* del monarca –ni siquiera Gregorio López frente a lo que se venía afirmando, como ha mostrado F. Pacheco³⁶–, debiendo constar siempre de forma expresa en el acto su voluntad de llevarla a cabo con las consabidas cláusulas *de plenitudo potestatis, ex certa ciencia, motu proprio*.

Lo cual, no obstante, no debe llevar a pensar que los juristas al tratar sobre la expropiación disputen sobre la *potestas* del Príncipe en sí, que no se cuestiona –*sacrilegium est de potestate Principis disputare* había concluido la glosa a partir de C. 9.29.3 [2]³⁷– sino, sobre actos normativos concretos que son interpretados por la doctrina extensiva o restrictivamente –a partir de una cambiante relación entre órdenes: natural, de gentes o del reino–, según la época, el interés público o los intereses de parte.

34. Es en el Decreto de Graciano [D. 1. c. 1] donde tiene lugar la sustitución del concepto tardoantiguo de *lex naturalis* por el más amplio de *ius naturale*, a partir de combinar el derecho romano [Ulpiano, D. 1.1.10] y la teología. Vid. Kenneth PENNINGTON, «*Lex naturalis* and *Ius naturales* en *The Jurist* 68 (2008), pp. 569-591.

35. Gino GORLA, «*Iura naturalia sunt immutabilia*. I limiti al potere del principe nella dottrina e nella giurisprudenza forense fra i secoli XVI e XVIII» en *Diritto e potere nella storia europea*, Florencia, Leo S. Olschki editore, 1982, pp. 629-684, pp. 640-1 y 650-1.

36. Francisco L. PACHECO, «La recepción hispánica...», *op. cit.*, p. 177-178.

37. Gino GORLA, «*Iura naturalia...*», *op. cit.*, p. 652. El texto del Código era una disposición de Graciano, Valentiniiano y Teodosio de 383: «Omnes cognitores et iudices a pecuniis atque patrimoniis manus abstineant, neque alienum iugium putent suam praedam. Etenim privatarum quoque litium cognitor idemque mercator statutam legibus cogetur subire iacturam». Así Montalvo en la glosa «ca assi como el apostolico» a F. Real 3.6.17 recordaba que ante la dificultad del tema había habido autores, entre otros Juan Andrés, que «de potestate principis non audent disputare» [Fuero Real de España diligentemente hecho por el noble Rey Don Alfonso IX; glosado por el egregio Doctor Alonso Diaz de Montalvo, Burgos, por Juan de Junta, 1533, f. cxlv]. Y Jerónimo de Cevallos seguiría entendiendo un siglo después que disputar sobre la potestad del príncipe «instar sacrilegij est» [Jerónimo de CEVALLOS, *Speculum Avreum opinionum communiuum contra communes*, Salamanca, Apud Antoniam Ramirez viduam, 1613, q. 906, n° 1, p. 340].

Es llamativo, en este punto, que en un dictamen de mediados del s. XVI –sobre el que se tratará en el punto 4– referente al conocido pleito que enfrentaba a los Duques de Béjar con la ciudad de Toledo sobre la jurisdicción/dominio del término de Puebla de Alcocer, Pedro Núñez de Avendaño, defensor de los intereses de los Duques, argumentase a favor de la expropiación que de *plenitudo potestatis* habría hecho un siglo antes el rey Juan II del término adscrito en origen a la ciudad³⁸. Pero curiosamente no para defender la jurisdicción regia sino en la medida en la que sanaba la donación que el rey había acabado haciendo de dicho término a Gutierre de Sotomayor, de la familia de los Duques, en beneficio de los cuales Avendaño escribe su dictamen.

Lo que explicaría, en opinión de J. B. Owens, la reacción de algunos escritores de la segunda mitad del s. XVI contra este tipo de argumentos doctrinales de afirmación del «poder absoluto» del monarca, puesto que en realidad «such arguments were developed to defend aristocratic holdings obtained in the fifteenth century at the expense of justice, public order and individual security»³⁹.

Parece, por tanto, que la cuestión de la atribución al monarca de la *plenitudo potestatis* no siempre hay que identificarla con una forma de defensa de los intereses del fisco regio frente al dominio de los particulares.

No hay duda, con todo, de que desde el punto de vista internacional, se asiste desde el s. XIII en adelante, a una disminución de la autoridad del Emperador, en beneficio de la *plena potestas* de una variedad de *principes* –dado que no existe un derecho positivo superior al de los dirigentes de cada territorio que les obligue como tales– que resultaría decisiva a la hora de consolidar las transferencias de bienes y las deudas tras las guerras⁴⁰. Excepcionalmente, por ello, en los orígenes de la Europa dividida en reinos y otras unidades territoriales se contempla de acuerdo con Jasón de Maino como un medio de alcanzar la paz por parte del príncipe o de una ciudad tras la guerra⁴¹. Un presupuesto que más tarde sería también cuestionado.

Desde la soberanía interna, sin embargo, la *interpretatio* de los glosadores tendió siempre a fijar una serie de límites a la potestad del monarca que los textos justinianeos no contemplaban, límites que afectaban –y en ello creo que no se ha incidido bastante– a la capacidad de instar acciones con respecto a los actos propiamente dichos de expropiación. Límites, en primer lugar, con los que afianzar

38. AHN. Secc. N., C. 394, D. 11, pte. 3. Núñez de AVENDAÑO argumentaba en concreto a favor de la potestad que el rey tenía de expropiar incluso sin causa debiendo presumirse que actuaba con potestad absoluta si desde el punto de vista de la potestad ordinaria el acto no era válido: «Et non solum cum causa pro ut praedicta jura locuntur potuit dicta bona etiam aliena donare verum etiam nulla subsistente causa potuit Rex illa bona auferre dictae civitati et donare prout donavit dicto magistro don gutierre de soto mayor e valuit donatio in perpetuum. [...] item quia princeps presumitur velle absoluta potestate quando jure ordinario actus no valem» (ff. 11 v. y 14).

39. John B. OWENS, «By my absolute royal authority». *Justice and the Castilian Commonwealth at the Beginning of the First Global Age*, University of Rochester Press, 2005, p. 170.

40. Georg MEYER, *op. cit.*, pp. 83-84.

41. «Princeps vel civitas pro pace habenda potest res privatorum donare: intellege tamen semper sane quando pax non poterat aliter commode haberi...» [Jasón de MAINO, *In secundam Digesti noui partem commentaria: summa diligentia et fida emendata et suo condoni restituta...*, Venecia, Apud N. Beuilaquam, 1573, D. 28.2.29.6, n° 27]. Cfr. Kurt SEELMANN, *Die Lehre...*, *op. cit.*, p. 148.

el *dominium* de los particulares sobre todo tipo de bienes en relación a la *potestas* del príncipe (*iurisdictio*)⁴², como recordaría Accursio, decantándose por la conocida posición de Búlgaro frente a Martino, al defender que el Código que él estaba comentando no podía decirse que fuese propiedad del Emperador como probaba el que pudiese ejercer la *actio reivindicatio* (*facultas rei vindicandi*) para recuperarlo frente a un tercero⁴³. Pero también en relación a la posibilidad del príncipe de disponer mediante donación –fundamentalmente– de los bienes de un súbdito en beneficio de otro (*vendere rem alienam ut suam*) que la Constitución *Bene a Zenone* (C.7.37.3) recogía ya expresamente. La norma, pensada en el derecho justinianeo para que el titular primero solo pudiese reclamar ante el fisco durante los cuatro o cinco primeros años –nunca frente al otro particular–, contaría entre los glosadores, desde antes de Azo, con la exigencia además de la buena fe por parte del príncipe, que debía creer que la cosa era realmente suya y si no, alegar una justa causa para la desposesión⁴⁴.

Más aún, en la conformación de la institución como tal sería cada vez más decisiva la influencia ejercida por el Derecho canónico para la exigencia de *causa* como requisito con el que expropiar.

Lo puso ya de manifiesto G. Meyer⁴⁵. Para él, el Derecho canónico habría actuado en un doble sentido. En primer lugar, afirmando la intangibilidad de los bienes eclesiásticos frente al poder regio⁴⁶ –exigiendo por ello a cambio un justo precio y una causa necesaria («*si quis se ad inopiam verger probabiliter allegaverit*»), contribuyendo así a reafirmar decisivamente la doctrina de Búlgaro frente a Martino–. Pero a la vez, en segundo lugar, conforme a la Decretal *Quae in Ecclesiarum* de Inocencio III [X. 1.2.7] consolidando la autoridad del Papa –y con ello de sus (de)legados directos– como cabeza de la Iglesia universal, en tanto único poder investido con capacidad para autorizar cualquier enajenación de tales bienes –frente a los obispos

42. Conforme a Bártolo que en su época consideraba ya la cuestión antigua, «ratione protectionis et iurisdictionis imperator dicitur dominus mundi, quia tenetur totum mundum defendere et protegere» en BARTOLO DA SASSOFERRATO, *In primam Digesti veteris partes Commentaria*, Turín (Augustae Taurinarum), 1589, f. 4, n° 3, gl. a *Omnem*. Vid. J. BASZKIEWICZ, «Quelques remarques sur la conception de *dominium mundi* dans l'oeuvre de Bartolus» en *Bartolo da Sassoferrato. Studi e documenti per il VI centenario*, Milán, Giuffrè, 1962, II, pp. 9-25. Para los comentaristas en general, los únicos bienes sobre los que el Emperador tiene atribuciones exclusivas son los de dominio público y en ese caso por su identificación con el fisco y en su condición de persona pública que deriva de su función como princeps no como persona privada (Guillaume LEYTE, «*Imperium et dominium chez les glossateurs*» en *Droits*, 22, 1995, pp. 19-29, pp. 21 y 24 y del mismo, *Domaine et domanialité publique dans la France médiévale (XIIe-XIVe siècle)*, Estrasburgo, Presses universitaires, 1996).

43. «unde codex meus non est principis: sed mihi pro eo datur reivindicatio, directe non principis» [Utilizo, ACCURSII *Glosa in Codicem. Corpus Glossatorum Juris Civilis*, X, Turín, Augustae Taurinorum, Oficina erasmiana, 1968 (facs.), C. 7.37.3, gl. *omnia principis*, f. 222 v (p. 442)].

44. Ugo NICOLINI, *op. cit.*, pp. 207-211.

45. Georg MEYER, *op. cit.*, pp. 95-97.

46. Decreti, 2ª pars C. 23, q. 8, cap. 21: «*Ecclesiae imperatoribus non sint obnoxiae*. Conuenior ipse a comitibus ut per me basilicae fieret matura traditio, dicentibus, imperatorem iure suo iussisse tradi debere utpote in cuius potestate essent omnia. Respondi, si a me peteret quod meum est, id est fundum meum, argentum meum, huiusmodi meum, me non refragaturum, quamquam omnia, que mea sunt, sint pauperum; uerum ea, que diuina sunt, inperatore potestati non esse subiecta. Si patrimonium petit, inuadite; si corpus occurram...» (Aemilius FRIEDBERG, *Corpus iuris canonici*, Graz, Akademische Druck-U. Verlangstalt, 1959, I. Decretum Magistri Gratiani, col. 959-960).

y arzobispos⁴⁷–, imagen que los diferentes Príncipes católicos harían rápidamente suya ante cualquier consideración del Emperador como *dominus* de todas las cosas.

La citada Decretal de hecho resultó ser un texto de obligada referencia en tema de expropiación para los comentaristas del *ius commune* en general, en especial a partir de la glosa de Inocencio IV (1243-54) de mediados del siglo XIII –con la que se encabeza este trabajo–, que nada más y nada menos establecía una forma de relacionar los órdenes jurídicos entre sí –el *ius naturale* y el *ius civile*– respecto a la posible actuación del soberano sobre los bienes de los particulares. A partir de definir el dominio como institución de derecho natural (*acquiritur de iure naturale ut sunt dominia, obligationes et huiusmodi*), Inocencio IV afirmaba que lo que era de derecho civil eran las *acciones* a través de las cuales los títulos de propiedad eran tutelados en los tribunales (*et non datur a iure civi vel ab imperatore ut actiones*)⁴⁸. De modo que en el ámbito en el que el Emperador podía actuar sin justificación era únicamente en el de las *acciones*. Pero no podía ir contra el *dominio* –no era titular del dominio universal– sino mediante justa causa. Sería ésta en definitiva la interpretación que se revelaría dominante con posterioridad en el Occidente medieval.

Más aún, al identificar, como luego aclararía la interpretación del Abad Panormitano⁴⁹, el derecho natural con el derecho de gentes (*de iure autem naturali dicitur dominia ad aliquem pertinere, id est de iure gentium, quod dicitur naturale quia ratione inductum est*), Inocencio IV convertía el dominio en un derecho universal extensible incluso a los infieles extra-europeos, contra los que ni siquiera el Papa podía iniciar una acción armada destinada a privarles de su gobierno o propiedades⁵⁰.

Por último, otra consecuencia más podía deducirse de la glosa de Inocencio IV. Por vez primera se abordaba en ella la cuestión de si el príncipe tenía pleno poder para privar a alguien de una acción mediante ley o rescripto, a lo que respondía que solo en el caso de que la norma contuviese la cláusula *non obstante* que probaba la voluntariedad del acto y sobre todo –como solución original– solo en el caso de no abolir el derecho a la acción sino solo de postponerlo⁵¹. Conforme

47. Decret. Greg. IX, 1.2.7: «*Constitutio laicorum ecclesiam seu eius bona non adstringit... Volentes igitur ecclesiarum indemnitate consulere, et huiusmodi gravaminibus providere, constitutionem huiusmodi et venditiones feudorum ecclesiasticorum, factas sine legitimo ecclesiasticarum personarum assensu... vires decernimus non habere*» (Aemilius FRIEDBERG, *op. cit.*, II. Decretalium Colecciones, col. 9).

48. Brian TIERNEY, «La proprietà, i diritti naturali e lo stato di natura» en *L'idea dei diritti naturali. Diritti naturali, lege naturale e diritto canonico 1150-1625*, Bolonia, Il Mulino, 2002, pp. 191-244, p. 208.

49. Vid. Kenneth PENNINGTON, *The Prince and the Law, 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*, Berkeley, University of California Press, 1993, pp. 222-223.

50. James MULDOON, *Pope, Lawyers and infidels. The Church and the non-christian world*, University of Pennsylvania Press, 1979, pp. 8-9. Junto a ello debe recordarse la decisiva importancia del Derecho canónico para el derecho internacional en una Europa entendida a sí misma como *respublica christiana* –así la difusión internacional de la máxima *pacta sunt servanda*– que en buena medida se construye sobre categorías del derecho privado romano modeladas o actualizadas a veces en sentido opuesto por el Derecho canónico. Vid. James MULDOON, «The contribution of the medieval canon lawyers to the formation of International Law» en *Traditio* 28, 1972, pp. 483-497 y Randall LESAFFER, «The medieval canon law of contract and early modern treaty law» en *Journal of the History of International Law*, 2 (2000), pp. 178-198.

51. «Sed et tunc ut quidam dicunt licet sustineatur quod auferat actiones tamen quin reddat iustitiam auferre non potest, cum esset contra ius naturale. Si vero non auferatur ius sed differatur, tenet, C. de precibus imper. [C. 1.19(22).2]».

a K. Pennington era la primera vez que se establecía que el príncipe no podía abolir el orden procesal o ignorar una acción porque estaba obligado por derecho natural a hacer justicia, lo que sentaría las bases del derecho al proceso debido para los cuatro siglos siguientes⁵².

La importancia así adquirida por las acciones, diferentes en función de la institución ante la que se esté, pone en cuestión la escasa atención prestada por U. Nicolini al negocio jurídico sobre el que se configura la expropiación (donación, venta forzosa), al entener que obedecen siempre a un único criterio —el traspaso de la propiedad (dominio) al Príncipe sin diferenciar si se hace sustituyendo la voluntad soberana, la del particular o presumiéndola⁵³.

La cuestión, sin embargo, es clave en la medida en la que la expropiación podía afectar no solo al pleno dominio sino a alguna forma de *dominio útil* —tan difundido en este período— como la enfiteusis, lo que si bien daba lugar a interpretaciones diferentes según los autores, lo importante es constatar que la *communis opinio* está sujeta a cambios entre una época a otra.

Lo prueba la glosa de Gregorio López a P⁵⁴ 3.18.31 en la que aunque él se manifiesta favorable a la extensión de la necesidad de *causa* para poder privar a alguien de su dominio útil recordaba cómo Filippo Decio, recogiendo una tradición interpretativa anterior entendía que si un particular había adquirido el dominio por derecho civil (como por prescripción o por sentencia) podía el príncipe privarle de él sin necesidad de causa. Frente a ello —constataba G. López— los autores más *modernos* —el cambio de etapa— se decantaban abiertamente por que a nadie se le privase sin causa del dominio adquirido mediante *contrato*, lo que podía hacerse extensivo al enfiteuta, una situación no siempre contemplada con anterioridad por la doctrina⁵⁵.

Será en este sentido la evolución, dependiente de la diferente consideración que en cada período se hace del concepto de dominio y de la mayor o menor extensión que se da al derecho natural en relación al derecho civil o regio lo que en este trabajo interesará considerar.

La percepción adecuada del instituto, no obstante, no siempre resulta fácil en la medida en la que se sitúa en el límite conflictivo entre el poder público y la propiedad privada a lo que se une el hecho de que los glosadores y comentaristas, al

52. Kenneth PENNINGTON, *The Prince...*, *op. cit.*, pp. 149-150.

53. La cuestión, sin embargo, era fundamental para la seguridad jurídica en la medida en la que, sobre todo cuando el monarca transfiere a un súbdito un bien de otro, deben resultar suficientemente conocidas las posibles acciones del primer *dominus* respecto al fisco a la hora de reclamar el precio o el dominio mismo de la cosa, ya que como señala Gregorio López en su comentario a P. 5.5.53 gl. «suya», «quando Princeps habet aliquod ius in re, illud videtur concedere».

54. Salvo cuando se indica expresamente —en el caso de la glosa de Montalvo— se utiliza siempre tanto para el texto como para la glosa, *Las Siete Partidas del Sabio Rey don Alonso el nono, nuevamente Glosadas por el Licenciado Gregorio Lopez...*, Salamanca, por Andrea de Portonaris, Impressor de Su Magestad, 1555.

55. Gregorio LÓPEZ, P. 3. 18.31, gl. *A otro*: «Adde. l. 2.tit.1.2. partita, et quae ibi dixit quod procedit quod hic dicitur etiam ad utile dominium... Decius tamen in hoc de utili dominio, vult contrarium... et tenet, quod dominium acquisitum de iure civili, potest etiam sine causa tolli per principem, ut est in dominio acquisito per praescriptionem, vel sententiam, licet moderni, secundum eum teneant contrarium: quod tamen et ipse limitat, nisi mediante contractu fuisset acquisitum: quia tunc sine causa tolli non potest, ed ideo idem erit in utili dominio emphiteotae».

partir siempre del *Corpus justinianeo* tuvieron a menudo que hacer uso de conceptos de derecho privado a la hora de tratar aspectos jurídico públicos.

Toda clasificación corre el riesgo de la simplificación. No obstante, resulta relevante que las disposiciones justinianas sobre las que aquéllos construyeron la expropiación procediesen básicamente de dos fórmulas referentes al dominio y la transmisión que del mismo había hecho el Emperador romano⁵⁶. En primer lugar la fórmula *auferre rem privati* recogida en tres disposiciones: C.7.13.2-4 referente a la posibilidad del Emperador de manumitir esclavos que denunciases delitos graves, D. 6.1.15.1-2 sobre adjudicación de tierra a veteranos sin tener en cuenta si tenían dueño y D. 8.4.13.1, sobre la posibilidad de sacar piedra del fundo de otro. Y en segundo lugar, la *venta forzosa* (*venditio coacta*) a partir de otros tres: D.1.6.2, conforme a la cual se podía obligar a un ciudadano que maltratase a un esclavo a venderlo, D. 8.6.14, referente a una servidumbre de vista y D. 11.7.12 (*Si quis sepulcrum*), concerniente al acceso a una tumba como derecho de servidumbre que impone el Emperador al dueño del terreno en el que aquélla está siempre que el primero pagase un justo precio (*iusto pretio iter ei prestari*)⁵⁷.

Además recuérdese que Ulpiano en D. 1.1.6 e Inst. 1.1.1 había atribuido la división en derecho natural, de gentes y civil—fundamental en el caso de la expropiación— tan solo al *derecho privado*. De ahí que no resulte de importancia menor el que la construcción fundamental de los juristas parta de una institución u otra del *Corpus* sobre la que extender o limitar el poder del príncipe a partir de su consideración como institución de derecho civil o derecho natural y/o de gentes (de derecho natural se consideraría desde el s. XIII el dominio y el contrato⁵⁸) y por tanto más o menos fácilmente derogable o reformable, en la medida en la que era comúnmente admitido que para derogar el príncipe el derecho natural necesitaba de una justa causa si no quería pecar—la estrecha relación medieval entre religión y derecho⁵⁹.

La cuestión cobra además especial importancia a partir de las concepciones teóricas de la *Segunda escolástica*⁶⁰ que contribuirían a consolidar tanto el dominio de los

56. Laurent WAELKENS, «L'expropriation dans le *ius commune* médiéval» en *L'expropriation/Expropriation*, Bruxelles, De Boeck University, 2000, v. 1, pp. 123-131, pp. 124-125.

57. J. L. Mestre llama la atención sobre el problema de interpretación que esta Constitución plantearía a los glosadores al tratarse como C. 4.38. 1 (*invitum comparare vel distrahere postulantis iustam causam non continet desiderium*) de un beneficio a un particular y no una causa de pública utilidad (Jean-Louis MESTRE, «Du régime seigneurial...», *op. cit.*, p. 33).

58. Se debe a Azo y Accursio la consideración del dominio no como derecho natural sino como derecho divino al hacerlo derivar *sensu contrario* de los 10 mandamientos (no robarás) [Rudolf WEIGAND, *Die Naturrechtslehre der Legisten und Dekretisten von Irnerius bis Accursius und von Gratian bis Johannes Teutonicus*, Munich, Hueber, 1967, pp. 92-99]. La construcción más acabada respecto al contrato se debe a Cino da Pistoia a partir de Guido da Suzzara, concluyendo que los pactos debían ser respetados por el príncipe, incluso los concluidos con los enemigos, por lo que el contrato de éste como tal debía ser considerado ley (a partir de C. 5.16.27) [Kenneth PENNINGTON, *The prince...*, *op. cit.*, pp. 128-129].

59. En especial en los casos de Inocencio IV y Andrea de Isernia respecto a la exigencia de justa causa para el ejercicio de la *plenitudo potestatis*. Vid. Ennio CORTESE, *La norma jurídica. Spunti teorici del diritto comune classico*, Milán, Giuffrè, 1962 (reimp. 1995), I, pp. 163-168.

60. Consciente de lo ambiguo e indefinido de términos como *Segunda Escolástica* o *Escuela de Salamanca*, y la necesidad de estudiarlos en los distintos contextos históricos por los que atraviesa, se

particulares como la jurisdicción del príncipe separando para ello, desde entonces, los conceptos de *ius* y *dominium*⁶¹.

Lo que explica que la definición del *ius publicum* se llevase a cabo cada vez más en cada reino, desde el s. XVI, distanciándose de los textos romanos antes utilizados. En los países protestantes, recurriendo a la historia o la filología y en los países católicos tratando de definir un *ius gentium* «índagado» al que el derecho positivo debía subordinarse, y que pasaba por la búsqueda de nuevos textos de referencia (fundamentalmente el comentario de Baldo a la *Omnes populos* de Gayo D. 1.1.9 frente al ya citado de Ulpiano)⁶² o la interpretación del derecho del reino a partir de las soluciones doctrinales del Derecho canónico⁶³ –de hecho, como prueba K. Pennington la afirmación de las regalías del monarca la llevarán a cabo desde el s. XIII en mayor medida los canonistas en especial Juan Teutónico, de interés para el caso peninsular, que los propios civilistas⁶⁴– soluciones con las que dotar de contenido a un «derecho común del reino», como los casos francés y castellano ponen de manifiesto⁶⁵.

A partir de todo lo expuesto dos son los objetivos de los que este trabajo parte:

1. La toma en consideración del título o negocio jurídico sobre el que se construye en cada momento histórico la expropiación: donación, testamento, venta, todos ellos modos perfectos de transmitir el dominio. Puede decirse, con carácter genérico, que son las *donaciones* el título adquisitivo de más relevancia y la sede sobre la que los juristas de la E. Media construyen la doctrina de la expropiación, título que se diferencia, desde el principio, claramente de otros pero que además proviene del período anterior al *ius commune*, lo que obligó –entendiendo– a éste, a adaptar sus construcciones jurídicas a la realidad preexistente.

tomarán como referencia de ella en este trabajo algunos de los autores que M. A. PENA [*La Escuela de Salamanca. De la Monarquía hispánica al Orbe católico*, Madrid, BAC, 2009] sitúa entre los formados en el «método teológico» –Vitoria y Soto–, otro creador de un «nuevo paradigma difusor» –Luis de Molina– y, sobre todo, tres autores caracterizados por conformar el derecho castellano a partir del derecho canónico: Azpilcueta, Covarrubias y Vázquez de Menchaca.

61. Vid. Alejandro GUZMÁN BRITO, *El derecho...*, *op. cit.*, pp. 114-120 y 159 y ss., respecto a Domingo de Soto en su consideración del dominio como *facultas* –no solo como uso y disfrute– y a Luis de Molina en la distinción que establece entre *dominium iurisdictionis* y *dominium proprietatis*.

62. Es especialmente significativo el caso francés, Italo BROCCHI, «La distinzione ‘ius publicum/ ius privatum’ nella dottrina della scuola culta (François Connan, Hugues Doneau, Louis Charondas Le Caron)» en *Ius commune*, 23, 1996, pp. 139-172.

63. Es muy revelador que el propio A. Duck además del *ius civile* valorase el derecho canónico como vía de afirmación de la autonomía del derecho frente a la política. Vid. Dario LUONGO, «Diritto canonico e consenso» en *Consensus gentium. Criteri di legittimazione dell'ordine giuridico moderno. I. Oltre il consenso metafisico*, Nápoles, Arte Tipografica Editrice, 2007, pp. 476 y ss.

64. Kenneth PENNINGTON, *op. cit.*, p. 33. El que la frase «Obstat quod reges Hispaniae cum non sub subessent imperio, regnum ab hostium faucibus eruerunt» fuese un añadido posterior no impidió que la glosa de Juan Teutónico a *Venerabilem* [X 1.6. 19] alcanzase gran difusión.

65. Vid. Javier GARCÍA MARTÍN, «En los orígenes del derecho comparado, Pierre Rebuffi (1487?-1557) y la creación de una tradición jurisprudencial salmantina en el comentario del derecho regio» en Salustiano de DIOS, Javier INFANTE y Eugenia TORIJANO (coords.), *Juristas de Salamanca, siglos XV-XX*, Madrid, Universidad, 2008, pp. 13-79.

En este sentido, ejemplo de regulación anterior en Castilla es una disposición no siempre tenida en cuenta: *Espéculo*⁶⁶ 2.8.1 (*Que lo que ganaren los vasallos e sus naturales que gelo deven entregar*):

E maguer que en esta ley dixiemos que aquél que es vassallo o natural del rrey non puede ganar castiello nin fortaleza que al rrey ssu ssenor non lo aya a dar por derecho, esto non se deve entender sinno aquellos que lo ganon por furto o por fuerça en guerra. Mas aquellos que lo an por *heredamiento* o por *testamento* bien lo pueden auer cumpliendo al rey sus derechos dende, así como lo auien a complir aquellos a qui fu dado el donadío. Pero si alguno ssiendo vassallo del rrey *comprasse* o *cambiasse* algún castiello o alguna ffortaleza⁶⁷ por que podiesse ffazer mal al rrey o al rregno, tal compra nin tal camio non deve valer nin lo deve él consentir. [La cursiva es mía].

Más allá de lo relevante del texto para la condición estratégica (jurídico-pública) de los castillos en el derecho castellano –Gregorio López recordaba que el derecho del lugar en el que están es por el que debían regirse⁶⁸–, no creo de importancia menor la distinción que en él se hace entre donación y venta. De hecho, entiendo que como hipótesis –no desvinculada de la práctica y la realidad social– si de tradiciones jurídicas diferentes conformadoras de una cultura europea común hablamos⁶⁹ (la consulta al rey para la enajenación la atribuía P. 2.18.1 al *«fuero antiguo de España»*⁷⁰ que F. Martínez Marina identificaría con lo establecido en las *Cortes de Nájera* por Alfonso VII⁷¹), puede afirmarse en relación a León

66. Utilizo, *Leyes de Alfonso X. I Espéculo*. Edición y análisis crítico por Gonzalo Martínez Díez, con la colaboración de José Manuel Ruiz Asencio, Ávila, Fundación Sánchez Albornoz, 1985.

67. Clarificaba el precepto en este punto P. 2.18.1 que sin duda trae causa de la citada ley del Espéculo: «Ca aquellos que los han [los castillos] por heredamiento, deuen los tener labrados e bastecidos de omes e de armas e de todas las otras cosas que les fuessen menester; de guisa que por culpa dellos non se pierdan nin venga dellos daños, nin mal al rey, nin al Reyno nin los deuen enajenar en ninguna manera, en vida, ni en muerte, a omes de fuera de su señorio, ni a otros de quien podiesse venir guerra nin daño al reyno».

68. P. 2.18.1 gl. *«de fueras»*: «Praeterea ista lex respicit ipsas res et situm earum, scilicet castella regni et sic loci ubi sitae sunt inspicí debent».

69. Gerhard DILCHER, «La pluralità della tradizione giuridica europea» en *AISIGT* 31 (2005), pp. 11-29.

70. El texto de Partidas introducía la referencia a un derecho de tanteo del monarca: «Ante segund fuero de antiguo de España, si los quisiessen vender o cambiar deuen lo primeramente fazer saber al rey. E queriendo el dar tanto por ellos, en auer, o en cambio como otro de la tierra diesse, a el los deuen dar. Ca maguer en la carta o en el priuilegio de donadío, dixesse que gelo daua, para fazer su voluntad dello, como de lo suyo: non se entiendo por eso, que aquel cuyo es el heredamiento; deve ende fazer cosa, porque el rey y el reyno finquen desheredados...». Sobre la diferencia entre la tradición castellana y la catalana en materia de castillos, a la que la regulación castellana acabaría extendiéndose, *vid.* Ramón d'ABADAL I VINYALS, «Les <Partidas> a Catalunya durant l'Edat Mitjana» en Jaume SOBREQUÉS I CALLICÓ (ed.), *Dels visigots als catalans. II. La formació de la Catalunya independent*, Barcelona, edicions 62, 1970, pp. 335-379, pp. 358 y ss.

71. FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA, *Ensayo histórico-crítico sobre la antigua legislación y principales cuerpos legales de los reynos de León y Castilla, especialmente sobre el código de D. Alfonso el Sabio conocido con el nombre de las Siete Partidas*, Madrid, en la imprenta de la hija de D. Joaquín Ibarra, 1808, n.º 146, p. 113. Sobre la existencia de las Cortes de Nájera aunque con modificaciones respecto a la transmisión interesada de la memoria de lo en ellas establecido, *vid.* José Manuel PÉREZ-PRENDES, *Historia...*, *op. cit.*, II, pp. 826-830.

y Castilla que si hasta los primeros años del s. XVI la construcción fundamental de la expropiación se basó en la reversión de la donación vinculada al privilegio mediando o no indemnización [P. 2.1.2 y 3.18.31 como textos de referencia], desde mediados de aquel siglo y el siguiente, tras las aportaciones de la *Segunda escolástica española* en sentido favorable al dominio como facultad, la institución fundamental elegida sería la *venta forzosa* [desplazando el interés a P. 5.5.53]. Y ello hasta al menos los intentos que a partir de la segunda mitad del s. XVII empezaron a hacerse por definir la expropiación desde las regalías o facultades jurídico-públicas exclusivas del monarca —en las que las instituciones jurídico-privadas en sí resultan ya menos relevantes—, con la objetivación del concepto de utilidad pública, que en buena medida volvió a suscitar el interés del rey por la reversión de las donaciones.

2. El segundo aspecto que se pretende cuestionar es la selección de autores de la que se ha partido —desde F. Cárdenas—, que ha condicionado la interpretación que de las construcciones doctrinales de la época ha tendido a hacerse, limitada por lo general a valorar si el príncipe actuaba con potestad ordinaria o absoluta, que preocupaba al citado autor, en su búsqueda de lo diferenciador de una tradición española. Se impone por tanto ampliar la nómina de autores en busca de la evolución en el tiempo de la *communis opinio*, evitando en la medida de lo posible las interpretaciones descontextualizadas que acaben, en realidad, sirviendo a la construcción práctica que de ella hizo el s. XIX.

La cuestión es importante puesto que la figura de la expropiación es básicamente una construcción doctrinal ya que la regulación legal del instituto —salvo por [P]artidas y la [R]ecopilación de 1567— sería muy escasa. De ahí la importancia de conocer esa *communis opinio* entre los distintos autores, fundamental, por otra parte para los jueces ordinarios —empezando por el corregidor como mostrase J. Castillo de Bovadilla— a la hora de considerar adecuadas sus sentencias en un juicio de residencia posterior⁷².

En términos generales puede decirse que desde Cárdenas los autores a los que se ha tenido en cuenta han sido todos de los ss. XV y XVI. Apenas se ha valorado sin embargo, dos importantes intentos de sistematización de la materia, ambos del s. XVII, procedentes de dos *prácticos* que proporcionan una visión general de los debates suscitados en la época y un punto de partida para comprender su evolución interpretativa: la «ampliación» a la glosa Gregorio López del abogado madrileño Gaspar de Hermosilla referente a la Partida 5, dedicada a los contratos⁷³, y en concreto sus comentarios a la P. 5.5.3 sobre la venta forzosa y la *Allegatio* 115 (*Principis quae*

72. Todavía así constaba en las ediciones del s. XVIII, Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempo de paz y de guerra... añadida y enmendada por el autor... y expurgada según Expurgatorio del año MDCXLI*, Madrid, en la Imprenta Real de la Gazeta, 1775, 2.7, nº 25 y 26, p. 346 y 5.3, nº 28. Vid. Javier GARCÍA MARTÍN, «Leges de Toro. Construcciones interpretativas e historiográficas» en *e-Legal History Review*, 1, enero de 2006, p. 25.

73. Utilizo, Gaspar de HERMOSILLA, *Notae, additiones et resolutiones ad glossas Legum Partitarum*, Lyon, ex Officina Anissoniana, 1674. La primera edición lleva el título de *Additiones, notae resolutiones ad Glosas Gregorio Lopezii super quintam partitam*, es de Baeza, 1634.

sit potestas, ut alterius quaesitum tollat) del fiscal Juan Bautista de Larrea⁷⁴ escrita entre 1642-45 como argumento en juicio⁷⁵.

El interés de estas obras es tanto mayor si se tiene en cuenta que ambas coinciden en la época con la edición que el holandés H. Grocio haría de *De iure belli ac pacis* (1625), que si bien no representa a menudo sino un desarrollo de lo ya expuesto en *De mare liberum* (1609), sería la que más difusión tendría incluso en los países católicos donde pudo llegar a ser recibido gracias a la ficción de que «había muerto católico»⁷⁶.

2. EVOLUCIÓN CASTELLANA DE LA DEFINICIÓN DOCTRINAL DEL TÉRMINO *AUFERRE* EN RELACIÓN AL DE *DOMINIUM*. EL DERECHO DE DEVOLUCIÓN (*HEIMEFALLSRECHT*) Y LA *QUAESTIO POTESTATIS*

C. Sánchez Albornoz constató en su día el doble sentido jurídico del término *aufferre* en época visigoda: «tomar por la violencia o por el fraude o [...] tomar legalmente», lo que deducía a partir de diferentes preceptos del *Liber iudiciorum*⁷⁷. Supuso sin embargo, que el origen extralegal de alguna de estas incautaciones se encontraba en la práctica de donaciones restringidas de beneficios concedidos *causa stipendi* por los reyes visigodos a sus allegados, que en un momento determinado eran reintegradas al patrimonio regio; el origen, en su opinión, del *feudalismo* medieval. Se sabe, sin embargo, que tanto F. Dahn como M. Torres⁷⁸, basándose en *Liber* 5.2.2 (Chindasvinto) observaron cómo en continuidad con la época bajoimperial romana las donaciones regias reunían claramente en época visigoda el carácter opuesto: el de su irrevocabilidad⁷⁹, lo que significaba, en la práctica, la consolidación del dominio

74. Utilizo, Juan Bautista de LARREA, *Allegationum fiscalium. Pars secunda, in qua, ultra iuridica, plura politica elucidantur*, Lyon, Sumptibus Philippi Borde, Laurenti Arnaud, Petri Borde et Guill. Barbier, 1666.

75. Es interesante observar respecto a J. B. de Larrea que el segundo volumen de estas alegaciones trata de la organización y sistema de gobierno, los poderes del rey, la licitud de la rescisión de contratos y la obediencia debida al soberano –algunos tienen un carácter arbitraria–. Considerado regalista, el primer volumen fue incluido en el Índice romano en 1646. Vid. Paola VOLPINI, *Lo spazio politico del «degrado». Juan Bautista Larrea magistrato e giurista nella monarchia di Filipp IV*, Bolonia, Il Mulino, 2004, pp. 87-90.

76. Julián VIEJO YHARRASSARRY, «Grocio católico. Ramos del Manzano y la posición hispana en la guerra de devolución» en Chiara CONTINISIO y Cesare MOZZARELLI (eds.), *Repubblica e virtù. Pensiero politico e Monarchia Cattolica fra XVI e XVII secolo*, Roma, Bulzoni, 1995, pp. 567-590.

77. Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ, «Remuneración de los gardingos: el beneficio visigodo» en *En torno a los orígenes del feudalismo*, Buenos Aires Ed. Universitaria, 1974, v. 1, p. 133. Así, por lo que aquí interesa puede mencionarse *Liber* 2.1.18: «Si vero rem aliquam temeranter abstulerit vel auferre preceperit...».

78. Felix DAHN, *Die Könige der Germanen. Das Wesen des ältesten Königtums der germanischen Stämme und seine Geschichte bis auf die Feudalzeit. Nach der Quellen dargestellt*. Sechste Abt.: Die Verfassung der Westgoten. Das Reich der Sueven in Spanien, Würzburg, Stuber's Buchhandlung, 1871 (facs., 1976), p. 142. Y Manuel TORRES LÓPEZ, *Lecciones de Historia del Derecho español*, Salamanca, Librería General «La Facultad», 1935 (2), II, pp. 291 y ss.

79. En la redacción de Recesvinto: «De donationibus regis. Donationes regiae potestatis, que in quibuscumque personis conferuntur sive contate sunt, in eorum iure persistent: quia non oportet principum statuta convelli, que convellenda esse percipientis culpa non fecerit». Resulta más reforzado en la de Ervigio: «Donationes regie potestatis, que in quibuscumque personis conferuntur sive conlata

del particular frente al poder público —referencia que sería tomada en siglos posteriores, consecuencia de la idealización medieval que se haría del *Liber*—, que podía enajenarlo o transmitirlo *mortis causa* si no mediaba culpa.

Más recientemente, conciliando ambas posiciones, J. M. Pérez-Prendes ha propuesto la distinción, para el período visigodo, entre dos tipos de donaciones regias: las hechas conforme a la tradición romana (*donata*) y las que teóricamente tenían posibilidades de revertir al donante (*data*), que inicialmente solo habría podido conservar el heredero del donatario. La tendencia en la práctica, no obstante, habría sido, en el propio período visigodo la de consolidar la plena patrimonialización de las *data*, convirtiéndolas en hereditarias o desviándolas para dotar iglesias propias de modo que —explica este autor—, impidiesen la reversión-expropiación por parte del monarca. Todo lo cual no sería sino un indicio del «enfrentamiento regio-aristocrático en esta cuestión»⁸⁰.

De hecho, no faltan testimonios de esta tendencia en época medieval. En concreto, *F. Juzgo* 5.2.1 recoge la disposición ervigiana si bien para insistir —significativamente— en la obligación fiscal del donatario que recibe un inmueble del rey, lo que pone de manifiesto la continuidad del enfrentamiento. A lo que debe añadirse que algún estudio referente al conjunto de Europa ha mostrado además cómo en época altomedieval bajo el uso extensivo del término *precarium* se fue dando cabida a transacciones diferentes respecto a las que originalmente designaba, como, en el caso francés, la donación de los particulares a la Iglesia de inmuebles *reservato usufructo*, lo que favoreció que fuese la Iglesia, en opinión de W. Davies y P. Fouracre, la primera en articular un discurso dirigido a favorecer su *dominio* sobre ellos aunque «in terms of its use on behalf of the whole Christian community»⁸¹.

En relación a lo descrito, tal y como advirtió en su día M. Torres el *ius devolutionis* (*Heimfallsrecht*) o derecho de reversión comunitario que Sánchez Albornoz constata en numerosos documentos medievales referentes al tema que nos ocupa, no es en realidad sino una institución que aparece bajo diferentes nombres no limitable a las relaciones entre señores y vasallos, al regir también en el ámbito familiar o privado y tener asimismo —y esto es clave, frente a la interpretación historiográfica de J. L. Mestre— dimensión jurídico-pública⁸². Lo que explicaría la

sunt, in eorum iure persistent, in quorum nomine eas postestas contulerit regia; ea videlicet ratione, ut ita huiusmodi regalis munificentie conlatio adtributa in nomine eius, qui hoc promeruerit transfusa permaneat, ut quidquid de hoc facere vel iudicare voluerit, potestatem in omnibus habeat» [Karl ZEUMER, *Liber iudiciorum sive lex visigothorum edita ab Reccesvindo rege ca 654, renovata ab Ervigio rege a. 681. Accedunt leges novellae et extraneae* [MGH], pp. 210-211].

80. José Manuel PÉREZ-PRENDES, *Historia...*, *op. cit.*, v. I, pp. 674-676.

81. Wendy DAVIES y Paul FOURACRE, *Property and power in the early Middle Ages*, Cambridge, University press, 2002, p. 262.

82. El concepto más general es, para M. Torres López el de *devolutio morticinorum*, que «históricamente se pone de manifiesto en formas tan diversas como la devolución familiar, gremial, a la ciudad, la fundamental y conocida del rey», si bien debiendo separar las que introducen un elemento jurídico-privado, como la devolución a los señores territoriales [«Recensión a B. POLL: *Das Heimfallsrecht auf den Grundbesitz Österreichs*» en *AHDE* 3 (1926), pp. 577-582]. R. Hübner hace extensivo un derecho similar al de los *ab intestato* sin herederos a las comunidades vecinales, las asociaciones corporativas y al tesoro público, como consecuencia de la originaria propiedad familiar colectiva y de los grupos locales [Rudolf HÜBNER: *A History of Germanic Private Law*.

diversidad de situaciones –e instituciones– que el término *auferre* parece englobar en época bajomedieval como prueba, eso sí bajo el tamiz del *ius commune*, la edición impresa que Bonifacio García haría a finales del s. xv de la *Peregrina*⁸³. El modelo podía ser el *Dictionarium* de Alberico da Rosate que menciona el término referido al príncipe, a los bienes del hereje, etc.⁸⁴, reflejo ambos textos de una pluralidad terminológica que, a lo largo del período medieval, acabaría circunscribiéndose a los conceptos de «príncipe» y «rescripto».

El fundamento, en el caso de su dimensión jurídico-pública, residía, en la bien documentada figura de la *presura* o *escalio*, no contemplada en el derecho visigodo, conforme a la cual el rey era el titular originario de las tierras yermas, como los Emperadores del Bajo Imperio lo habían sido de las tierras abandonadas para procurar su cuidado y cultivo⁸⁵. La ficción servía para sancionar un modo originario de adquirir la posesión de inmuebles cuyo titular último era, sin embargo, el rey en nombre de la comunidad, lo que le daba la posibilidad de introducir modificaciones sobre los términos y titulares de la posesión.

De hecho, como ha mostrado S. de Dios, la común opinión de los juristas castellanos de finales del s. xv y la primera mitad del s. xvi –en especial, Montalvo, Rodrigo Suárez o Pedro Núñez de Avendaño– es la de considerar la «dibre asignación y destino a concejos, villas y fortalezas de términos y tierras por parte del rey, a quien correspondían por derecho de conquista»⁸⁶. Este derecho se entendería además, entre los juristas castellanos del *ius commune*, perteneciente al *ius gentium* y, como tal, exclusivo del rey frente a los señores feudales, que se presuponía carecían de jurisdicción para ello.

Al igual que lo constatado por S. Reynolds para el conjunto de Europa no faltan en el caso castellano ejemplos de actuaciones regias de expropiación con anterioridad a su formulación doctrinal por el *ius commune*, desde al menos el s. xi, tal y como ha mostrado F. Pacheco, llamando la atención sobre la afirmación de Alfonso VI en 1093 al realizar una donación al monasterio de Sahagún: «est quippe licitum

Traducción inglesa de F. S. Philbrick. Introducción de P. Vinogradoff. Rothman Reprints, Augustus M. Kelley, Publishers, 1968, pp. 729 y 737 y ss]. Y por su parte, W. Ogris insiste asimismo en el origen común de la diversidad de instituciones a las que da lugar la reversión, como la copropiedad familiar (*genossenschaftliche Gesamteigentum*), «Man hat unter diesem Begriff zahlreiche Institute zusammengefasst, denen nur gemeinsam ist, dass alle oder nur bestimmte Verwandte ganz oder zum Teil von der Erbfolge ausgeschlossen werden, die sich aber nach Herkunft und Zweck, Umfang und rechtlicher Ausgestaltung stark voneinander unterscheiden», W. OGRIS, «Heimfallsrecht» en A. ERLER y E. KAUFMANN, *Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte*, Berlín, Erich Schmidt Verlag, 1990, II, col. 51-55, p. 52 para la cita.

83. BN INC/ 174-75, *Peregrina. A compilatore glosarum dicta Bonifacia*, [Sevilla], 1498, I, la voz «auferre», remite a *imperator, actor, vectigal, emphiteusis, regula y rescriptum*.

84. BN 2/8168, *Dictionarium Domini Alberici de Rosate, iuris utriusque monarche cum novis Additionibus diversorum clarissimorum modernorum doctorum noviter additis, que alijs huiusquem impressis desunt*, 1539 (sin paginar), v. «auferre».

85. Luis DOMÍNGUEZ GUILARTE, «Notas sobre la adquisición de tierras y de frutos en nuestro derecho medieval» en *AHDE* 10, 1933, pp. 287-324, p. 290.

86. Salustiano de DIOS, «Doctrina jurídica castellana sobre adquisición y enajenación de los bienes de las ciudades (1480-1640)» en Salustiano de DIOS, Javier INFANTE y Eugenia TORIJANO, *Historia de la propiedad. Bienes comunales*, Salamanca, Colegio de Registradores de la Propiedad, 2009, p. 19.

regibus ac potentioribus hominibus auferre aliena et de propriis dare ciicumque ut quesierint»⁸⁷.

Lo significativo para el período es, en cualquier caso, observar que la «expropiación» —se utilice o no el término *auferre*—, no es un atributo exclusivo del monarca, sino que de ella harían uso también los señores feudales, como prueba la documentación⁸⁸.

Sin que falten referencias a una potestad semejante de las ciudades, como se deduce de algún fuero municipal, como *F. de Cuenca* 43.4 (y *F. de Ternel*, 536): «Mando quod arenam, et molar et teiar ad opus muri nullus emparet, nec concilium conparet ideo hereditatem illam, ubi ista inventa fuerint et hoc in perpetuum observetur», referencia que con carácter genérico P. 3.32.23 haría suya al prohibir la construcción de casas o edificios en los lugares de las villas de carácter común o que fueran considerados como tales por el concejo («*si acordare el comun de aquel lugar do acaesciese de lo retener para sí*»), lo que la glosa entendió como que permitía destruir o apropiarse la villa de lo allí edificado: «*possint tunc civitas aedificium auferre*»⁸⁹. La falta de menciones, no obstante, en otros fueros municipales incluido el de Soria —tan semejante al F[uero] R[eal]⁹⁰— a un regulaciones referentes a la privación de bienes a los particulares por razón de utilidad pública —al menos yo no he sabido encontrarlas—, me lleva a pensar que, en el realengo castellano, la materia debió ser pronto objeto de control o autorización regia.

Y por lo que se refiere a la reversión como tal de carácter jurídico-público en época medieval ninguna mención puede aportarse más expresiva para probarla, al afectar a la defensa del reino que *Espéculo* 1.8: *Commo deuen enplazar e dar al rrey las fortalezas*:

Que todo aquél que toma villa o castiello o ffortaleza del rey, que gelo deue dar cada que gelo pidier sin entredicho ninguno é ningún alongamiento non ‘y deue poner, ffueras de yr a iornadas ssabidas a darlo aquél a qui lo el rrey mandar dar [...] E non tan ssolamente lo deuen dar aquéllos que lo rreçebieron del rrey... mas avn todos aquellos que ffueren sus naturales o sus vassallos e lo ganaren en ssu conquista o ffuera de ssu conquista.

La conexión con P. 2.18.1 referente al derecho de tanteo reconocido al monarca en el caso de la posible enajenación de castillos como frontera territorial-jurisdiccional del reino —ya comentada— resulta evidente⁹¹.

87. Francisco PACHECO, «La recepción...», *op. cit.*, p. 165, a partir de Marta HERRERO DE LA FUENTE, *Colección diplomática del Monasterio de Sahagún (857-1230)* III (1073-1109), León, 1988, n° 914, p. 241, que no he logrado localizar.

88. Baste como ejemplo, por seguir en el ámbito feudal del Monasterio de Sahagún en época altomedieval, con citar un documento de 25-7-1093: «... et teneam eum in uita mea, tam ego quam et filii mei et filii filiorum meorum, sub iure et dominio Sancti Facundi. Et si filii mei uel nepti noluerint sub iure esse Sancti Facundi, careant ipsum solarem et ipsam hereditatem que ad eum pertinet» (Marta HERRERO DE LA FUENTE, *Colección...*, *op. cit.*, n° 909, pp. 227-228).

89. Gregorio LÓPEZ P. 3.32.22, gl. «non quiera derribar».

90. No hay ninguna disposición del FR referente a la donación, sobre la que los juristas castellanos construirán la expropiación, que encuentre su equivalente en FS, *vid.* para la comparación, Galo SÁNCHEZ, *Fueros castellanos de Soria y Alcalá de Henares*, Madrid, Centro de Estudios Históricos, 1919, pp. 259-271.

91. Está estrechamente relacionada con P. 2.13.23, en cuya glosa «fortalezas», Montalvo pone de

Una diferencia importante, no obstante, se observa entre una y otra disposición. Mientras la primera no contempla en ningún momento la indemnización, la segunda recoge expresamente la posibilidad de la compra preferente por el rey: «E queriendo el [rey] dar tanto por ellos, en auer, o en cambio como otro de la tierra diesse, a el los deuen dar».

El sentido garantista del *ius commune* actúa en este caso claramente. De hecho, aunque se volverá sobre ello, conforme al *Repertorium* de Montalvo la entrega efectiva de una donación —hay que entender que también de un castillo— suponía la efectiva transmisión del dominio⁹². Las consecuencias eran fundamentalmente de carácter judicial, en la medida en la que según él mismo señalaba en otro lugar «*bona sua nemini auferat[n]tur sine audientia et sententia*», remitiendo —significativamente— a las voces «rey» y «rescripto»⁹³.

La cuestión, no obstante, dado el carácter jurídico especial reservado a los castillos que el rey donaba, abre la vía a la forma en la que el rey podía «revocar» o «privar» a alguien de los bienes de los que era titular. En el caso castellano, como en el europeo en general, no parece que al inicio de la Baja Edad Media la indemnización se presentase como un requisito jurídico determinante. Lo pone de manifiesto la concesión hecha por Fernando IV a los procuradores de las ciudades en las Cortes de Valladolid de 1307:

a lo que me dixieron que tomé muchas aldeas e terminos a los conçeios de las mis villas de los mios rregnos, et las di por heredamiento a quien toue por bien, et me pidieron por merçed que las mande tornar a las villas a quien las tomé, et daquí adelante que las non dé. Tengo lo por bien e otorgo gelo⁹⁴.

En su glosa «en dos maneras» a P. 2.1.2 Montalvo distinguía al respecto, lo que puede explicar la no mención de la indemnización, una doble forma de actuar del príncipe: *ordinaria* —conforme a derecho— y *absoluta* —de hecho⁹⁵—, que clarifica y desarrolla en el conocido comentario a FR 3.6.17 —referente significativamente a la donación—, donde abiertamente juzga ambas potestades características tanto del

manifiesto el carácter jurídico-público de la relación con el monarca: «Eodem imò faciat homagium feudatarius aut habens fortalicium cum pactis certis sicut donatarius: et eiusdem causis seruat: et homagia ista et similia sunt renouanda quotiens loca tenentes morte vel vita mutant(ur)...». El juramento de homenaje lo deben hacer tanto el rey de Hispania como el de Francia que no reconocen superior, en lo que seguía a Baldo [Las Siete Partidas del Sabio Rey Don Alfonso el nono por las quales deremidas et determinadas las questionnes et pleytos... con la glosa del egregio Doctor Alfonso Diez de Montalvo, que da raxon de cada ley..., Alcalá de Henares, en casa de Joan de Brocar, 1542, f. cvj v.].

92. «nota quod donatio non est nisi donatario dominium sic translatum ut C. 8.54.31[sobre la validez de las donaciones del Emperador]» (Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Repertorium seu Secunda compilatio legum et ordinationum regni Castellae*, Sevilla, cura et diligencia Meynardi hungut alemani et Stanislav polonij eius socii, 1496 [www.cervantesvirtual.com], v. «donare seu mercedes facere non debetur rex sine sui consilij maturitate», f. XL v. En el mismo sentido la *Peregrina* v. «dominium», f. cxxxix: «Item acquiritur nobis dominium per traditionem factam ex causa dotis, donationis, permutationis, venditionis a ut alterius contractibus habilis ad dominij traslationem»).

93. *Ibidem*, f. xvi v.

94. CRLyC,I, pet. 14, pp. 190-191. Para Europa, en general, Susan REYNOLDS, *Before... op. cit.*, p. 87.

95. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Las Siete Partidas...* 2.1.2 gl. «en dos maneras», f. xxxij v., «... Potest etenim rex in actibus suis duplici uti potestas ordinaria que est iuris: absoluta que est facti».

príncipe como del Papa. F. Pacheco ha hecho notar cómo en su comentario a FR, Montalvo habla hasta de tres potestades: la ordinaria (*de iure*), la *plenitudo potestatis* (*de iure* aunque debía restringirse) y la *potestas absoluta* (*de facto*)⁹⁶, si bien, como se deduce del estudio sistemático de S. de Dios, en otros ámbitos sigue haciendo uso de la división bipartita comúnmente seguida por postglosadores⁹⁷.

Muy posiblemente la utilización del término por parte de Montalvo provenga del Hostiense⁹⁸, el canonista a quien se debe, en realidad, la definición jurídica del concepto de *plenitudo potestatis* o *absoluta potestas* (con pluralidad de nombres) —aunque la fórmula de la cancillería pontificia fuese anterior—. El término «absoluto» lo tomaba el Hostiense del Derecho justiniano, fundamentalmente D. 1.3.31 y C.1.17.4, en las que se contenía la máxima *legibus solutus*⁹⁹. De acuerdo con J. A. Watt, el término *plenitudo potestatis* lo entendía este autor como un recurso con el que suplir un defecto —a menudo procesal— (*supplens defectum de plenitudine potestatis*). Su punto de partida era una Decretal (X 1.6.39) en la que Inocencio III confirmaba una elección episcopal, donde algunos de los electores participantes estaban bajo la pena de excomunión menor, para afirmar que con la citada potestad excepcional todo podía ser suplido (*omnia supplet*). Consideraba, no obstante, que como tal potestad excepcional debía ser usada con precaución, siempre en beneficio de la *utilitas ecclesiae* y la *salus animarum* y que cuando el Papa hacía uso de ella *sine causa* o arbitrariamente ponía en peligro su propia salvación¹⁰⁰.

De hecho, puede decirse que la construcción de Montalvo, que los autores castellanos posteriores seguirían con mayor o menor fidelidad, toma como referencia fundamental el Derecho canónico, en especial el carácter derogatorio del derecho precedente que D. Wyduckel atribuye a la *plenitudo potestatis*¹⁰¹.

En su glosa a P. 2.1.2 el propio Montalvo aclaraba que mediante la *potestas ordinaria* el rey acepta someterse al «derecho común positivo» («... *ordinaria potestas principis est co[m]munia positiva iura servare... que o[mn]ia su[n]t iuris positiva*»), a lo que también hace referencia en su glosa a F. R. 3.6.17 entendiendo, no obstante, que en este caso el príncipe, si quería, podía —aunque no debía— dar leyes o rescriptos en los que dispensar incluso sin causa «*quia in tali dispensatione sufficit sola voluntas dispensandi*»¹⁰² —una de las claves sobre la que se volverá al tratar de la donación.

96. FRANCISCO PACHECO, «La recepción...», *op. cit.*, pp. 175-176.

97. SALUSTIANO DE DIOS, «El absolutismo...», *op. cit.*, pp. 67-68.

98. U. NICOLINI, que no tiene en cuenta la construcción canónica previa, se la atribuye a Alberico da Rosate, Ugo NICOLINI, *op. cit.*, pp. 135-137.

99. J. A. WATT, «The use of the term 'plenitudo potestatis' by Hostiensis» en Stephan KUTTNER y J. Joseph RYAN, *Proceedings of the Second International Congress of Medieval Canon Law*, Ciudad del Vaticano, S. Congregatio de Seminaribus et Studiorum universitatibus, 1965, pp. 161-187. El uso pontificio del término «potestas ordinaria» u «ordinata» se refería al desempeño de la *plenitudo officii* de acuerdo con el derecho ya establecido, mientras que la *potestas absoluta* la ejercía el Papa en virtud de su *plenitudo potestatis*, frente al derecho preexistente (pp. 166-167).

100. *Ibidem*, p. 168.

101. DIETER WYDUCKEL, *Princeps Legibus Solutus. Eine Untersuchung zur frühmodernen Rechts- und Staatslehre*, Berlín, Duncker & Humblot, 1979, pp. 97-101.

102. «Principis ordinaria potestas est illa qua in iure communi reperitur scripta, quia decet Principem jura servare... ordinaria Principis potestas est jura communia observare, et contra ea statuere, seu scribere non debet, sed quod mihi videtur facere potest, nam Princeps contra ius dispensat, etiam sine

Y por lo que a la *potestas absoluta* se refiere, concluía que en tal caso se actuaba *de facto, ultra id quod á iure sibe permittitur*, esto es: se trataba de una facultad que tenía como fundamento una potestad excepcional del monarca y por ello –al modo canónico– necesitaba siempre causa, de modo que en caso de no existir ésta el príncipe podrá de hecho expropiar pero estará utilizando injustamente su facultad, algo que quedará para su conciencia –el pecado como pena espiritual–. Pero lo más significativo: reenviaba a la ya comentada Decretal *In ecclesiarum* 1.2.7¹⁰³ en la que, como es sabido, Inocencio III, frente a una norma estatutaria de la ciudad de Treviso que permitía enajenar tanto a los laicos como a los vasallos de la Iglesia sus feudos en caso de necesidad («*si quis se ad inopiam verger probabiliter allegaverit*»), ordenaba que desde entonces fuese necesaria la autorización en exclusiva del Papa –frente a las autoridades episcopales– para enajenar bienes eclesiásticos.

Y es este último aspecto el que resultaría fundamental para Montalvo, quien en la citada glosa a P. 2.1.2 –la primera norma en Castilla que contemplaba expresamente la expropiación– hacía mención a la capacidad exclusiva del rey en el reino de hacer legítimos a los hijos «que non son de bendicion», para acabar enumerando una serie de *regalías* –aunque no le daba ese nombre– exclusivas del poder del príncipe frente a los señores feudales –el elemento clave– como promulgar leyes, interpretar el derecho o el derecho fiscal y militar¹⁰⁴.

El Derecho canónico y el derecho regio le permitían así diferenciar el ámbito jurídico público de actuación exclusiva –a veces excepcional–, con respecto al de otros poderes inferiores.

No obstante, definida la *plenitudo potestatis* a partir del Derecho canónico, no renunciaba con posterioridad a recurrir al *ius civile* para fundamentar con carácter general la expropiación que P. 2.1.2 mencionaba expresamente («quisiesse tomar erediamento o alguna cosa algunos para si o para darlo a otro»). El texto de referencia no podía ser otro que el que daría lugar al debate fundamental, sobre el que se tratará más adelante, que atribuía al Emperador la condición de *dominus mundi*: la ley *bene a Zenone* [*«cum omnia principis esse intelligantur»*] (C.7.37.3), a partir de la propia mención que P. 2.1.1 hacía del Emperador como «señor de todos los del Imperio». Montalvo juzgaba, no obstante, como los postglosadores en general (fundamentalmente Alberico da Rosate, Bártolo y Baldo), que el rey,

causa, quia in tali dispensatione sufficit sola voluntas dispensandi...» [Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *El Fuero Real...*, *op. cit.*, 3.6.17 gl. «fazer legítimo», ff. CXL v.- CXLII].

103. Sobre la decisiva influencia de Inocencio III en el concepto de *plenitudo potestatis* difundido en la Europa del s. XIII, Hans-Joachim SCHMIDT, «The Papal and Imperial Concept of *plenitudo potestatis*: The Influence of Pope Innocent III on Emperor Frederick II» en John C. MOORE, Brenda BOLTON (ed.), *Innocent III and his world*, Brookfield, Vt. Ashgate, 1999, pp. 305-314. Entre los comentaristas habrían sido Alberico de Rosate y Baldo los que en mayor medida asumirían la distinción entre potestad absoluta y ordinaria, si seguimos a Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, pp. 135-142.

104. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Las Siete Partidas...* 2.1.2, f. lxxxij v., gl. «tomar a ninguno lo suyo»: «Item nota quod multa sunt quae ad solum principem pertinent, videlicet testis tuere natalibus et et impartiri ius annullorum aureorum [C. 6.8.2 y C. 2. 44 (45).2]... Item legitimare alios naturales et illegítimos:... Item condere legem quod potest ipse solus et non alius [C. 1.14.12.] item interpretari inte ius et equitate ut in [C. 1.14.1], Item remittere infamiam... Multi etenim alii sunt casus in quibus requirit consensus principis [C. 10.1.5] quae autem sunt illa que solus princeps facere potest».

como el Emperador lo era «*quo ad generalem iurisdictionem et subditorum tuitionem et protectionem*», no como *dominus*¹⁰⁵.

Lo que no le impedía –y esto es clave– llegar a la conclusión, uniendo lo expuesto a la máxima «*solutus sit legibus*», de que el rey, como el Emperador podía mediante ley *expropiar* incluso sin causa (*de facto ultra id quod a iure sibi permittitur*), otorgando, por ejemplo a un súbdito los bienes de otro o a veces incluso haciendo uso únicamente de la potestad ordinaria, si otorgaba «buen cambio»¹⁰⁶. Montalvo seguía en ello la interpretación bajomedieval dominante, procedente de los comentaristas desde Cino da Pistoia, a la que se hará mención más adelante, que otorgaban al rey la posibilidad de expropiar excepcionalmente sin causa –una construcción doctrinal que podía dar cabida a la tradición castellana ya descrita recogida, en el *Espéculo*.

La distinción entre potestad absoluta y ordinaria así acuñada por Montalvo y la posibilidad de expropiar sin causa solo si se hacía uso de la *absoluta potestas* sería comúnmente admitida (*communis opinio*) por los autores posteriores, incluido Gregorio López si se atiende, como ha probado F. Pacheco, a su glosa a P. 5.5.53 frente a la interpretación distorsionada, ya apuntada, de F. Cárdenas y F. Clemente de Diego.

Pero si ésta era la *communis opinio* en Castilla hasta el s. XVI, contra ella reaccionarían a partir de las exigencias teológicas de la *Segunda Escolástica*, la mayor parte de los autores castellanos de la segunda mitad del s. XVI, partidarios de restringir los casos en los que el rey podía actuar en materia de expropiación sin causa. Baste citar en esta línea –por representativos– los argumentos expuestos por F. Vázquez de Menchaca. Para él resultaba falsa la distinción entre *potestas absoluta* y *potestas ordinaria* («*apparet inter utranque nullam essere differentiam*») en la medida en la que la primera si era *bona et laudabile* en todo se equiparaba a la ordinaria que también lo fuese¹⁰⁷. Reaccionaba además contra Baldo y Juan Andrés, entre otros, quienes consideraban que la *plenitudo potestatis* solo podía ser utilizada por el príncipe con justa causa, aduciendo en contra el ejemplo de la legitimación de los hijos espurios para suceder al padre por parte del monarca, que no necesitaba justificación¹⁰⁸.

De hecho, en realidad constataba que la *plenitudo potestatis* no solo podía emplearse cuando no existía otro modo de hacer válido el acto sino «*si utilius est ipsi principis*». La distinción que proponía, por ello –con éxito entre los autores posteriores– sería no tanto distinguir el tipo de potestad cuanto diferenciar entre

105. Al igual que en FR 3.6.17 ya mencionada, Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Las Siete Partidas...*, *op. cit.*, 2.1.1. gl. «obedescer todos», f. lxxxij v, menos tenida en cuenta.

106. *Ibidem*, 2.1.2., gl. «tomar a ninguno lo suyo», f. lxxxij v: «tam possit sine ca[usa] do[m]i[n]io rei sue subidum p[ro]nuare et alteri dare eo quod dominium est de iure gentium [C. 1.22, ley 2 (praescriptione) y D. 1.4. (de constitut. Princip.) ley 1 quod principi placuit]». Conforme a lo expresado solo resultaba posible, no obstante, en el caso de la potestad ordinaria «in iniuriam subdito» –lo que no impedía (*nec ob.*) que se acostumbrase (*con[tra]n[on]suetudine*) que el príncipe pudiese «predia nostra dare tunc. quod illud verum bono cambio nobis dato» conforme a C. 7. 13 («*pro quibus causis servi praemium accipiunt libertatem*») ley 2 (servi qui monetarios).

107. Fernando VÁZQUEZ DE MENCHACA, *Controversiarum illustrium aliarumque usv frequentium. Libri tres*, Francofurti ad Maenum, [s.e.], 1572, Lib. 1, cap. 26. n.º 18, f. 73 v: «Cum ergo plenitudinis potestatis appellatione, de bona et laudabili, non de vituperabili potestate intelligatur, et potestatis ordinariae in principe eadem sit significatio, apparet inter utranque nullam esse re vera differentiam».

108. «ita principi liberum est plenitudine potestatis ad libitum uti, quandoquidem ea non prorogitur ad iniquum, au ad id, quod alteri sit iniurium considerabiliter. Considerabiliter dixi, qui cum sine vlla causa, sed ex mera gratia et arbitrio legumum facit spurium, ut is possit patri succedere» (*ibidem*, n.º 20, f. 74).

derecho privilegiado o especial y derecho común. Al primero se recurría cuando se omitían las solemnidades de las leyes como cuando el príncipe legitimaba en el testamento o en el contrato, mientras que se usaba el «derecho común» si se observaban aquéllas, por ejemplo cuando se llevaba a cabo una expropiación sobre la base de la utilidad pública —para lo que remitía a D. 6.1.15, de especial consideración entre los juristas a partir de la segunda mitad del s. XVI¹⁰⁹.

En línea semejante se había mostrado ya Diego de Covarrubias, que consideraba también falsa la distinción entre potestad ordinaria y absoluta a la que definía no como *potestas* sino como *tempestas*, en la medida en la que si el príncipe expropiaba a alguien de su dominio sin causa de utilidad pública¹¹⁰ —en tanto aquél era una institución de *ius gentium*—, lo que en realidad llevaba a cabo era un acto de tiranía y pecaban los doctores que le aconsejaban en tal sentido. Los autores castellanos de la segunda mitad del s. XVI y s. XVII aceptarían esta construcción como opinión común en el reino.

Es en esta evolución general sintéticamente trazada donde es necesario integrar —entendiendo— las construcciones doctrinales tanto del concepto de *dominium* como del término *auferre* —la privación del mismo.

Respecto al primero, el *dominium*, puede decirse que evoluciona a lo largo del tiempo en un sentido afirmativo que no se detecta en las construcciones teóricas iniciales. Como ha mostrado M. F. Renoux-Zagamé, durante la Baja Edad Media se pasa en general de su consideración en términos posesorios como *ius* en tanto *potestas* de uso —en lo que existía semejanza con los animales y por ello cabía partir de la definición de derecho natural de Ulpiano en D. 1.1.6, que lo consideraba común a animales y hombres—, a la afirmación progresiva, con la *Segunda escolástica española*, del *dominium* como derecho: expresión entonces ya de una libertad ontológica que habría de diferenciar a los hombres de los animales, acercándolos a la Divinidad, lo que condujo a la distinción última en los países católicos entre *dominium proprietatis* —ejercido sobre las cosas— y *dominium jurisdictionis* o poder de gobierno sobre los hombres¹¹¹. La distinción se revelará fundamental, como se verá, respecto a la expropiación.

En esta línea de principio, la doctrina jurídica castellana del s. XV partiría en su definición de *dominium* de P. 3.28.1, conforme a la cual: «*señorío es poder que ome ha en su cosa de fazer della, e en ella lo que quisiere: segun Dios, e segund fuero*», en la edición de Gregorio López —con la variante no menor en la edición de Montalvo, como ha observado Salustiano de Dios de sustituir «*segun Dios*» por «*segun derechos*»¹¹²—. Lo

109. «quando autem nostrum nobis aufert iuxta l. item si verberatum ff. de reivindicacione [D. 6.1.15] tunc non tam jure speciali, quam jure communi usus videtur. Nam id facere nequit, nisi ob publicam utilitatem quam ob causam idem cuique summo magistratui fas esset» (*ibidem*, n° 21, f. 74).

110. Diego COVARRUBIAS A LEYVA, *Variarum*, lib. 3, cap. 6, n° 8, p. 307. «Quod si Princeps absque utilitatis causa dominium ab aliquo auferat, eive interdicat rei propriae liberam dispositionem, nonne tyrannidem verius, quam Principis leges et jura exercet?».

111. M.-F. RENOUX-ZAGAMÉ, *Origines théologiques du concept moderne de propriété*, Genève, Librairie Droz, 1987, pp. 115-157. En esta línea debe entenderse la distinción entre *dominium politicum* y *dominium politicum et regale* de sir John Fortescue en el s. XV. Vid. J. H. BURNS, *Fortescue and the Political Theory of Dominion*, *The Historical Journal*, 28, 4, 1985, pp. 777-797.

112. Salustiano de DIOS, «Representación doctrinal de la propiedad en los juristas de la Corona de Castilla (1480-1640)» en S. de DIOS, J. INFANTE, R. ROBLEDO y E. TORIJANO (coords.), *Historia de la*

pone de manifiesto la *Peregrina* que no hace sino traducir al latín el texto castellano —en la versión de Montalvo— sin necesidad de posterior aclaración: «*Dominium... est potestas faciendi quod quis vult de suis rebus secundum ius*»¹¹³.

No obstante, Montalvo no duda en concretar un segundo sentido de dominio acuñado por los postglosadores que refuerza su consideración como *ius*: «*Dominium est ius de re corporali perfectae dispositionis nisi lege prohibeats*». La acepción, en concreto, responde al término al que H. Coing atribuye el carácter estricto de dominio (*engere Begriff*) y que hace provenir de Bártolo, que distanciándose de Accursio y los glosadores en general no dudó en considerar la *possessio* una especie del género dominio a partir de D. 41.2.7, lo que le permitía añadir al concepto amplio de *dominium* como derecho (*ius in re*) —para diferenciarla—, la detención misma de la cosa también como derecho del que disponer libremente salvo que la ley estableciese lo contrario (*nisi lege prohibeatur*)¹¹⁴.

Pero más allá del carácter estricto o amplio que Bártolo utilizase para definir el dominio, lo importante era, como advirtió P. Grossi, que tras la citada distinción subyacía una adaptación del texto romano a una realidad de dominios divididos provenientes de época medieval. En última instancia se trataba de admitir la posibilidad de enajenar de forma plena —*perfecte disponere*— tanto el dominio directo como el dominio útil subsistentes sobre una misma cosa¹¹⁵, siempre, eso sí, con los límites de la ley —o mejor el derecho—. La construcción además tendría su expresión más acabada, como el citado autor observó, en Baldo al tratar sobre el debatido tema en la época, que enajenar abierta o enmascaradamente mediante una relación de protección o de uso las *res ecclesiae* [*Liber Sextus* 5.12.3 y 3.9.2 y *Clementinae* 3.4.1]. Baldo admitiría una situación de dominio a partir de un *usus facti* autorizado por el dueño («*usum facti magis proveniente ex permissione domini quam ex natura possessionis*»), para concluir que prolongado en el tiempo acabaría sujeto a la prohibición que las normas imperiales y canónicas establecían de enajenar bienes eclesiásticos¹¹⁶.

La caracterización adquiere relevancia en la medida en la que en P. 3. 28 se habían establecido ya los límites a la plena disposición que el orden jurídico como tal imponía («*non tan solamente por los juyzios de los judgadores*») y que conllevaba la necesidad de diferenciar tres tipos de dominio conforme a Gregorio López y cuatro según la *Peregrina*: el mero dominio del príncipe en materia judicial, el que tiene todo hombre sobre sus cosas, los derechos sobre cosa ajena, y —para la *Peregrina*— el dominio que el señor tiene sobre sus vasallos.

propiedad en España siglos XV-XX. Encuentro interdisciplinar, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1999, pp. 191-242, p. 216.

113. *Peregrina*, v. «dominium», f. cxxxvj.

114. *Vid.*, a pesar de algunos errores en la interpretación como la confusión entre enajenación y venta, H. COING, «Zur Eigentumslehre des Bartolus» en *ZSSRG, Rom. Abt.* 1953, pp. 348-371, en concreto pp. 349-353.

115. Paolo GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale. Corso di storia del diritto*, Padua, CEDAM, 1968, pp. 153-155.

116. *Ibidem*, pp. 165-166. Baldo tomaba como referencia para su juicio D. 47.2.62.8 y D. 39.5.27 referentes a una *simplex locatio* y una *facultas habitaciones* respectivamente, este último solo vínculo de eficacia personal en el derecho romano.

A partir de aquí lógicamente la atribución de la plena disposición de los bienes individuales vendría determinada por la clasificación que de las cosas hacía el propio título, de relevancia mayor en ese momento que en otro posterior en el que la clave sería la discusión teológica sobre si el dominio se entendía de derecho natural o positivo¹¹⁷. Pero lo importante, en este caso, es que la disposición individual se presentaba como subsidiaria con respecto a la atribución comunitaria o regía de los mismos –lo que traía causa de la tradición medieval anterior al *ius commune* a la que éste le buscaba acomodo.

La constatación coincide además con el incremento, observable en toda Europa del uso del término *bien común* a partir del s. XIII¹¹⁸, que a pesar de las importantes diferencias observables entre los distintos autores, P. Hibst hace coincidir –el caso de Santo Tomás de Aquino es significativo– con la recepción de la *Política* de Aristóteles¹¹⁹.

Solo en algunas leyes castellanas se hacía mención a la plena disponibilidad individual, mientras que en otras se contemplaba la posibilidad genérica de privar (*auferre* conforme a la glosa) de los bienes individuales ya sea por otro individuo ya por el rey. Así, a título de ejemplo P. 3.28.46 establecía la necesidad del pago del precio en un plazo determinado por parte del comprador para que se pudiese entender que adquiría el «señorío de la cosa», de modo que, explicaba Gregorio López, «*ad dictos dies poterit venditor illam licentiam auferre, precio infra terminum non soluto et de nouo eam occupare*»¹²⁰, o P. 3.32.23 que prohibía la construcción de casas o edificios en los lugares de las villas de carácter común o que fueran considerados como tales por el concejo («*si acordare el comun de aquel lugar do acaesiese de lo retener para sí*»), lo que, como servidumbre, suponía que la villa podía destruir o apropiarse de lo allí edificado («*possint tunc ciuitas aedificium auferre*»)¹²¹.

La clave, en cualquier caso, del cambio hacia la progresiva consideración de que toda expropiación debía llevar una indemnización –una idea no siempre antes presente entre los juristas– tendría lugar a partir de las construcciones que sobre el dominio haría la *Segunda escolástica* en torno a la Universidad de Salamanca. A este respecto P. Grossi, de nuevo, evidencia cómo frente a la caracterización anterior, de la que sin embargo se parte, la *res* –entendida ya no como entidad autónoma con reglas propias sino como objeto de voluntad– se sitúa ahora en el centro del ordenamiento, de modo que a partir de entonces el sentido patrimonialista estará

117. Un concepto restrictivo del origen del dominio en el «derecho natural» que limita a Luis de Molina –no compartido por todos los autores–, es el defendido en F. CARPINTERO BENÍTEZ, *Del derecho natural medieval al derecho natural moderno: Fernando Vázquez de Menchaca*, Salamanca, Universidad, 1977, pp. 196-197.

118. En opinión de S. Reynolds el concepto es muy anterior, lo que ocurre es que «Explicit references to the common good multiply, I suggest, with the multiplication of written sources, rather than with the invention of new ideas of collective solidarity» (Susan REYNOLDS, *Before...*, op. cit., p. 117).

119. Peter HIBST, *Utilitas Pública-Gemeiner Nutz-Gemeinwohl. Untersuchungen zur Idee eines politischen Leitbegriffes von der Antike bis zum späten Mittelalter*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1991, pp. 184-185 y 218-220. Sobre la difusión de Aristóteles en la Europa medieval, últimamente, Salvador RUS RUFINO, «La recepción de la *Política* en la Edad Media» en ARISTÓTELES, *Política*, Madrid, Tecnos, 2011, pp. 44-65.

120. P. 3.28.46, gl. «o tomado plazo».

121. P. 3.32.23, gl. «non quiera derribar».

más presente en todo él, entendiendo la justicia en sentido commutativo en la que la *restitutio* («ad servandam aequilitatem rerum inter homines») o restablecimiento de una situación de daño a la propiedad o a la posesión será parte fundamental de ella¹²².

Determinante se presentaba además el nuevo contexto internacional y en especial el concepto de propiedad del que F. de Vitoria¹²³ hace participar a los indígenas del Nuevo Mundo. En primer lugar, porque frente a interpretaciones anteriores no considera ya que la *donación pontificia* a la Corona española de las tierras descubiertas sea el título originario del que se debe partir –lo que coincide, no por casualidad, con lo que se expondrá sobre el abandono de la donación como *sedes materiae* de referencia en materia de expropiación.

Por el contrario, claramente Vitoria –en lo que H. Grocio le seguiría– afirmaría que el Papa no es señor civil o temporal del mundo (*non est dominus civilis aut temporalis totius orbis, loquendo proprie de dominio et potestate civili*) ni por derecho divino, ni natural ni humano¹²⁴, y como explica en su *De potestate Ecclesiae*, aunque desde el punto de vista teológico tiene *potestas iurisdictionis*, se trata de una potestad solo espiritual referida a los cristianos, sin jurisdicción alguna sobre los infieles¹²⁵.

Pero además dado que conforme a la opinión común en la época el Emperador no podía ser ya considerado dueño de todo el orbe no cabía tampoco que el origen fuese una donación suya¹²⁶. El resultado era suponer, siguiendo a Santo Tomás, que por derecho natural todos los hombres eran libres –aunque no las mujeres y los hijos dependientes de la potestad paterna– y dueños de sus cosas, incluidos los infieles, a los que no podía privárseles de su dominio por el hecho de ser pecadores o criaturas irracionales¹²⁷.

No es casual que estos argumentos encuentren una significativa plasmación en materia de expropiación en Bartolomé de las Casas, quien siguiendo la tradición bajomedieval que tomaba al Abad Panormitano como referencia, entendería plenamente separadas la jurisdicción universal del Emperador y el dominio de los particulares sobre sus cosas, de las que aquél no podía disponer (donar, conceder, permutar o negociar) sin expreso consentimiento de los titulares de ellas salvo justa causa. La doctrina la entendía además extensible a los bienes de los infieles (*et procredit haec sententia etiam respectu honorum infidelium*)¹²⁸.

122. Paolo GROSSI, «La proprietà nel sistema...», *op. cit.*, p. 295.

123. Conforme a G. Otte, en materia de dominio Vitoria se aleja de Santo Tomás que lo fundamentaba en el derecho natural para acercarse a Duns Scoto («*zuerst ausführlich entwickelten Vertragsstheorie*») que lo basa en el derecho positivo, vinculándolo además, a un *ius gentium –consensus totius orbis–* no inmune al cambio. Gerhard OTTE, *Das Privatrecht...*, *op. cit.*, pp. 48-50.

124. Francisco de VITORIA, *Relectio de Indis o libertad de los indios*. Edición crítica bilingüe por L. Pereña y J. M. Pérez-Prendes, Madrid, CSIC, 1967, I, 2, 5, pp. 46-47.

125. Francisco de VITORIA, «Relectio prior. De potestate Ecclesiae...» en *Relectiones Theologicae tredecim partibus per varias sectiones in duos libros divisae*, Lyon, Expensis Petri Landry, 1586, Sectio 3, quaest. 2, p. 12, n° 2 «Ad potestatem autem iurisdictionis spectat gubernatio populi Christiani extra Sacramentum, vel consecrationem, vel administrationem: vt est leges ferre, et tollere, excommunicare, dicere ius extra forum poenitentiae, et id genus alia facere. His praemissis est aduertendum, quod nonnulli haeticorum ab vtraque clauae tollunt omnes effectum purè spirituales».

126. Francisco de VITORIA, *Relectio de Indis...*, *op. cit.*, I, 2, 2, p. 36.

127. *Ibidem*, I, 1 y 16, pp. 14 y 30.

128. Bartolomé de LAS CASAS, *De regia potestate o derecho de autodeterminación*. Edición crítica bilingüe de L. Pereña, J. M. Pérez-Prendes, V. Abril y J. Azcárraga, Madrid, CSIC, 1969, II, 11, 2, pp. 55-56.

Lo que no significa que se prescinda de las construcciones jurídicas de los postglosadores de los que se seguirá partiendo, aunque sea para contradecirlas o ampliarlas. En concreto, no se prescinde de la definición de dominio de Bártolo (*ius perfecte disponendi de re corporali nisi lege prohibeatur*) pero para incluir en ella tanto las cosas corporales como las «incorporales», que el comentarista italiano consideraba, sin embargo, «*quasi dominium*»: el usufructo o la herencia –decisiva por lo que aquí interesa–, como claramente observaba F. Vázquez de Menchaca:

Sed maiore nota eget Bartolus dum dixit de re corporali, cum constet dominium esse etiam in rebus incorporeis, haereditas enim et ususfructus et usu res sunt incorporeales... tamen in usufructu dominium habemus... quia dominium nihil aliud est quam ius quoddam incorporeum¹²⁹.

De la misma opinión sería el jesuita Luis de Molina¹³⁰, en el que es posible identificar un concepto unitario de dominio, que conforme a P. Grossi acabaría consolidando como opinión común la idea de la propiedad como libertad sobre uno mismo y sobre las propias acciones¹³¹. Más allá de la identificación entre *ius* y *dominium* –como facultad lo entendería Domingo de Soto¹³²– que esta afirmación conlleva y que ha sido objeto de debate en cuanto a sus orígenes¹³³, lo que claramente expresa es la ampliación que del concepto de dominio tiene lugar en ese momento¹³⁴ y la necesidad de compensación que su privación conllevaría a partir de un concepto de justicia conmutativa –*de iustitia commutativa circa bona externa*, reza el subtítulo del tratado de Molina¹³⁵– entonces generalizado.

Si a partir de todo ello se hace referencia ahora al término *auferre*, es necesario partir, una vez más de Bártolo, autor entre los postglosadores de la primera sistematización de las situaciones en él contempladas, entendiendo que el príncipe puede arrebatar una cosa al titular del dominio y dársela a otro súbdito, por *ley, sentencia o contrato*. Mediante ley, el príncipe puede confiscar los bienes del condenado (*De bonis damnatorum* D. 48.20), o puede ejercer jurisdicción, concediendo la cosa al acreedor insatisfecho que se dirige al emperador *pignoris dominium* (C. 8.34.39) o concediéndola a otro mediante un acto concreto, en general un rescripto para lo que se exigiría un motivo de pública utilidad: una de las principales normas al respecto es la *lex Item si verberatum* (D.6.1.15) a la que ya se ha hecho mención en relación a F. Vázquez de Menchaca.

129. Fernando VÁZQUEZ DE MENCHACA, *Controversiarum...*, *op. cit.*, III, lib. 1, cap. 17, nº 6. *Vid.* Kurt SEELMANN, *Die Lehre...*, *op. cit.*, p. 42.

130. Luis de MOLINA, *De iustitia...*, *op. cit.*, I, tract. II, disp. 3, col. 35.

131. Paolo GROSSI, «La proprietà nel sistema...», *op. cit.*, pp. 299-300 y 370.

132. *Vid.* Alejandro GUZMÁN BRITO, *El derecho...*, *op. cit.*, pp. 117-120.

133. Un repaso historiográfico en Virpi MÄKINEN, *Property Rights in the Late Medieval Discussion on Franciscan Poverty*, Lovaina Peeters, 2001, pp. 3-11.

134. S. de Dios llama la atención sobre cómo J. Matienzo no duda incluso en manipular la definición que las Partidas hacen de dominio para incluir «re corporea vel incorporea» (S. de DIOS, «Representación doctrinal...», *op. cit.*, p. 217).

135. *Vid.* al respecto Alejandro GUZMÁN BRITO, *El derecho...*, *op. cit.*, p. 159 y ss.

La división, que no tendría excesivo éxito por falta de relevancia práctica, sería sustituida entre los juristas posteriores, como observa U. Nicolini, por la preocupación exclusiva por el acto singular del príncipe mediante rescripto: *auferre concedendo rescriptum* prestando cada vez menos interés al *auferre ius condendo* o *iurisdictionem exercendo*, para los que existirán disposiciones legales. Así, el Abad Panormitano que toma como referencia el título *De bonis damnatorum*, optaba por contraponer en su glosa a la ya comentada decretal *Quae in ecclesiarum* (X.1.2.7) por una parte la *confiscación* y la *prescripción* como instituciones de derecho civil con las que privar a alguien de su derecho, y por otra los actos de *statuere* del príncipe¹³⁶.

También en el caso de la doctrina jurídica castellana más antigua se constata la pluralidad de sedes —como se ha visto a *La Peregrina*— a las que el término *auferre* remitía. Con todo, en ella el desarrollo equivalente a la expropiación con carácter jurídico-público se ubica significativamente bajo dos vocablos: *Imperator* y *Rescripto*, defendiendo Bonifacio García expresamente en la glosa a *Imperator*, a partir de Cino da Pistoia y Juan Teutónico, la presunción en algunos casos —como Montalvo— de la justa causa en la expropiación (*quid si ca[usa]m no[n] i[n]seruit, dicit Cy[nus] ubi l. rescripta C de presibus imperatori [C. 1.19.7] quod presumem[tur] eum iusta causa auferre et ita tenet Jo. Bo. In l. presumptionis*). Y no solo en el caso de la sentencia judicial, conforme a la distinción de Bártolo, sino en mayor medida en la del rescripto (*quod si hoc p[re]sumit[ur] in s[e]n[tent]ia iudicis multo forti[ter] in rescripto principis*).

La clasificación parece en este punto haber tenido en cuenta al comentarista italiano pero lo más relevante es esa mención a los casos en los que la causa se presume, lo que daba cobertura a la reversión de las donaciones puesta en práctica por el monarca conforme al derecho medieval.

Ahora bien, inmediatamente después introduce una distinción clave en la donación y enajenación de bienes seculares y bienes eclesiásticos, para sostener siguiendo de nuevo al decretista Juan de Bolonia (Juan Teutónico) que podía aplicarse lo establecido en el primer caso pero no en el segundo:

Et cum rex donat v[el] alienat res p[ro]phanas h[ab]ent locum iura proxime d[i]c[t]a. Si a[n]tem res e[st] ecclesiastica tu[n]c non h[ab]ent locum p[ro]p[ri]a d[i]c[t]a iura¹³⁷.

El tema de la inalienabilidad de los bienes eclesiásticos regulado en Partidas conforme a la doctrina canónica (P. 1.14), no resultó, como es sabido, pacífico entre los juristas castellanos como ha mostrado ampliamente S. de Dios¹³⁸. De él se hace eco también respecto a la expropiación, A. Díaz Montalvo —en opinión de R. Riaza muy posiblemente el impulsor de la edición de *La Peregrina* antes citada que serviría de modelo a su *Secunda Compilatio* y el *Repertorium*¹³⁹— pero en sentido contrario a ella, aspecto que contribuye a poner de manifiesto, como ha observado J. M. Pérez-Prendes, que una de las razones de la oposición que suscitó su obra entre sus contemporáneos fue la limitación que pretendió hacer de la jurisdicción

136. Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, p. 193, n. 1.

137. *Peregrina*, v. «imperator», 6, gl. *auferre*, f. cccxxviii.

138. Salustiano de DIOS, «Representación doctrinal...», *op. cit.*, pp. 231-235.

139. Román RIAZA, «Sobre *La Peregrina* y sus redacciones» en AHDE 7, 1930, pp. 168-181, p. 178, n. 27.

eclesiástica en el reino castellano¹⁴⁰. Seguía, en concreto, Montalvo a Cino de Pistoia para afirmar que en caso de «necesidad inminente» podía el rey disponer de los bienes eclesiásticos «*papa irrequisito*», con tal de que con posterioridad se resarciese el daño¹⁴¹.

El carácter genérico, con todo, con el que en la primera mitad del s. XVI se siguió utilizando el término *auferre* –no limitado a la expropiación en sentido actual– englobando diferentes formas de actuar, se pone de manifiesto en la recomendación moral («*reges semper deberent aduertere*») que Gregorio López, siguiendo a Andrea d’Isernia, haría a los reyes castellanos a los que P. 3.28.11 atribuía el señorío de «dos pechos e los tributos que dan los omes» de que «*non extendant manus ad iniquitatem, auferendo bona subiectorum et ne tyrannizent*»¹⁴².

Sería, sin embargo, el tratamiento posterior que del término *auferre* como expropiación haría la doctrina castellana –la clave de la argumentación– la que resulta más ilustrativa de la evolución experimentada por el propio concepto. A partir de mediados del s. XVI, el término parece ser objeto de mayor atención, distinguiendo ya entonces las consecuencias derivadas de la «expropiación» del Príncipe en cada *sedes materiae*: donación, herencia y contrato (de forma significativa no se incluye aún en la sistematización la venta forzosa, como pone de manifiesto entre otros Marcos Salón de Paz, que además consideraría que en estos tres ámbitos no era suficiente para llevar a cabo una expropiación la potestad absoluta del príncipe ni cláusulas rescriptales como «non obstante» si no existía una justa causa para ello¹⁴³). Ningún autor más clarificador en el s. XVI que Juan Bautista de Villalobos, quien serviría de referencia además a autores posteriores como F. Salgado de Somoza.

Es de hecho Villalobos, entre los autores hispanos del s. XVI, el que más amplia sistematización hace del vocablo *auferre* bajo la voz *princeps* en un obra como son sus *Antinomiae* dedicada a la constatación de las diferencias entre el *ius commune* y el derecho del reino¹⁴⁴ –género de las *differentiae* que, en última instancia tenía como objetivo conformar como supletorio en cada caso el *ius commune*.

En última instancia, lo que Villalobos pone de manifiesto es la conformidad entre el *ius commune* y el derecho del reino en esta materia, en la medida en la que no registra ninguna diferencia importante o contradicción entre ambos.

140. José Manuel PÉREZ-PRENDES, «El trabajo de un legislador cortesano: Alonso Díaz de Montalvo» en *Torre de los Lujanes* 56 (jun. 2005), pp. 119-133.

141. «*Bona potest i[ame]n rex si necessitas imminet: v[e]l si propter mora[m] periculu[m] incurret et etiam papa irrequisito res ecclesie recipere. Debet tamen postea damnum resarcire ut. Cy[nus] in l. Neminem de sacrosanctis ecclesiis [C. 1.2.11]*» (Alonso DÍAZ DE MONTALVO: *Repertorium...*, *op. cit.*, f. xli v).

142. P. 3.28.11 gl. «mantoviesen».

143. Marcos SALÓN DE PAZ, *Ad leges Taurinas insignes commentarij, nunc primum in lucem editi...*, Valladolid, Apud Franciscum Ferdinan. À Corduba. Regal. Typogr., 1568, proem. N° 336, f. 48 v: «haec vis potestatis absolutae nequamquam conuenit, his quae iure naturali, vel gentium sunt instituta: quae proculdubio princeps tollere non potest, nec ordinaria nec potestate absoluta: quia iura naturalia immutabilia sunt... Quim immo et rectissime existimo, potestate absoluta, nec clausula non obstante principe *donationes, seu contratus aut transactiones* tollere absque causa minime posse» [el subrayado es mío].

144. Juan Bautista de VILLALOBOS, *Antinomia iuris regni hispaniarum, ac civitis in qua practica forensium causarum versatur: ac aerarum commune opinionum communium iuxta ordinem alphabeti, cum concordantijs ac discordantijs legum regni Hispaniae*, Salamanca, Excudebat Alexander à Canoua, 1569, ff. 146 v-147.

Partía de la tradicional afirmación de que el príncipe no podía privar a nadie de los derechos que le correspondían *iuris naturalis* sin causa. A partir de lo cual distinguía dos títulos con los que éste podía hacer efectiva la expropiación: la donación y el testamento. Y de hecho, la pluralidad jurídica del término *auferre* lo que evidencia es la diversidad de efectos jurídicos y causas en función de que estemos ante un negocio jurídico u otro.

Respecto al primero, la donación, hacía mención Villalobos –como más tarde Gregorio López– del jurista siciliano Andrea de Isernia a partir P. 5.5.53, referente en realidad a la compraventa pero que él entiende aún limitada a la donación de cosa ajena hecha por el rey, para afirmar que éste no podía donar a un súbdito los bienes de un tercero si sabía que lo que donaba no era suyo, «*quia si princeps sciens rem alienam donat, non valet donatio: si tamen credit esse suam, valet donatio*».

Y por lo que se refiere al testamento enumeraba una serie de actuaciones del rey como la legitimación de los espurios o hacer capaces a los incapaces, que podían dar lugar a una expropiación indirecta en lo que, sin embargo, resultaba necesaria la causa¹⁴⁵.

A la donación se hará mención específica más adelante. Resulta esclarecedor, sin embargo, respecto al testamento como título comprobar cómo la tendencia de la doctrina posterior sería la de ampliar la exigencia de la causa en las actuaciones legitimadoras del monarca una vez consolidada la doctrina castellana en torno al mayorazgo.

El debate más importante en torno al testamento, por lo que aquí interesa, tiene relación con la valoración como *ius gentium* o derecho civil que la doctrina castellana haría de la expectativa hereditaria.

En la medida en la que el testamento transmitía al heredero las acciones y derechos del fallecido debía entenderse, conforme a D. Espino de Cáceres, como perteneciente al *ius gentium* (*de iure gentium inventus*) aunque las solemnidades exigidas en cada territorio por su propia legislación no eran, de acuerdo con Bártolo o Alciato, sino de *iure civili introducta*. Espino de Cáceres, sin embargo, se distanciaba de la glosa bajomedieval para argumentar que aunque se obtuviese por derecho civil, el dominio como tal adquirido por la mera adición de la herencia era de *ius gentium* (*dominium ipsum quaesitum ex aditione est de iure gentium*). El único requisito impuesto al heredero para que se considerase su dominio de *iure gentium* era estar ya en posesión de los bienes heredados –*ante apprehensam possessionem est sub dispositione formae introductae a iure civili*–, lo que significaba que a partir de entonces cualquier posible «expropiación» de dicho dominio por parte del príncipe necesitaba una justa causa¹⁴⁶. Extendía de este modo la consideración de dominio susceptible de protección por el *ius gentium* al *ius quaesitum*, y la justificación la encontraba en la

145. «Nota quod licet princeps non possit auferre alicuius suum, potest tamen tollere obstaculum de medio, faciendo de incapace capacem, sine causa legitimare spurium, ut sic succedat in hereditate» (*ibidem*, n° 379, f. 147).

146. Diego ESPINO DE CÁCERES, *Speculum testamentorum, sive Thesaurus univervae iuris prudentiae, in quo non solum causae, quae in publico foro versantur, sed etiam quae in Gymnasij assidua acclamatione docentur...*, Salamanca, Excudebat Ioannes Ferdinandes, 1587, pp. 25-26, n° 20-22.

analogía con los bienes vinculados por mayorazgo, para los que solo cabía que el príncipe autorizase su enajenación si existía una justa causa¹⁴⁷.

Era evidente la ampliación que por esta vía se llevaba a cabo de las situaciones de dominio protegidas frente a una eventual expropiación, de lo que es buena prueba Marcos Salón de Paz, que no duda en hacer extensivo al testamento el carácter inmodificable por el mero rescripto regio que atribuía ya a la donación y el contrato¹⁴⁸. Más aún, un autor posterior, F. Arias de Mesa lo extendería no solo al *ius quaesitum* sino incluso al posible *ius quaerendum*, y ello aun admitiendo que la opinión de los juristas solía ser (*responderi solet*) que *facilius quippe tollitur ius quaerendum, quam quaesitum*¹⁴⁹.

Su argumento, sin embargo, era que al igual que el príncipe no podía privar a nadie de su dominio sin causa por ser éste de *ius gentium*, tampoco podía hacerlo de un derecho de expectativa de adquirir ese dominio (*principi non licet auferre potentiam quarendi dominium per modos à iure gentium inuentos*). Por ejemplo, no podía legitimar a los hijos espurios a la muerte del padre —*quibus haereditas delata, sed nondum quaesita est*—, si con ello perjudicaba al resto de los hijos en su expectativa legítima de dominio. La razón era que si bien la aceptación de la herencia era de derecho civil (*ius adeundi est modus à iure civili inuentus*), como el derecho de disposición del príncipe sobre el cauce de un río alterado por medios artificiales —de lo que trataba en su comentario— lo opuesto podía decirse «*si modus quarendi dominium non à iure civili, sed à iure naturali vel gentium descendat*»¹⁵⁰.

Decisiva, por tanto resultaba, conforme a Arias de Mesa, la naturaleza del derecho adquirido, *de iure civile* o *de iure gentium* —ya no la potestad ordinaria o absoluta del príncipe—. Y el punto de partida de esta nueva forma de argumentar respecto a la expropiación nos la proporciona en una cita posterior:

deinde animadvertendum est, multum interesse, an tractetur de iure saltim in spe, vel ex contractu, vel ex testamento quaesito: nam id Princeps sine iusta causa tollere non potest, ut disputat doctissimus Molina... an vero agatur de

147. *Ibidem*, p. 26, n° 23: «dominium ipsum quesitum ex aditione, est de iure gentium et sic non potest per principem sine iusta causa tolli... Et haec est vera ratio quare princeps non potest concedere facultatem alienandi bona vinculata et prohibita alienari, nec facultas seu licentia Regis circa bona maioricatus, ut possint alienari, nisi iusta subsit causa et necessaria valet».

148. «Ceterum et sicut princeps absque causa testamenta tollere non valet ita nec contractus et donationes... Nam iure gentium contractus etiam sunt instituti... et si principi contractus reuocare liceret, euacuare quidem omnes contractus posset... et ideo etiam proprii contractus ipsius principis in eius potestate non sunt: nec ei Deus contractus subiecit sed eos seruare stabilitum est». Lo que le permitía concluir ya, siguiendo a Covarrubias, que el príncipe no podía salvo justa causa modificar arbitrariamente el mayorazgo ni privar al primogénito de su legítimo derecho, tal y como deducía a partir de la ley 40 de Toro: «Deinde et praeter dominum Dida. Couarru. quod principis non possit maioricatus leges et substitutiones absque et sine causa legitima mutare: et contenta in ipsius maioricatus institutione corrigere... Rursus quae dicta sunt suadentur, quia ius primogenitorum etiam in vita patris firmum est: et spes maioricatum consequendi: quam tunc habent ipsi primogenij, inuariabilis immutabilis que est ut disponit tex. in l. 40 in fine» [Marcos SALÓN DE PAZ, *Ad leges Taurinas...*, *op. cit.*, proem. n° 330-333, f. 48 r.].

149. Fernando ARIAS DE MESA, *Variarum resolutionum et interpretationum iuris libri tres in quibus difficiles, plerique iuris Pontificii, Regii et Caesari loci novis cum explanationibus donantur, et vera reitaque, principia stabiluntur...*, Nápoles, Typis Iacobi Gaffari, 1658, lib. 2, cap. 50, p. 311, n° 14.

150. *Ibidem*, n° 15.

lucro à iure gentium quaerendo: nam tunc Principi permittitur etiam non subsistente iusta causa, illud auferre¹⁵¹.

Era precisamente la referencia a Luis de Molina en su *Tratado* sobre el mayorazgo¹⁵², donde parece que los autores que tratan del testamento situaban el origen del decisivo cambio en sentido expansivo de protección de los derechos reales adquiridos o por adquirir –la expectativa de herencia– la que acabará extendiéndose a otras situaciones o títulos que no permitirán ya privar a los particulares de sus bienes sin justa causa.

Frente a la opinión común suscrita entre otros por Vázquez Menchaca a favor de la admisión de los legitimados a suceder en el mayorazgo con los hijos legítimos, Molina fundamentaba su argumento en lo que entendía una costumbre peninsular –*quod ad Hispanorum Primogenia adaptari valeat*– conforme a la cual tradicionalmente se había excluido a los legitimados. La consecuencia era que el monarca no podía privar al heredero legítimo de su expectativa hereditaria *nisi ex causa legitima atque ea, citatis consanguineis substitutis probata*¹⁵³. Pero lo más importante era que sintetizaba –en un párrafo que sería de constante referencia posterior– el *ius quaesitum* de los títulos adquisitivos necesitados de causa para que el príncipe pudiese privar del dominio a un particular al ser de *ius gentium* (*ea omnia procedere, siue ius successionis in spe, ex testamento, sine ex contractu dependeat. In utroque namque casu non valet Princeps eidem sine causa derogare. Sicut enim testandi facultas ex iure gentium competit*), frente a los que en ningún caso el príncipe podía hacer uso de su potestad absoluta:

Princeps jus quaesitum ex contractu etiam in spe, absque causa publica tollere non potest... quod quanvis Deus subiecerit Principi leges, non tamen subiecit illi contractus¹⁵⁴.

Por último, una prueba sintomática del sentido evolutivo descrito es que desde mediados del s. XVI¹⁵⁵ y sobre todo en el s. XVII el término *auferre*, que los diccionarios y

151. *Ibidem*, p. 311-12, n° 18.

152. Conforme a B. Clavero el *Tratado* de Luis de Molina de 1573 –principal fuente jurídica de constitución del mayorazgo castellano– se habría caracterizado precisamente por «presentar todas las peculiaridades del régimen de mayorazgo como declaraciones de derecho común, susceptibles, por tanto, de interpretación extensiva. Molina encuentra base para ello en el “derecho común de primogenitura y fideicomisos perpetuos”, que la doctrina había desarrollado en Europa: especialmente en la obra de Tiraquelo, donde el mayorazgo castellano aparece como un caso determinado de primogenitura» [Bartolomé CLAVERO, *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla 1369-1836*, Madrid, Siglo XXI, 1989 (2), p. 142].

153. Manejo Luis de MOLINA, *De hispanorum primogeniorum origine ac natura*, Medina del Campo, Sumptibus Petri Landry et Ambrosij du Port., 1588, lib. 3, cap. 3, n° 3 y 11, pp. 357-358.

154. *Ibidem*, n° 14-16.

155. Se hace patente, fundamentalmente entre los eclesiásticos que tratan sobre los contratos. Así Francisco GARCÍA, *Tratado utilísimo y muy general de todos los contratos (1583)*, Pamplona, EUNSA, 2003, p. 191, n° 368-369 que hace además una relación de casos concretos: «La violencia expresa, con la cual fuerzan a uno que venda o compre alguna cosa, lícitamente se puede hacer por el juez y gobernador de la República, cuando la tal venta o compra fuere necesaria para el bien común. Así vemos que los deudores son por la Justicia forzados algunas veces a vender su ropa para pagar las deudas que tienen. También los agabelladores son muchas veces forzados por el juez a vender las provisiones agabelladas, para remediar la necesidad y carestía de la República. Así mismo fuerzan a muchos que vendan sus casas y otros edificios particulares, cuando es menester hacerse así para efecto de edificar algún edificio necesario

repertorios no recogen ya como voz específica, deja de ser considerado en relación a la donación y el testamento para empezar a serlo fundamentalmente respecto a la *compraventa*, en tanto *venta forzosa* o al menos en cuanto a la necesidad de precio como rasgo esencial de la misma.

Así, en el conocido repertorio del portugués Agustín Barbosa bajo la voz *dominium* se especificaba «*si res auferatur per Principem tenetur pretium resarcire*»¹⁵⁶. Pero sobre todo, significativamente, el «Alfabeto jurídico» de Gil de Castejón (1678) –al que A. M. Hespanha atribuye la fijación de un elenco de axiomas, desprovisto de debates doctrinales, de amplia aceptación en su época¹⁵⁷– desarrollaría directamente ya los *topoi* referentes a la expropiación bajo la voz *emere aut vendere*¹⁵⁸.

3. LA REVERSIÓN A PARTIR DE LA DONACIÓN. LA EQUIPARACIÓN ENTRE JURISDICCIÓN Y DOMINIO EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN: MONTALVO, PALACIOS RUBIOS, RODRIGO SUÁREZ Y GREGORIO LÓPEZ

Del estudio monográfico de W. Davies se deduce que la donación –claramente diferenciada por lo general de la venta en la documentación¹⁵⁹– era ya el negocio jurídico predominante en la sociedad cristiana peninsular del s. X. Y ello tanto en el caso de los particulares como en el de los reyes, que a menudo hacían uso amplio de ella tras alguna confiscación de bienes motivada por una rebelión, como un medio con el que redistribuir la tierra. Sin que falten ejemplos de las obligaciones militares impuestas a los donatarios en el caso ya indicado de las donaciones regias de castillos¹⁶⁰.

La donación –predominante no solo en la España cristiana sino en toda la Europa altomedieval– no resultaba un negocio jurídico perfecto hasta la entrega de la contraprestación o launegildo (*vicissitudo*) al donatario¹⁶¹–conforme a la caracterización germánica aceptada por F. Calasso y M. Bellomo entre otros¹⁶²–, frente a la venta, que se fundamenta en el intercambio de un bien por un precio –elemento

a la conservación y salud de la ciudad, como para levantar un baluarte, o una casa de armas y municiones. No menos fuerzan los regidores del pueblo a los populares y ciudadanos a que vendan su oro y plata, para hacer de aquello moneda, con que puedan comprar trigo, para socorrer a la necesidad de la hambres.

156. Utilizo Agustín BARBOSA, *Repertorium juris civilis et canonici, in quo alphabetico ordine principales, et practicae utriusque Juris Conclusiones collectae indicantur et magna Doctorum copia exornantur*, Lyon, Sumptibus Anisson et Joannis Posuel, 1713, p. 61.

157. Antonio Manuel HESPANHA, «Form and content in early modern legal books: bringing material bibliography with history of legal thought» (2006), p. 18, que puede consultarse en www.hespanha.net.

158. Manejo, Gil de CASTEJÓN, *Alphabetum Iuridicum, Canonium, Civile, Theoricum, Practicum, Morale atque Politicum*, Lyon, Sumptibus Anisson et Posuel, 1720, v. «venditio», p. 234, n° 11.

159. Wendy DAVIES, *Acts of Giving, Individual, Community, and Church in Tenth-Century Christian Spain*, Oxford, University Press, 2007, pp. 135-136.

160. *Ibidem*, pp. 15-16.

161. Magdalena RODRÍGUEZ GIL, *La donación en la Alta Edad Media en los reinos de León y Castilla*, Madrid, Universidad Complutense, 1982.

162. Francesco CALASSO, *Il negozio giuridico*, Milán, Giuffrè, 1959 y Manlio BELLOMO, «Donazione (diritto intermedio)» en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, 1964, XIII, pp. 955-965, quien pone de manifiesto cómo «affinché queste donazioni fossero ammissibili e potessero giuridicamente perfezionarsi, si richiedeva che il donatario desse un compenso al donante» (p. 956).

esencial— fijado de antemano «*ex solo consensu utriusque contrabentium*»¹⁶³. De ahí que por su especial naturaleza jurídica, de carácter bilateral —subrayado también por W. Davies—, la donación fuese pronto utilizada por los reyes como instrumento político con el que asegurarse del cumplimiento de determinados servicios y lealtades feudales al ser posible la revocación de las mismas en caso de faltar la contraprestación. El ejemplo más significativo hace referencia a situaciones jurídico-públicas, de donación de jurisdicción.

El que mediante un título jurídico-privado como es la donación se transmitiese un derecho jurídico público —la jurisdicción¹⁶⁴— no significa, como la doctrina se encargó de recordar repetidamente, que el rey enajenase las regalías que le eran consustanciales, en especial la justicia, dependiendo en última instancia el carácter feudal de su transmisión de la *causa*¹⁶⁵ con la que la donación se hiciese. Esto es, la voluntad de transmitirla indefinidamente aunque siempre sobre la base de una teórica obligación mutua de fidelidad —el carácter bilateral de la relación feudal.

Desde el punto de vista internacional, las donaciones se presentan, en época bajomedieval, como *atributo de la potestad regia*¹⁶⁶ frente al propio Emperador —y por tanto como un elemento clave en la conformación del *ius proprium* del reino castellano-leonés— como atestigua P. 2.1.8: «El rey puede dar villa o castillo de su reyno, por heredamiento a quien quisiere, lo que non puede fazer el Emperador, porque es tenuto de acrescentar su imperio, e de nunca menguarlo, como quier que los podría dar a otro en feudo, por servicio que le ouiesse fecho o que le promettesse de fazer por ello».

Desde el punto de vista interno, la expropiación está muy ligada al conflicto suscitado entre el rey y los señores, en torno a la posible reversibilidad de las donaciones regias. De hecho la oposición señorial a *Espéculo* y *Partidas* en época de Alfonso X el Sabio, podría explicarse, de acuerdo con la interpretación de J. M. Pérez-Prendes, porque expresamente ambos cuerpos normativos, en las disposiciones ya mencionadas¹⁶⁷ hacían mención a la posible reversión por parte del rey de lo

163. Luis de MOLINA, *Iustitia et iure...*, *op. cit.*, disp. 337, col. 502.

164. P. 5.4.9 -. «... dezimos que quando el Emperador, o el Rey, faze donacion, a iglesia, o a orden, o a otra persona qualquier, assi como de villa, o de castillo, o de otro logar... non se entiende que le da ninguna de aquellas cosas que pertenescen al señorío del Reyno señaladamente, asi como moneda, o justicia de sangre. Mas si todas estas cosas fuessen puestas, e otorgadas en el preuillejo de la donacion, estonce bien passaria al logar, o ala persona, a quien fuesse fecha tal donacion...», salvo claro las alzadas.

165. José Manuel PÉREZ PRENDES, *Instituciones medievales*, Madrid, Síntesis, 1997, pp. 53-54.

166. Conllevaba como tal la decisión judicial última del rey: «Audi, pater et domine, aui, auunculi et parentes nostris in temporibus plurimorum regum et potificum super hereditates istas et uillas et homines possessionem obtinuerunt. Tu autem quomodo queris non etenim dimittetur a nobis quod tenemus nisi iurisdicatio et imperio regis» (Concordia entre el obispo Pedro de León y los infanzones de Benesga, 3-12-1093 en José Manuel RUIZ ASENCIO, *Colección documental del Archivo de la Catedral de León (775-1230)*, IV (1032-1109), León, CSIC-CECEL-Caja de Ahorros-Archivo Histórico Diocesano, 1990, n.º 1279, pp. 585-590).

167. Es expresiva, en este sentido P. 2.18.1 «Ca maguer en la carta o en el privilegio del donadio, dixiesse que gelo daua, para fazer su voluntad dello, como de los suyo non se entiende por esso, que aquel cuyo es el heredamiento: deue ende fazer cosas, porque el rey ni el reyno finquen desheredados, nin que reciban daño nin mal de aquello que le dio para fazer bien: ante se entiende que le deuen conello aguardar e seruirle conello».

donado, lo que contrasta con la pretensión señorial contenida en *F[uero] V[iejo] de C[astilla]* 1.1.2 que abogaba por la no transferencia de las tierras de los señores al rey con la remisión ideal a las Cortes de Nájera («que ningund eredamiento del Rey, que non corra a los Fijosdalgo, nin a Monesterio ninguno, ni lo de ellos al Rey») como fundamento de la «*costumbre de España*»¹⁶⁸.

En este sentido, no carece de relevancia que ya P. 5.4.9 reservase solo a la jurisdicción regia las apelaciones en el caso de las donaciones de tierras hechas por el monarca, fuese cual fuese el tenor del privilegio en el que la donación constaba, lo que como prueba C. Garriga tendría su contrapartida en época posterior en las conocidas *mercedes enriqueñas*, muchas de ellas donaciones de tierras otorgadas con el derecho de conocer las causas de apelación «y sin expresas reservas en favor de la jurisdicción real»¹⁶⁹, con los problemas de interpretación que habría de generar.

En este contexto, ¿cómo interpretaría la doctrina la relación entre donación/reversión?

Montalvo, distinguiría entre las donaciones hechas por un donante particular, en cuyo caso a partir de su perfección no cabía imponer condición alguna al donatario, y las hechas por el rey, que sí podía imponer –aun perfeccionada la donación– condiciones y gravámenes¹⁷⁰.

La tendencia de los particulares, a partir de ello, en especial la nobleza secular y eclesiástica, sería la de tratar de consolidar jurídicamente el *dominio* sobre sus bienes, para lo que no dudaron en demandar del monarca la concesión en las cartas regias del privilegio de *non separando*¹⁷¹. O bien recurrieron a la referencia ideal del *Liber* –nunca a un precepto concreto– para tratar de equiparar las donaciones a las ventas con la intención de evitar la posible revocación del donante. Lo prueba el uso reiterado, constatado por J. M. Pérez-Prendes, de la fórmula documental: «*Sicut lex canonica et gotica resonant, tantum valeat donatio sicut venditio*»¹⁷².

El tema no sería pacífico como prueba la evolución con vaivenes de la legislación al respecto, ya que si *F. R.* 3.12.8 admitió la irrevocabilidad de las donaciones regias sobre bienes de realengo o «mercedes egredidas», al señalar expresamente –a partir de *F. Juzgo* 5.2.1– que «las cosas que el rey diere a alguno non gelas pueda él toller nin otro ninguno sin culpa», la ley 85 de las Cortes de Toledo de 1480 (*[R]ecopilación* de 1567. 5.10.17) en época de los Reyes Católicos, por citar la

168. Sobre la interpretación señorial de la potestad regia que representa el *Fuero Viejo*, vid. José Manuel PÉREZ-PRENDES, «La frialdad del texto. Comentario al prólogo del Fuero Viejo de Castilla» en Magdalena RODRÍGUEZ GIL (ed.), *Interpretatio. Pareceres III (1999-2004)*, 10 (2004), pp. 337-358.

169. Carlos GARRIGA ACOSTA, «Jurisdicción real y jurisdicciones señoriales en Castilla: la “ley de Guadalajara” de 1390» en François FORONDA (dir.), *Avant le contrat social. Le contrat politique dans l’Occident médiéval (XIIe-XVe siècle)*, París, Publications de la Sorbonne, 2011, pp. 553-590, p. 571.

170. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Repertorium...*, op. cit., v. «donare seu mercedes facere non debet rex sine sui consili maturitate», f. xli r.: «in donationibus factis a privatis post illas perfectas non possit apponi aliqua conditio vel gravamine... quod sub modo tamen secus est in principe: qui post perfectam donationem potest apponere donatario conditionem vel gravamen ut qui fundos [C. 11.59 (58). 9]».

171. Vid. en el caso catalán, Francisco L. PACHECO, «Non obstante. Ex certa scientia. Ex plenitudine potestatis. Los reyes de la Corona de Aragón y el principio *princeps a legibus solutus est*» en Aquilino IGLESIA (ed.), *El Dret Comú i Catalunya. Actes del VII Simposi Internacional*, Barcelona, 1998, pp. 91-127, pp. 111 y ss.

172. José Manuel PÉREZ-PRENDES, *Historia del...*, op. cit., v. 2, p. 1271.

más representativa, promovió claramente la recuperación de los bienes «egredidos», especialmente aquellos en que se advirtiesen derechos formales de adquisición, transmisión o tenencia, distinguiendo los meros privilegios, más fáciles de revocar, de las donaciones remuneratorias¹⁷³. Por otra parte, tanto el Ordenamiento de Alcalá (27.3) como la «ley de Guadalajara» habían admitido la prescripción de la jurisdicción, lo que pone de manifiesto el conflicto político subsistente.

En el conflicto, la interpretación de los juristas no sería de importancia menor e incluso se puede decir que resultaría decisiva en su evolución posterior. En concreto, fundamental sería, como se verá, la distinción establecida por Montalvo, en su glosa a la citada F. R. 3.12. 8, en cuanto a la revocación de las donaciones por parte del príncipe, entre las que podían equipararse al contrato y las que debían considerarse mero privilegio. En el caso de este último, el rey podía –conforme a la glosa bajomedieval– revocarlos sin causa, pero lo más relevante es que entre ellos situaba los *mayorazgos* («*maioricatus factus per regem est mere privilegium ab eo concessum qui non habet naturam contractus... et sine causa potest reuocari*»)¹⁷⁴, un presupuesto que la doctrina mayorazguista posterior se encargaría de ir rectificando¹⁷⁵.

3.1. La relación entre jurisdicción y dominio a través de la donación.

El derecho del rey a donar a un súbdito un bien de otro

De acuerdo con M. Bellomo, glosadores y postglosadores caracterizaron la donación bajomedieval como un *contrato* –si bien a partir del s. XVI pasaría a ser considerada en muchos casos «causa» de los contratos, excluido claro el de la compraventa¹⁷⁶–. Por otra parte, entre los postglosadores con Bártolo a la cabeza parece haber existido acuerdo en que la donación requería *traditio*, real o fingida de la cosa donada para considerarla perfeccionada, si bien no faltó una minoría de autores que admitiría la perfección de la donación por la mera expresión de la *voluntas* del donante y la aceptación del donatario, esto es la *donación promisoria*. La diferencia no es menor, ya que como observa F. J. Andrés Santos, mientras la donación *traditoria* transmite el dominio y el donante no responde por evicción ni por vicios ocultos –fundamental en el caso de las donaciones regias–, la donación *promisoria* solo genera una acción personal a favor del donatario respondiendo el donante por los vicios de la cosa¹⁷⁷.

173. R. 5.10.15, «Tenemos por bien, y mandamos que las mercedes que se hizieren por sola voluntad de los Reyes, que se pueden del todo reuocar, saluo si los que las reciieron siruieron despues a Nos, de modo que en todo o en parte las mereciessen y si por los tales seruicios no recibieron otras mercedes: las que se hizieron por necesidad, si los que las recibieron procuraron las tales necesidades, y ayudaron a las sostener, que se les deue quitar todo lo que recibieron, mas si no pusieron al Rey en tal necesidad y le siruieron en ella, que se deue moderar atenta la causa y necesidad, y el seruicio y la calidad de la persona...».

174. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *El Fuero Real...*, *op. cit.*, 3.12.8 gl. «no puede toller», f. clxxij v.

175. Salustiano de DIOS, «Representación doctrinal...», *op. cit.*, p. 221.

176. Manlio BELLOMO, «Donazione», *op. cit.*, p. 960.

177. Francisco J. ANDRÉS SANTOS, «La configuración dogmática de la donación en el *Ius commune europaeum*» en *LACOBVS* 21-22, 2006, pp. 169-200, pp. 177-178.

Sea como fuere, lo que parece claro es que durante la Baja Edad Media, y por lo que aquí interesa la donación bajo el *ius commune* fue entendida no como causa sino como *título* de transmisión del dominio y por lo general necesitada de *traditio* para su perfección.

A partir de considerar siempre la donación como contrato, la diferencia entre la regulación de F. Real y Partidas reside, no obstante, como ha observado A. Guzmán Brito¹⁷⁸, en que mientras en el primero, conforme a la tradición medieval, solo cabe la *traditio* para su perfección (F.R. 3.12.1), P. 5.4.4 contemplaba además la forma consensual capaz de generar la obligación posterior al donante o sus herederos de entregar el bien al donatario¹⁷⁹. La disposición se alejaba así de su concepción como *contrato real* dominante en la legislación castellana pero solo como excepción ya que las propias Partidas le daban de alguna manera ese carácter no consensual como prueba su ubicación entre otros contratos reales como el mutuo, el comodato y el depósito.

Pero lo relevante de las Partidas sería, más bien, la clara inclusión que de la donación hacen entre los contratos *gratuitos* –transmisores plenos del dominio– que solo desde el s. XVI R. 5.10 –frente a F. R. y O. M.– y la [N]ovísima [R]ecopilación de 1805 (5.7) optarían por mantener –de hecho el único contrato gratuito recogido en la Recopilación de 1567 sería la donación y el primero de los onerosos la compraventa–. La gratuidad además vendría acompañada de la libertad en la forma tanto en el caso de las donaciones del rey a los particulares como de éstos a él mismo, pudiendo hacerse «con carta o sin carta»¹⁸⁰, lo que, en última instancia, suponía atribuir al rey una amplia potestad para resolver sobre ella, dotándole de un decisivo instrumento jurídico-público de gobierno –a pesar de su regulación desde el derecho privado–, en la medida en la que la doctrina entendió que si bien solo la donación *simplex* podía ser libremente revocada, también la remuneratoria, mediando causa de pública utilidad, podía acabar siéndolo¹⁸¹.

Tenida en cuenta su regulación, hay que recordar que, en época bajomedieval, la donación es, en la Península Ibérica, el negocio jurídico por excelencia, en tanto instrumento idóneo para el reparto de la tierra tras las guerras, como revela el recurso a la *presura* en la repoblación ya mencionado.

178. Alejandro GUZMÁN BRITO, «La estructura de la donación entre vivos y su emplazamiento sistemático en la jurisprudencia medieval y moderna y en la codificación» en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Valparaíso*, 25, 2004, pp. 199-267, pp. 212-218 para lo que sigue.

179. Por otra parte, la exigencia de aceptación por parte del donatario haría que desde Antonio Gómez la doctrina prefiriese considerarlo un contrato consensual. *Vid.* Enrique ÁLVAREZ CORA, *La teoría de los contratos en Castilla (siglos XIII-XVIII)*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005, pp. 117-118. Para entonces, sin embargo, y el propio A. Gómez es el mejor ejemplo, la atención en el caso de la expropiación se había trasladado a la venta.

180. P. 5.4.9, «Emperador, o Rey, puede fazer donacion de lo que quiesiere, con carta o sin carta, e valdra. Esso mismo dezimos que puedan fazer los otros omes, quando quieren dar algo de lo suyo al Emperador, o al Rey». No es, como tal atribuible al derecho justinianeo, *vid.* José María ORTUÑO SÁNCHEZ-PEDREÑO, «Las fuentes del régimen de la donación en las Partidas» en *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 23, 2001, en www.scielo.cl, pp. 1-13, p. 10.

181. Juan MATIENZO, *Commentaria in librum quintum recollectionis legum Hispaniae*, Madrid, excudebat Petrus Madrigal, 1597, 5.8.11, gl. VI, n. 3, f. 198r.

Pero lo más importante es que como instrumento jurídico está también presente incluso en el derecho internacional, en tanto que en la Decretal *In nostra* de Gregorio IX (*De iniuriis*) [5.36.8]¹⁸² —recuérdese el decisivo papel del Derecho canónico en ese ámbito—, se hace referencia a partir de la ya citada ley *bene a Zenone*, (C. 7.37.3) a la potestad del príncipe de anular las deudas o la responsabilidad por daños de un súbdito con respecto a otro: la donación a un súbdito de una cosa ajena.

Esta fórmula, el *derecho del rey a donar la cosa de otro*, contemplada también en Partidas 5.5.53¹⁸³, se encuentra generalizada en la Europa de la segunda mitad del s. XIV, como ha comprobado X. C. Leduc al tratar el caso francés. Para este autor, se trata en última instancia, de un mecanismo arbitrado para *atenuar el fenómeno de las donaciones regias*. Responde, por lo general, a una situación contenciosa aunque su origen resida en un acto del rey o de sus oficiales¹⁸⁴ y es al rey al que le corresponde hacer uso de su potestad para resolverla, concediendo para ello un privilegio a un súbdito¹⁸⁵.

La donación se presenta así como un medio jurídico con el que transferir la propiedad de un súbdito a otro sin que el príncipe tenga que ser considerado propietario, lo que en la época se consideró una forma de expropiación.

Por otra parte, la donación asegura que no se hará uso de la prescripción adquisitiva en contra del nuevo donatario. Como garantía para el primer donatario debe obedecer a una causa (*necessitas*) y abre la vía, en caso contrario, al recurso judicial ante el propio rey, en la medida en la que hecha la donación se adquiere un derecho sobre los bienes donados, tal y como los procuradores castellanos expondrían ante el rey en las Cortes de Valladolid de 1447, protestando de las cartas regias dadas en contrario los años anteriores por Juan II. Se quejaban, de hecho, de que conllevaban «desapoderación de bienes» sin ser oídos en juicio:

Otrosy muy alto sennor, vuestra alteza a fecho algunas merçedes de bienes e ofiços de algunos de vuestros rregnos, e çerca desto se an dado e dan algunas cartas para desapoderar delos tales bienes e ofiços a los que los tienen, antes que sean oydos e vençidos por fuero e por derecho segund que las leyes quieren, lo qual es cabsa de mucho danno e escandalo de los naturales de vuestros rregnos. A vuestra merçed suplicamos que quando algunas cartas vuestra alteza diere para lo semejante, que sean dadas con abdiçnça, e sy algunas son dadas,

182. «... mandamus, quatenus, iuramento non obstante praedicto, auctoritate nostra provideas, quod dictum commune pro bono concordiae ad expensarum satisfactionem aliquid contribuat iuxta tuae discretionis arbitrium, a te, sicut expedierit, moderandum» (Aemilius FRIEDBERG, *Corpus...*, *op. cit.*, v. 2, col. 879-880).

183. «Vendiendo o dando el Rey cosa ajena como suya, passa el señorío de aquella cosa al que la vende, o al que la da. Pero aquel a quien la tomasse puede el pedir que de la estimacion de aquella cosa fasta quatro años e el Rey deue gela pagar si fasta quatro años non pidiessi estimación, dende en adelante non podría...».

184. Entre los siglos XIII y XIV «la inmensa mayoría de las cartas reales están explícitamente libradas a querrela de parte» (Carlos GARRIGA, «La Ley del Estilo 135: sobre la construcción de la *mayoría de justicia* en Castilla» en *Initium*, 15, 2010, pp. 315-406, p. 366).

185. F.-X. LEDUC, «Le droit du roi a donner la chose d'autrui a la fin du XIVe siècle» en *RHDFE*, 45, 1967, pp. 612-663, pp. 614-618.

que las tales cartas sean obedecidas e non conplidas, non embargatntes quales quier clausulas derogatorias que en ellas aya mandado poner; e sy algunos por virtud de las tales vuestras cartas han sy do desapoderados de los tales bienes, que vuestra merçed mande que sean en ellos restyudios e dellos non seaan desapoderados e vençidos por fuero e por derecho segund dicho es¹⁸⁶.

En la respuesta del propio Juan II se constata no solo que lo denunciado respondía a la realidad sino que la fórmula fue más de una vez utilizada por los reyes castellanos bajomedievales contra los señores por motivos políticos («que es verdad que estos tienpos pasados yo seyendo informado verdaderamente que algunos me avian deservido, e por lo tal ser notorio, me moví a fazer e fize algunas merçedes de sus bienes e ofiços por que a ellos sea castigo e a otros enxemplo, que se non atrevan a me deservir nin fazer las tales nin semejantes cosas»).

De hecho no faltan testimonios que lo prueban, como una carta dos años anterior en la que Juan II hacía donación de los bienes confiscados a Luis de la Cerda, conde de Medinaceli, a su hijo, Gastón de la Cerda¹⁸⁷ para, tras recuperar el favor regio, restituírselos al primero mediante otra carta de perdón y donación¹⁸⁸.

186. CARLyC, III, pet. 55, p. 558.

187. «... Por quanto todas las villas e logares e tierras e heredamientos e otras coas qualesquier que D. Luis de la Çerda, conde de Medinaceli e del mi concejo auía e tenia e le perteneçia e mis regnos e fechos pasados fasta aqui por lo qual yo commo rey e sennor puedo disponer dellos a toda mi voluntad e asi lo declaro por la presente. Por ende de mi propio motu e çierta çiençia e poderio real absoluto de que quiero vsar e vso en esta parte mouido por las causas susodichas e por otras legítimas e suficièntes razones que a ello me mueuen e acatados muchos e buenos e leales seruicios que vos D. Gastón de la Cerda su fijo, mi vasallo e del mi concejo me avedes fecho e fazedes de cada día e en emienda e remunacion de los dichos seruicios vos fago merçet pura, propia e non reuocable que es dicha entre biuos por juro de heredad para siempre jamas de todas las villas e logares e tierras e castillos e fortalezas e heredamientos e todos los otros bienes muebles e rayzes del dicho conde e quel auía e tenia e poseya e mis regnos e sennoria e de todo lo que en ellos e en cada vno dellos le perteneçia e perteneçer deua en qualquier manera para que todo sea vuestro e de vuestros herederos... la qual dicha merçet e donaçion uos fago todo lo susodicho e de cada cosa e parte dello con todas sus entradas e salidad e con todos sus derechos e pertinencias e con la justiçia e jurediçion alta e baxa çeul e criminal e mero e misto imperio e rentas e pechos e derechos e penas e calonnas perteneçientes al sennorio de todo lo susodicho e de cada cosa e parte dello. E retengo ende para mi e para la corona real de mis regnos e para los reyes que para despues de mi fueren en Castilla e en León alcaualas e pedidos en monedas quando los otros mis regnos que me lo ouieren de pagar e mineras de oro e de plata e otros metales e la mayoría de la justiçia e todas las otras cosas que perteneçen al soberano sennorio real e que non pueden apartar del...» [Juan II hace merçet a Gaston de la Çerda, por vía de mayorazgo de todos los bienes, villas y lugares que habían secuestrado a su padre Luis de la Cerda (1445, septiembre 3, Ávila) en María Luisa PARDO RODRÍGUEZ, *Documentación del Condado de Medinaceli (1368-1454)*, Soria, Diputación, 1993, doc. n° 190, p. 443].

188. «... Por la presente de mi çierta çiençia e propio motu e e poderio real absoluto de que quiero vsar e vso con vos, perdonar a vos e [a] todos los vuestros e cada vno de vos e dellos... aunque sean, de crimen *lese majestatis* e tengan a mí e a la cosa pública mi [s regnos e] en otra qualquier maner e por otra qualquier cabsa e razon... e vos restituyo *in integum* en vuestras dignidades e onores e estados e en vuestra buena fama en que erades... E quiero e mando que sean restetuydos a vos e a los vuestros todas vuestras villas e logares e bienes e cosas e los maravedís que de mis avedes e tenedes e han e tyenen en los mis libros, non embargantes qualesquier merçedes e seçrestaciones que yo dellos o de qualquier cosa o parte dellos por la dicha razón aya fecho a qualesquier presonas e en qualquier manera; las quales yo, de mi çierta çiençia reuoco e anulo e dé por ningunas...» [Juan II restituye a Luis de la Cerda los bienes que le había secuestrado (1446, agosto 20, Atienza) en *ibidem*, doc. n° 191, pp. 445-447].

En la citada respuesta de 1447, el propio rey, consciente de que la donación que transmitía el dominio dejaba, por ello, abierta la posibilidad a la reclamación ante él mismo –la fuerza del *ius commune*– en los casos en los que se entendiese que la privación de bienes se había hecho *sin causa* –aunque la sublevación lo era–:

... pero sy algunos de los tales ay que se digan e entiendan ser ynoçentes e sin culpa, venga anti mi personal mente e yo les mandaré oyr simplemente e de plano sin estrepitu e figura de juizio sabida sola mente la verdad, e sy fallaren ser sin culpa, les mandaré rrestituyr lo suyo... por que mi voluntad es de guardar la justia e su derecho a cada vno e lo que las dichas leyes de mis rregnos e tal caso disponen e que los mis naturales sin lo mereçer non padescan¹⁸⁹.

A partir de lo expuesto, la importancia de la elección de la donación –su reversión– como *sedes materiae* en la construcción de la expropiación bajomedieval se pone de manifiesto en el hecho de que la indemnización o compensación no se presenta como el elemento esencial de la misma. De acuerdo con J. L. Harouel, en el caso de las expropiaciones señoriales en Francia de principios del s. XIII – como las del rey en su dominio– no parece constatarse –aunque existan ejemplos de ello en los siglos sucesivos por influencia del *ius commune*–, obligación jurídica de indemnizar y cita además algún caso, referente a París, en el que el procurador del rey francés consideró que «la ville n'a pas à indemniser, la plusvalue y suffisant»¹⁹⁰.

No creo, además completamente ausentes de esta forma de entender la expropiación en los siglos bajomedievales las construcciones de los propios juristas del *ius commune*¹⁹¹, que a menudo procuraban dar cobertura jurídica a prácticas jurídicas preexistentes. Fijémonos, de hecho, en que no es extraño que entre los postglosadores y comentaristas hasta el s. XVI en general falte en algunos comentarios en los que tratan de la expropiación la referencia a la indemnización, tal y como constata U. Nicolini en los casos de Odofredo, Alberico da Rosate, Bártolo, Baldo, Pablo de Castro, Juan Andrés y el Abad Panormitano, pero también Alciato, Barbosa y, en alguna ocasión –aunque en mi opinión no representativa– el propio Covarrubias¹⁹².

En las donaciones de este tipo, por otra parte, no falta la referencia a uno de los temas más debatidos por la doctrina del *ius commune* como es la transmisión de la jurisdicción asociada al dominio –una asociación muy presente en las Decretales desde finales del s. XII¹⁹³–, conceptos ambos, no obstante, diferenciados como

189. CARLYC, III, pet. 55, pp. 558-559.

190. Jean-Louis HAROUEL, «L'expropriation...», *op. cit.*, pp. 42 y 51.

191. El propio U. Nicolini admite: «... il caso de la donazione di cosa altrui, per mezzo di privilegio, doveva essere assai più frequente di quello di vendita di *res aliena*; e tale atto di disposizione di cose altrui era legatissimo e confuso, nella dottrina medioevale, con *l'auferre rem privatè*: non solo perchè anche un privilegio di concessione di cose altrui era concepito dalla dottrina come attuabile con rescritto –e con rescritto si ordinavano gli espropri– ma anche perchè era certamente difficile in pratica stabilire una differenza tra un esproprio diretto seguito da donazione ad un terzo della cosa stessa, divenuta statale appunto per mezzo dell'ablazione, ed una donazione da parte dello Stato di cosa altrui (senza precedente ablazione)» [Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, p. 213].

192. *Ibidem*, p. 270.

193. Joseph AVRIL, «Sur l'emploi de jurisdicção au Moyen Age (XIIe-XIIIe)» en ZSSRG, Kan. Abt., 114, 1997, pp. 272-282, esp. pp. 277-278.

tales desde el principio, como refleja la documentación, incluso con anterioridad a la *receptión* propiamente dicha del *ius commune*. Testimonio representativo es la restitución hecha en 1127 por Alfonso VII del monasterio de Nogal a la jurisdicción del monasterio de Sahagún tras haberlo entregado, en un primer momento, a sus *milites* como el mismo rey indicaba expresamente:

multis pro captando regno necessitudinibus circumuentus monasterium Sancti Saluatoris, quod dicitur Nogare, a *iure et dominio* Sancti Facundi subductum, meis illud militibus dedi. Nunc, uero, tactus inspiratione diuina, plus in Deo quam in hominibus confidens, quod Deo astuli et hominibus dedi, saniori consilio hominibus aufero et Deo omnipotente restituo¹⁹⁴.

Lo que aquí interesa, es la equiparación que en materia de expropiación tendió a hacer la doctrina de la reversión en ambos casos, dando lugar a que, en la práctica, los límites entre jurisdicción y dominio no siempre resultasen pacíficos.

Tras esa identificación subyacía la pretensión de equiparar la potestad plena del Emperador o del Rey con la jurisdicción ejercida en el territorio de él dependiente y no creo que a ello sea ajeno el *ius devolutionis* comunitario ampliamente arraigado, como se ha visto¹⁹⁵. De ahí que Bártolo (*proemio* al Digesto), con el fin de atribuir un concepto patrimonial a la autoridad política que definiese al Emperador como *dominus totius mundi* –ya que partía de indentificar el mundo con la *universitas* (*quia mundus est universitas*)– no dudase en equiparar ambos en esencia (*equiparatio de iurisdictione ad dominium*)¹⁹⁶.

Con ello, se distanciaba –es conocido– de la opinión dominante entre los glosadores, que a partir del relato de la supuesta disputa entre Martino y Búlgaro habían preferido la opción del último –como en general los canonistas desde los decretistas–, coincidiendo en que el príncipe no era *dominus quantum ad proprietatem* sino *dominus quoad protectionem et iurisdictionem* –tal y como sostendría además el jurista siciliano del s. XIII Andrea d’Isernia¹⁹⁷, muy presente en la doctrina castellana hasta el s. XVI–. Pero lo importante es tener en cuenta que lo perseguido por Bártolo al afirmar el *universale dominium* del príncipe era, como aclararía Baldo, difundir una fórmula que frente a los particulares afirmase la plenitud de jurisdicción del monarca en su territorio –*generale dominium est iurisdictione* había sostenido ya Andrea d’Isernia¹⁹⁸.

194. José Antonio FERNÁNDEZ FLÓREZ, *Colección diplomática del monasterio de Sahagún*, IV (1110-1199), León, 1991, n.º 1230 (2-4-1127), p. 110.

195. W. Ogris sintetiza el proceso: «Ein [H]eimfallsrecht des Königs entwickelte sich schon in der fränkischen Zeit, wobei sowohl allgemeine Regalitätsvorstellung wie möglicherweise auch die Auffassung von der Zweckgebundtheit der germanischen Schenkung eine wichtige Rolle spielten... nur in den Reichsstädten erhielt sich das königliche H. ungeschmälert bis in das 16 Jh. Vielfach wurde das H. im MA. Aber auch als Ausfluss der Gerichtshoheit angesehen und demgemäß nicht dem König oder dem Landesherrn, sondern dem Gerichtsherrn zugeschrieben, dessen Gerichtsbarkeit der Erblasser unterstand... In der neuesten Zeit wurde as H. meist als eine Befugnis der Landeshoheit angesehen und dementsprechend den Staate zugeschrieben, wobei man sich auf einschlägige Bestimmungen des röm. Rechts berufen konnte» («Heimfallsrechte»..., *op. cit.*, col. 54).

196. Cfr. Francesco MAIOLO, *Medieval Sovereignty. Marsilius of Padua and Bartolus of Saxoferrato*, Eburon Delft, 2007, p. 156.

197. Ugo NICOLINI, *op. cit.*, p. 100.

198. *Ibidem*, p. 104, n. 2.

Como pone de manifiesto P. Costa, el objetivo era afirmar la «unidad del mundo» con una finalidad semántica-conceptual: tomar el modelo imperial como referente para lograr la equiparación simbólica de todo soberano con el reconocimiento de la suprema jurisdicción en su territorio¹⁹⁹.

Es sin duda esta imagen del monarca como *fons totius iurisdictionis*²⁰⁰ la que los juristas castellanos de los ss. xv y xvi trataron de difundir y no la de la plena potestad del monarca para apoderarse libremente de los bienes de los particulares. Serían precisamente Montalvo, Palacios Rubios y Rodrigo Suárez –sin olvidar a Covarrubias–, los que siguiendo a Baldo afirmarían como presunción *de iure* en Castilla que toda la potestad civil y jurisdicción derivaban del rey, que podía delegarla, entendiendo que quien alegase lo contrario debía probarlo. Para lo que, como excepción, debía presentar el correspondiente título de privilegio o probarlos mediante la prescripción o la costumbre que le facultase en el ejercicio de la jurisdicción [OM. 3.14.8]²⁰¹.

Lo que no significó que al rey se le considerase propietario de los bienes de los particulares, sino que el recurso al concepto de dominio universal pretendía sustanciar la condición del monarca como juez supremo no dependiente de otro en materias temporales (*non recognoscam superiorem in temporalibus*). Lo pone de manifiesto la glosa incunable a OA de autoría incierta –aunque se ha solido atribuir a Montalvo–²⁰² en la que a través –significativamente– del instituto de la *donación* (comentando 27.3 sobre la que ha llamado la atención C. Garriga²⁰³), se afirmaba la plena jurisdicción del monarca sobre todos los súbditos del reino:

na[m] ista su[n]t q[uae] expectant ad ei[us] *uniuersale dominiu[m]* q[uae] a se separare non pot[est] moneta et iusticia et fonsadara et prandia sua est tex. in fo[ro]. de aluedrío l. v [F.V. 1.1.1] nam racione uniuer[sal]is domini quod obtinet in naturales no[n] potest aliq[ui] rei sui regni dare q[ui] in ea non retineat *suprem[um] dominiu[m]* quod ad se etiam si uellet abdicare non posset [...] in regno castellae in locis que fueru[n]t donata a regib[us] etiam in t[er]m[is] poralib[us] si appellet[ur] a p[re]tore posito ibi p[er] episcopum p[re]sidentem illi ecclesie cuius est locus quod] debet appellari ad regem et non ad archiep[iscopu]m cum semper reges yspaniae c[on]ced[e]ndo talia loca solent apponere c[on]dicio[nem] cu[m] donatariis quod] in ei maneat *supremu[m] dominiu[m]* circa suplementu[m] iusticie ubi donatarii in ea ministra[n]da defeceru[n]t²⁰⁴ [las cursivas son mías].

199. Pietro COSTA, *Iurisdicção. Semantica del potere político nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milán, Giuffrè, 1969, pp. 195-197.

200. Carlos GARRIGA, «La Ley del Estilo...», *op. cit.*, p. 388-389.

201. María Paz ALONSO ROMERO, *Orden procesal y garantías entre Antiguo Régimen y constitucionalismo gaditano*, Madrid, CEPC, 2008, p. 20 y Francisco PACHECO CABALLERO, «Señorio real, soberanía de la jurisdicción regia, jurisdicción suprema (1350-s. xvi): una variación más sobre el mismo tema» en *Initium* 6, 2000, pp. 147-172, p. 165.

202. *Vid.* Aquilino IGLESIA FERREIRÓS, «Fuero de alvedrío» en *Boletim da Faculdade de Direito da Coimbra. Estudos em homenagem aos profs. Doutores M. Paulo Merêa e G. Braga da Cruz*, 58, 1982.

203. Carlos GARRIGA, «Jurisdicción real...», *op. cit.*, pp. 567-568, con transcripción completa del texto que aquí se abrevia.

204. BN, INC/ 2535, *Glossae Ordinamenti de Briviesca et Alcalá*, gl. «pero pareciendo», f. 136 (47).

Y Montalvo, por su parte, seguiría a Juan Andrés en la afirmación de que «*naturalia iura ius civile detrahitis*», lo que le llevaba a recordar que si bien el rey es *dominus universalis quoad iurisdictionem et protectionem*, no es señor de las cosas de los particulares, por lo que no podía hacer donación de éstas, acto que sería contrario al derecho natural de gentes, en la medida en la que la donación «*inducit dominia et obligationis*». Salvo eso sí –conforme a Bártolo– que mediase justa causa²⁰⁵.

Por último, Gregorio López tomaría como referencia significativa una vez más a Andrea d' Isernia, de interés para los autores del s. XVI, por haber sido uno de los primeros en tratar sobre el derecho público del propio reino a partir de la *exemptio ab Imperio*²⁰⁶ –y con ello no solo el *ius commune* sino un posible *ius gentium* (católico) común a otros reinos sobre la base de la *rationalibilitas* de las leyes romanas²⁰⁷, lo que permitía trascender el *corpus iuris civilis*–, para afirmar a partir de P. 5.5.53 que es necesario que el Príncipe crea de buena fe que la cosa le pertenece, puesto que si sabe que es ajena no cabría, lo que entendía era la opinión común, porque lo contrario era caer en el error de Martino. De ahí que propusiese siguiendo al jurista italiano que en las *donaciones regias* –privilegios, en definitiva– figurase siempre la cláusula «salvo el derecho de tercero» (*iuribus alterius semper salvo*)²⁰⁸, decisiva para la correcta interpretación judicial de las cartas (*rescripta*) regias.

La definición doctrinal resultaba decisiva además, en el caso peninsular, en el contexto del enfrentamiento entre nobles y ciudades respecto a los términos municipales inicialmente asignados a éstas.

Es esclarecedor observar que en un principio la tutela de los intereses de los particulares respecto a la Corona –como los de las ciudades frente a los señores– presenta un claro carácter penal²⁰⁹, para más tarde ir conformado una protección civil del dominio, que conllevaría la exigencia de indemnización en un sentido o en otro.

Así Rodrigo Suárez en una alegación favorable al marqués de Denia, defendería que al igual que al rey se le permitía *fauore reipublicae* –la referencia es Baldo– conceder bienes de un súbdito a otro siempre que satisficiera económicamente al sujeto perjudicado (D. 42. 4l. 2), una ciudad que quisiera hacer *fossatam per agrum alienum*, debía pagar un precio al dueño del campo, idea además que hacía extensiva a otros ámbitos²¹⁰ para concluir con carácter general que «*vbi ex consuetudine posset causa*

205. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Repertorium...*, *op. cit.*, v. «rescriptum», ff. ciiij-ciiij v.

206. *Vid.* Andrea ROMANO, «Definizione e codificazione dello *ius commune siculum*» en Italo BIROCCHI y Antonello MATTONE, *Il diritto patrio. Tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*, Viella, 2006, pp. 483-506.

207. Dario LUONGO, *Consensus Gentium...*, *op. cit.*, I, pp. 501-505.

208. P. 5.5.53 glosa a «El Rey».

209. Lo que explica que desde las Cortes de Toro de 1371 (pet. 11) [R. 4.13.2] se estableciese como requisito frente a cualquier privación de bienes la necesidad de que el particular fuese escuchado en juicio: «Defendemos, que ningun Alcalde, ni juez ni persona priuada no sean osados de despojar de su possession a persona alguna, sin primeramente ser llamado, y oido, y vencido por derecho y si pareciere carta nuestra por donde mandaremos dar la possession, que vno venga a otro, y la tal cara fuere sin Audiencia, que sea obedecida y no cumplida...».

210. Rodrigo SUÁREZ, *Excellentissimae allegationes et Consilia quaedam singularia... eiusdem exactissima in aliquas Fori Leges Lectura...*, Valladolid, Excudebat Didacus Fernández à Corduba, [1588], allegatio 10, nº 1b, f. 28. Hacía mención también a la concesión de tierras a los soldados o la construcción de vías públicas siempre que *spostquam satisfaciat domino*.

suadente alicui res sua auferri, debet intelligi cum hoc quod domino rei sit satisfactum». El principio sería relevante —y de él partirían algunos autores posteriores en un claro giro doctrinal— si se tiene en cuenta, como se ha indicado, que en los juristas bajomedievales, a diferencia de los del s. XVI la indemnización no siempre aparece como requisito fundamental de la expropiación. En este sentido, la construcción de R. Suárez se adelantaba a la mayoritaria doctrina posterior sirviendo incluso a algún autor como Covarrubias de criterio de autoridad precedente al que hacer mención en su interpretación (*vid. infra*).

Rodrigo Suárez, en cualquier caso, renunciaba expresamente a acumular citas de autores y disposiciones justinianeas para remitir específicamente a P. 2.1.2 que entendía respondía plenamente a la cuestión planteada para afirmar que la obligación del príncipe de *indemnizar* no necesariamente nacía de un contrato —en cuyo caso mediante juramento venía expresamente obligado— sino *ex ipsa legali necessitate*.

Se hacía eco a continuación, no obstante, de la opinión común de los postglosadores, cristalizada en Baldo, conforme a la cual por el *ius commune* el príncipe venía obligado por vía de contrato y convención —una de cuyas formas era la donación de una dignidad (*donatio seu concessio facta per regem sub nomine dignitatis*)— en cuyo caso se entendía que el monarca no concedía graciosamente —recuérdese a Montalvo— un mero privilegio. La obligación, en tal caso, debía entenderse no solo de derecho natural sino incluso de derecho civil al deducir de la tantas veces citada *l. bene a Zenone* que cabía al particular frente al rey la *actio realis et personalis ex contractu per eundem celebrato aut procuratorem suum*²¹¹, una obligación que se mantenía en vigor no solo en vida del rey —el caso hacía mención a Juan II— sino para sus sucesores.

De este modo —concluía—, si el rey por vía de *contrato* manifestaba libremente su voluntad no cabía causa alguna por la que pudiese excusarse de pagar una compensación sin que pudiese alegarse la urgente necesidad ya que «*cum ad satisfactionem faciendam à iure essent obligati... non est quid releuet necessitas: cum ea cessante ad hoc essent obligati*»²¹².

Frente a esta opinión, no obstante, se generalizaría entre los comentaristas bajomedievales toda una tradición interpretativa que contemplaba la posibilidad de que el rey expropiase sin causa y sin indemnización —haciendo uso de su *potestad absoluta*— lo que se entendía regía tanto para la expropiación del dominio como de la jurisdicción. J. Canning, al respecto, ha llamado la atención sobre cómo si bien los primeros postglosadores como Cino da Pistoia distinguirían entre las actuaciones del rey *de iure* —la habitual— o *de facto* —la potestad absoluta—, se debió a Bartólo el traslado de esta distinción a la cuestión de la *suprema jurisdicción* para defender más tarde Baldo abiertamente que si bien el príncipe debía actuar conforme a una justa causa a la hora de obtener la propiedad o la jurisdicción, en el caso de la jurisdicción cedida o en precario podía revocarla libremente²¹³.

211. *Ibidem*, n° 2 y n° 3, f. 28 v.

212. *Ibidem*, n° 4.

213. Joseph CANNING, *The political thought of Baldus de Ubaldis*, Cambridge, University Press, 1987, p. 80. En su comentario a D.1.4.1, «Item nota quod sicut princeps non debet alicui auferre dominium sine causa, ita nec propriam iurisdictionem, ut [D. 1.5.20], sed iurisdictionem commissam vel precariam auferre potest libere, ut infra [D. 5.1.58]».

Se planteaba de este modo la posible relación entre jurisdicción y dominio respecto a la expropiación, una cuestión polémica, en la medida en la que las diferencias a veces no resultaban sencillas, como pone de manifiesto el debate suscitado entre los juristas castellanos de finales del s. xv y primera mitad del xvi que progresivamente tenderían a separarlas.

De la identificación entre ambas al modo de Bártolo, partiría Juan López de Palacios Rubios, tomando como fundamento el Derecho canónico. En su comentario al derecho benefical consideraría, siguiendo a Inocencio IV, que si bien el titular último del dominio sobre los bienes eclesiásticos era Cristo, el Papa era vicario suyo con plena potestad en la tierra para disponer sobre ellos. De modo que las cosas de la Iglesia romana eran al Papa como las cosas del fisco al Emperador, *quasi patrimonium*, por lo que cuando despojaba a un clérigo o a un obispo del beneficio eclesiástico se puede decir que le despojaba tanto de la administración como del dominio (*potius dicitur auferre administrationem quam dominium*). Es más la libertad de la que gozaba el Papa de deponer a un obispo sin necesidad de causa, la trasladaba al ámbito de la concesión de beneficios para concluir que *«itaque ad libitum potest [Papa] Praelato auferre titulum beneficiale. Item... de rebus Ecclesiasticis potest disponere Papa ut vult, etiam sine causa: removendo unum à beneficio suo per iura allegata»*²¹⁴.

Parecía coincidir, de este modo, por vía canónica, con lo expuesto respecto a la tradición interpretativa que va de Cino da Pistoia a Baldo, definiendo más adelante al Papa, al igual que el Emperador o los otros príncipes, *legibus solutus*.

No dejaba de señalar, no obstante, que si el Papa privava sin justa causa a un particular de su dominio pecaba —una vez más la referencia obligada era Andrea d’Isernia— ya que aunque no estaba obligado por la ley positiva, lo estaba por el derecho natural, la equidad natural, la divina y el bien común²¹⁵.

Lo interesante, en última instancia, en el caso de Palacios Rubios, es constatar el traslado que hace de algunas de estas soluciones del Derecho canónico al derecho regio. En concreto, respecto a la modificación y revocación de las donaciones regias que aquí interesa, de las que admite, conforme a Baldo y los postglosadores en general, que hay que estar a su naturaleza, puesto que una vez perfeccionadas —en especial las remuneratorias— se convertían en contrato y obligaban al príncipe como a un particular. Entendía, no obstante, que el monarca *«possit reuocare suum privilegium sine causa»* y por lo que a las remuneratorias se refiere, cabía asimismo su revocación si mediaba justa causa. Y ponía como ejemplo de ello las mercedes enriqueñas muchas de ellas adquiridas como mayorazgo, frente a la reintegración a la Corona que los Reyes Católicos estaban llevando a cabo de las «donaciones inmoderadas».

La reinterpretación a favor de la revocabilidad resultaba así posible *«quia donationes et concessionis praedictae fuerunt adeo inmoderatae et immensae, ac regio nocivae»*. Pero además el apoyo argumental lo encontraba en el Abad Panormitano conforme al cual las promesas y asignaciones hechas por un rey en una «época cismática» o

214. Juan LÓPEZ DE PALACIOS RUBIOS, «De Beneficiis in curia vacantibus» en *Opera varia*, Amberes, Apud Haeredes Martini Nutij et Ioannem Meursium, 1615, 1, p. 777.

215. *Ibidem*, 4, p. 779.

conflictiva –como sería la de Enrique II– no podían considerarse completamente perfeccionadas –la pervivencia en este caso de un concepto altomedieval– (*Facta autem per principem schismatis tempore in regno vel promissa per eum, non sunt implenda*)²¹⁶.

No resultaba una cuestión pacífica, no obstante, a principios del s. XVI, la relación entre jurisdicción y dominio porque aunque de P. 2.15.5, 2.1.12²¹⁷ y 5.4.9 se deducía que en caso de que el rey donase o vendiese un territorio, villa, castillo, etc., no podía entenderse que con ello transmitía la jurisdicción si expresamente no constaba en la carta de donación, sería necesario aún recordarlo en R. 5.10.1 (*«porque se han ofrecido dudas sobre la validacion de las tales donaciones, y mercedes»*), que no hacía sino reiterar lo establecido en su momento en OA 27.3. Y aún así, la doctrina debatía en caso de concesión de la jurisdicción si ésta debía suponerse transmitida temporalmente o a perpetuidad o si en esa concesión de jurisdicción debía entenderse comprendido el término de la villa o el castillo.

Ilustra su importancia una *Allegatio* de Rodrigo Suárez referente a la donación que el Almirante de Castilla habría hecho de la jurisdicción del lugar de Herrera, sujeta a la villa de Palenzuela –a él perteneciente– a otro señor, Sancho. Se trataba, en última instancia, de una «donación de jurisdicción» entre señores que abría el debate sobre la posible «expropiación» para la villa de Palenzuela de su jurisdicción originaria sobre el término.

El dictamen al respecto de R. Suárez es suficientemente expresivo de los argumentos alegables en contra y a favor respectivamente de la validez de la citada «expropiación». Su punto de partida era, conforme a Bártolo y Baldo y en general a los postglosadores, la identificación entre jurisdicción y dominio (*«quod dominium et iurisdictio aequiparantur»*) antes de entrar a valorar la posibilidad de disponer de él por donación, entendiendo de derecho de gentes la adquisición tanto de uno como de otro –*maxime acquisitum de iure gentium vel naturali*–, y por tanto, solo expropiable con una justa causa.

A partir de ello, juzgaba que el argumento principal de los que se oponían a dicha «expropiación» radicaba en atribuir la condición de donación limitada a la hecha por el monarca en el donatario –en este caso el Almirante–, en la medida en la que no podía considerarse que el monarca hubiese querido enajenar en él la jurisdicción de la villa. Lo que impedía al donatario hacer donación de ella a otro²¹⁸.

216. «Repetitio rubrica de donationibus inter virum et uxorem» en *ibidem*, p. 211, n° 14-18. A lo que añadía, conforme también al Abad Panormitano «quod si Cardinales ante creationem Pape aliquid statuunt, et promittit quilibet illud obseruare, si fuerit electus: si est in praedictum dignitatis suae non tenetur electus obseruare».

217. Representativa es la glosa de G. López a P. 2.1.12 «según los privilegios», que expresamente remitía a OM. 5.9.2 proveniente a su vez de OA 27.3 y que presentaba a partir de Juan Andrés y Andrea de Isernia como de *ius commune*: «innuit ista lex quod cessante privilegio, vel consuetudine, et si rex concederet aliquam terram titulo, duchatus comitatus, vel marchionatus, non tamen intelligeretur esse concessa iurisdictio: nisi hoc expresse diceretur in privilegio et fortè ex hac lex habuit ortum dispositio l. domini regis Alphonsi, quae est lib. 5. tit. 9. l.2 in ordin. regali, quidquid in hoc esset d'iure communi».

218. Rodrigo SUÁREZ, *Excellētissimae...*, *op. cit.*, allegatio 7, n° 1, p. 19: «... si iurisdictio propria non debet auferri sine causa, sicut dominium, dato quod principe concessisset locum de Palenzuela antecessoribus Almirandi cum iurisdictione, territorio et pertinentijs etc, tamen iurisdictionem propriam, quam dicta villa habebat super dicto loco de Herrera non abstulit sibi; et per consequens non transiuit

Los que esto defendían afirmaban así que la jurisdicción de la villa sobre el citado lugar le pertenecía *iure priuato* —como *dominus*— y que debía suponerse que el rey no actuaba nunca en perjuicio de un tercero —la villa misma— enajenando la jurisdicción aneja a su propio dominio, sobre todo, si no se había recogido expresamente en la carta de donación.

Pero frente a esta opinión, R. Suárez se declaraba favorable a considerar válida la donación del Almirante porque previamente había sido plena la donación que le había hecho el monarca —presunción de generalidad en la donación del monarca que ya Montalvo había defendido²¹⁹—. Partiendo también de que toda jurisdicción pertenecía en origen al monarca (*nam hac sunt regalia*), argumentaba que nada le impedía enajenarla si esa era su voluntad (*potuit rex auferre sibi, et transferre in eum cui donauit dictum locum de Palençuela; ergo si fuit donatarij, potuit nunc dictus Almirandus donatarius eam donare*) e incluso, podía privar a una persona o a una ciudad de ella, donándosela a otra (*potest iurisdictiones aliorum supprimere et non solum singularium sed etiam ciuitatum*)²²⁰. La conclusión era que el rey al hacer la donación al Almirante había expropiado a la villa de su jurisdicción a la que pertenecía como dominio para transferirla a aquél como señor:

... dato etiam quod iurisdictione dicti loci Herrera pertineret ad dictam villam de Palençuela, potuit Rex eam sibi auferre et in dominium alterius transferre, cum potuit eandem villam alienare, vt fecit, ergo illa quae ad villam pertinebant maxime iurisdictionem: nam princeps potest alienare et donare id quod est alicuius villae seru reipublicae vt est casus²²¹.

Pero si ésta era la consideración doctrinal en la primera mitad del s. XVI, la tendencia, a medida que avanza el siglo sería *la contraria*. Se dirigió a afirmar la jurisdicción como una vía fundamental de diferenciación entre la potestad del monarca y la de los señores feudales en materia de «expropiación». La razón era, una vez más, como explicaba J. Castillo de Bovadilla, que toda jurisdicción provenía del monarca aunque ahora la afirmación era interpretada de forma restrictiva por los altos tribunales del rey, un cambio de rumbo en la forma de resolver que incluso podía ser datado:

sólo el [Rey] puede embiar Jueces que conozcan de primera instancia con los Alcaldes Ordinarios, y aun contra voluntad de los Pueblos, lo qual no pueden los Duques, Condes, Marqueses, ni los Prelados; y así la Chancillería de Valladolid condenó al Conde de Coruña el año pasado de ochenta y nueve [1589]

in dominium legatarii;... vnde non potuit ipse donare nec auferre a dicta villa, quod suum proprium erat; et non domini».

219. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Fuero Real...*, *op. cit.*, f. clxxiiiij, gl. «no puede toller» a 3.12.8, «An donatio regis sit extensibilis... notat Bal. quod in concessione generali vel indiffinita in ti. luocationum quam venit nisi ius quod habet concessor...».

220. La jurisdicción además la entendía de forma diferente si se tomaba como referencia el territorio o el magistrado al que atribuía un papel activo en su definición: «iurisdictione in loco seu territorio est materialiter et passive. Sed formaliter et actiue est in magistratu» (Rodrigo SUÁREZ, *Excellentissimae...*, *op. cit.*, allegatio 7, n° 9, p. 20).

221. *Ibidem*, n° 10.

en Vista, y este de noventa y dos [1592] en Revista, á que no pudiese poner Alcalde Mayor en la su Villa de Daganzo, ni que el tal Alcalde Mayor conociese en primera instancia á prevencion, por no haver mostrado bastante Titulo o costumbre de ello... aunque han sido (á lo que entiendo) las primeras sentencias que sobre esto se han dado contra Señores de Vasallos: y despues he sabido, que por la Villa de Cervera se sentenció lo mismo en la dicha Real Audiencia contra el Conde de Aguilar, Señor de ella²²².

De hecho, la tendencia a la separación entre jurisdicción y dominio resultaría decisiva en el caso de la jurisdicción de los señores, como atestigua el propio Castillo de Bovadilla, quien tomando como referencia a Baldo, Belluga y Pedro Gregorio advertía de que el rey «asi por la omision y negligencia de los Señores²²³... como por algún otro respeto y causa, puede resumir la jurisdicción de ellos y de otras personas particulares y de los pueblos y entrar en ella»²²⁴ (lo que no significa que se apodere de sus bienes). La clave residía en hacer mal uso de la jurisdicción y ello aunque los vasallos no se quejasen «y aun sin ser amonestados los Señores, según algunos Doctores y según Palacios Rubios, Matheo d’Affictis y otros— podrá el Rey por sola su voluntad quitársela»²²⁵.

La relevancia así de la separación conceptual que según se ha visto tendría lugar entre jurisdicción y dominio, fundamentalmente a partir de las construcciones de la *Segunda escolástica española*, se pone claramente de manifiesto en la *limitación* que los reyes tenderán a hacer de las *facultades expropiatorias de los señores y ciudades* en beneficio propio.

3.2. *Los rescripta principis y la distinción entre instituciones de ius gentium y ius civile.* *La progresiva extensión de la causa*

En el amplio comentario que Diego Pérez de Salamanca dedica a los rescriptos (O. M. 3.12.1-5) distingue a partir del Derecho canónico dos tipos (*species*): de justicia —debido al juez en un conflicto entre partes— y de gracia. Estos últimos los otorgaban los soberanos «quando Papa, vel alius mera liberalitate aliquid concedit [D. 39.5.29] vt si mandat Papa alicui prouideri de beneficio». En caso de duda se presumía siempre que el rescripto era de justicia, no de gracia, porque «gratia in dubio non praesumit[ur] à Príncipe, sed dicens sibi co[n]cessam, tenetur ipsam

222. Utilizo Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz, y de guerra y para los prelados en lo espiritual y temporal...*, Madrid, En la Imprenta Real de la Gazeta, 1775, lib. 2, cap. 16, n° 74, p. 546.

223. Lo había defendido ya Gregorio LÓPEZ precisamente en P. 2.1.2, gl. «por privilegio» calificando la reversión de «recuperación» —no de devolución—: «Et nota quod in terris dominorum rex fundat intentionem super iurisdictione: unde ex sola negligentia eorum iurisdicctio reuertitur ad ordinariam et regiam, à quo emanavit... et hoc casu non proprie sit devolutio, sed recuperatio aut potius reuersione ad pristinum statum et natura remoto obstaculo».

224. Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA, *Política...*, *op. cit.*, lib. 2, cap. 16, n° 51, p. 543.

225. *Ibidem*, n° 82 y 83, p. 549.

probare» [Extravag. 4. (*de concessione praebendae et ecclesiae non vacantis*)²²⁶. Son estos últimos, los de gracia, los que aquí interesan, si bien, como señala S. de Dios, «una vez otorgada la gracia se transformaba en derecho adquirido, en cuestión ya de justicia defendible ante los jueces»²²⁷. La cuestión que se plantea es, por tanto, si mediante rescripto contrario a un privilegio o a un derecho anterior (*rescripta contra ius*) podía el monarca privar a alguien de sus bienes (P.3.18.31).

Si la historiografía jurídica interesada en el derecho civil ha insistido, a partir de Azo y Bassiano en el carácter derogatorio del *ius commune* que el rescripto conllevaba, o mejor en la pretensión (*voluntas*) del príncipe de establecer un nuevo derecho²²⁸, la interesada en el Derecho canónico –basada tanto en la doctrina como en la práctica de la Rota romana desde el s. XIV²²⁹– ha tendido, por el contrario, a insistir en el carácter suspensivo respecto al acto jurídico precedente dado el perjuicio a terceros que su ejecución podía suponer y, con ello, en su excepcionalidad²³⁰.

Formalmente, la introducción sucesiva en el tiempo en los rescriptos de las cláusulas «*non obstante*», «*cierta ciencia*» y «*poderio real absoluto*», con significados diferentes entre sí tendrían la finalidad –en línea con la posición de los civilistas– de establecer una presunción de intencionalidad por parte del príncipe, lo que no evitaba el control judicial último –la postura de los canonistas– que de los riesgos de *subrepticio* –la exposición incompleta– y *obrepticio* –la exposición falsa– se derivasen. Además debía tenerse en cuenta su diferente valor en función de si era contrario al derecho divino, al natural o al derecho positivo precedente, lo que, en definitiva, hacía extremadamente compleja y casuística su aplicación²³¹.

226. Diego PÉREZ DE SALAMANCA, *Ordenanzas reales de Castilla, por las quales primeramente se han de librar y juzgar todos los pleytos civiles y criminales, Nuevamente glosadas, y enmendadas en el texto, con las aplicaciones de los fueros de Aragon y Ordenanças de Portugal...* Salmanticae, Excudebat Ioannes Maria a Terranoua, 1560, 3.12.3 col. 1183-1184. Más adelante, no obstante, aclaraba: «respectu literae iustitiae, siue in forma pauperum possunt etiam alijs repectibus dici gratiosae. Nam cum Papa sit solutus legibus... Certe de iure non astringitur tales literas concedere, cum possit remittere impetrament ad suum ordinarium, ergo in hoc dicitur Papa gratiam concedere ex mente Panormita. in capit. nonnulli» (col. 1186).

227. Salustiano de DIOS, *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474-1530*, Madrid, CEC, 1993, p. 102.

228. Dieter WYDUCKEL, *Princeps...*, *op. cit.*, p. 80 y Ennio CORTESE, *La norma...*, *op. cit.*, pp. 42-99.

229. Angela SANTANGELO CORDANI, *La giurisprudenza della Rota romana nel secolo XIV*, Milán, Giuffrè, 2001, pp. 533-565.

230. Fundamental, Harry DONDORP, «Rescripta contra ius: die mittelalterliche Interpretation von C. 1.19.7» en *ZSSRG, Kan. Abt.*, 83, 1997, pp. 283-304, que trae causa de Harry DONDORP, «Review fo Papal Rescripts in the Canonists' Teachings» en *ZSSRG, Kan. Abt.*, 76, 1990, I (pp. 172-253) y 77, 1991, II (pp. 32-109).

231. Causa y *ius civile/ ius gentium* resultaban, de acuerdo con D. Pérez de Salamanca determinantes: «In mandatis aduertendum est, an sint iusta, an iniusta, vel ambigua. In primo casu obediendum est Principi quo ad omnia. In secundo supersederi oportet quo ad executionem et consulendus est Papa seu Princeps, nisi secunda iussione primum mandatum, quod videbat iniquum confirmet. Tu[nc] que in principe praesumitur causa iusta [D. 48. 19.4] ... ergo ei obediendum, cum ex geminatione rescripti constet de eius ius voluntate. Quid si praecipiat peccatum, vel materiam scandali praestet rescriptum? Pan[ormitanus] tenet obediendum non esse. Quia tantum dispensatio in his, quae iuris positui sunt, est ei concessa et non dissipatio: nec habet potestatem supra ius diuinum ad ipsum dissoluendum». Pero también lo eran las distintas cláusulas en relación a la subrepción y obrepción: «Quaero. Subrepticio quomodo tollatur? Dic quod tollitur per clausulam *motus proprij* Celsum, Rebuffu[s] (ponit plures effectus huius clausulae). Secundo etiam tollitur per clausulam *Non obstante* ... per Chassne[aux] in consuet. Burgund. Tertio per

Parece, en cualquier caso, que hacia mediados del s. XVI, conforme a D. Pérez de Salamanca, tendió a considerarse que no cabía la expropiación mediante rescripto con solo las cláusulas «ex certa scientia»²³² y «plenitudo potestatis» («*fallit eo casu, quo princeps vellet auferre dominium rei meae ex certa scientia et plenitudine potestatis*»)²³³. La pretensión sería evitar que por un privilegio regio, del que podía dudarse su validez, se afectase al dominio o al derecho de terceros.

Respecto a la cláusula «non obstante» —más canónica en lo que tenía de «dispensa»— ya Bonifacio García en su glosa a *La Peregrina* había aclarado que debía constar a qué ley, rescripto o sentencia en concreto del derecho del reino se refería (*quod princeps no[n] videt[ur] velle aliquod iniustum et ... quia nemo sibi ipsi facit iniusticia sufficienti verba generalia si autem vergit in detrime[n]tum aliorum qui ius habe[n]t requirunt[ur]t veba specialia*)²³⁴. Por otra parte, cuando el rescripto —añadía el citado glosador— suponía privar de bienes a alguien, no podía ejecutarse sin haber sido éste escuchado en juicio, esto es recalca su carácter suspensivo²³⁵.

En términos generales puede decirse que, en el caso peninsular, el punto de partida respecto a los actos de expropiación mediante rescripto fue el principio de la nulidad de los rescriptos contrarios al derecho natural contemplada en P. 3.18.31: *e si la diere non deue valer e contra derecho natural seria si diesen [los emperadores, reyes u otros señores] por preuillejo las cosas de un ome a otro, non auiedo fecho cosa, porque las deuiesse perder aquel cuyas eran*²³⁶.

Tanto la glosa a esta ley en *La Peregrina*, como el *Repertorium* de Montalvo o Gregorio López coinciden en afirmar, como indica el primero de los textos, que «*facilius est tollere iura positiva siue priuilegia quam iura com[mun]ia*»²³⁷. Para exponer Gregorio López que solo cabía la expropiación *sin causa* en el caso de situaciones de dominio adquirido por derecho civil como la prescripción o la sentencia:

clausulam si non fit alteri ius quaesitum ipsa enim tollit omnem subreptionem... quae a tertio allegari posset, dicente sibi rescriptum praeciudiciale: nec est opus alia mentione coloratae possessionis... Quia rescriptum videtur concedi sub conditione, si non praeciudicet alteri in iure quaesito... Quarto ex *clausula certa scientia* tollitur obreptio... Princeps non praesumitur. Ioan[nes]. Andr[eas]. Quod enim Princeps facit *ex certa scientia*, credendum est id esse factum pro vero et scienter, non autem ignoranter secundum Bart. [D. 29.7.8] nec tale factum potest in dubio reuocari, cum haec clausulam excludat omnem ignorantiam et errorem Pan[or]mitanus]. Ex certa scientia non purgat vitium obreptionis, et subreptionis, quod procedit in his, in quibus non praesumitur Princeps habere scientia et tunc nihil operatur ista clausula... Quinto idem dicunt quidam in clausula *ex plenitudine potestatis*, cum tamen operetur sicut *motus proprius*... quae operatur etiam vt principi non possit dici, Cur ita facis? Secundum Bal[us]. in praelud. Feudo». [Diego PÉREZ DE SALAMANCA, *Ordenanzas...*, *op. cit.*, 3.12.5, cols. 1199-1201].

232. Sobre la fórmula «ex certa scientia», sin embargo, Montalvo había insistido un siglo antes en su carácter suspensivo: «... quod tantum valet certa scientia principis in rescripto quantum valet dispensatio super alio actu ut notat Bar[tolo] [D.27.1.3]», para insistir en general que «vnde in dubio semper ultima opinio magistrorum videtur approbata» [Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Repertorium...*, *op. cit.*, f. cijj v.].

233. *Ibidem*, col. 1212.

234. *Peregrina*, v. «rescriptum» gl. f. *naturale*, f. ccccxij v.

235. *Ibidem*, v. «rescriptum» gl. c. *bona*, f. ccccxij.

236. Diego Pérez ponía precisamente como ejemplo de invalidez de rescripto *contra ius gentium* el dictado para privar a alguien de sus bienes sin causa: «Si vero sit contra ius gentium, etiam dicitur vires non obtinere, ut pote si dominium rei meae aufer» [Diego PÉREZ DE SALAMANCA, *Ordenanzas...*, *op. cit.*, 3.12.5, col. 1211].

237. *Peregrina*, v. «rescriptum» 3 b f «naturale».

quod dominium acquisitum de iure civili, pot[er]unt etiam sine causa tolli per principem[m], ut est in dominio acquisito per prescriptionem, vel sententiam, licet moderni secundum eum teneant contrarium: quod tamen et ipse limitat, nisi median[te] contractu fuisset acquisitum[m]: quia tunc sine causa tolli non potest et ideo idem erit in vtili dominio emphiteotea²³⁸.

Los casos en los que un rescripto podía considerarse contrario al derecho natural los aclaraba Montalvo quien con carácter general empezaba distinguiendo entre ley y rescripto al ser más intempestivo/irreflexivo el segundo para concluir, siguiendo a Bártolo que mediante rescripto el rey no podía sin causa privar a nadie de sus bienes en la medida en la que con ello deparaba un perjuicio perpetuo a otro. Es más, llegaba a una conclusión excepcional para la época: mediando causa el rescripto solo era válido mientras ésta existiese²³⁹.

La norma de referencia sería además de las citadas disposiciones de Partidas, el Ordenamiento de Cortes de Madrid dado por Alfonso IX en 1329 (pet. 77), que recogerían tanto OM. 3.12.5 como R. 4.14.4. La disposición, referente a las «cartas desafortunadas» –obedecidas pero no cumplidas– establecía en primer lugar la obligación de consultar al rey: que en las que mandasen tomar «a algunos o alguno lo que an todo o parte dello, que aquellos que ouieren a conplir las cartas que rrecabden los bienes sobre bonos ffiadores abonados o los pongan en fieldat in manno de omes bonos abonados, et enbien mostrar las cartas e el ffecho ami por que lo yo libre commo la mi merçed ffuere». Pero además en el caso de los rescriptos (*cédu-las* y *provisiones*) contra terceros, a pesar de figurar en ellos las cláusulas conocidas contra ley o fuero usado, se ordenaba: «que non valan non embargante cualesquier cláusulas derogatorias».

En lo que parece, no obstante, que los procuradores en Cortes tuvieron que seguir insistiendo ante el rey durante el s. xv, como pone de manifiesto una petición de 1442:

por quanto en las cartas que emanan de vuestra alteza se ponen muchas exorbitançias de derecho de las quales se dize non obstante leyes e ordenamientos e otros derechos, que se cunpla e faga lo que vuestra sennoria manda e que lo manda de çierta sçiençia e sabiduria e poderio rreal absoluto e que rreuoca e cassa e anulla las dichas leyes que contra aquello fazen e fazer pueden, por lo qual non prouechan a vuestra merçet fazer leyes nin ordenanças pues está

238. P. 3.18.31 glosa «a otro». En la glosa previa «natural sería» G. LÓPEZ aclara cómo entiende el dominio de derecho de gentes, que sin embargo, frente a autores posteriores sigue identificando con el derecho natural: «*de iure gentium intellige quod fuerunt dominia constituta... et ius gentium dicit naturale: quia r[at]ione inductum est... et quia ius ge[n]tium apud omnes generale est dicit etiam ius naturale...*».

239. «Quia leges sunt cum magna deliberatione fiende ut l. humanum C. de legi. [C. 1.14.8] sed rescripta cum quadam inoportunitate et indeliberate conceduntur ut l. i. C. de peti. bon. Subla. [C. 10.12]. Ex quibus etiam concluditur quod princeps per suu[m] rescriptu[m] no[n] potest auferre mihi rem mea[m] me iniucto. Etiam dato mihi precio ut l. i. ff. de consti. princ. [D.1.4] et l. quotiens L de preci impera. [C. 1.19.2] et l. i C si contra ius vel utili. pu. [C. 1.22] ubi sine causa per rescriptu[m] no[n] potest me priuare... in illis q. parant perpetuum preiudicium alteri Rex non habet hoc priuilegium ut hoc possit facere... Ex quibus etiam noto quod licet princeps ius gentium vel naturale non possit mutare in suo genere ut notat glo l. i ff De consti. princ. [D.1.4]... Et sic causa subsistente valet rescriptum non alias ut nota per et Bar[tolus]». Alonso DÍAZ DE MONTALVO, R. *Repertorium...*, op. cit., v. «rescriptum», ff. ci v. - cij.

en poderio del que ordena las dichas cartas rreuocar aquellas. Por ende muy virtuoso rrey e sennor, suplicamos a vuestra sennoria quele plega que las tales exorbitançias non se pongan en las dichas cartas...²⁴⁰.

A partir de aquí es clara la extensión menor de estas cláusulas que en relación a la expropiación –cuando se equipara ya, como se ha señalado, a la venta forzosa– tenderían a hacer los comentaristas castellanos del s. XVI.

De entre ellas, la construcción más destacable es, sin duda, la de Alfonso de Acevedo, que con su habitual claridad, insistiría en la necesidad de justa causa cuando se trataba de expropiar el dominio directo pero también –de acuerdo con la ampliación a los derechos reales en general que habían hecho los postglosadores desde Bártolo– cuando la situación era el dominio útil o la expectativa creada por testamento o contrato en la medida en la que entendía, conforme a la tradición bajomedieval que el dominio de las cosas era de *iure gentium* –para más adelante considerarlo incluso *ius diuinum*–. Seguía en ello, entre otros, a Luis de Molina, en el consabido párrafo comúnmente citado (*De primog.* lib. 3, cap. 3, n° 14) y al primer autor castellano que, como se vio, había llevado a cabo un intento de sistematizar las acepciones jurídicas del término *aufferre*, Juan Bautista de Villalobos. Si hasta aquí no había novedad, lo más importante, sin embargo, es que frente a la opinión mayoritaria en época medieval, defendía que tampoco las acciones para reivindicar el bien –como tales de derecho civil– podían ser expropiadas sin causa y ello tanto en el caso de las acciones personales como reales, según deducía de P. 3.18.32.²⁴¹

Planteanda, a partir de ello, la debatida cuestión de si cabía que el príncipe expropiase sin causa, concluía a partir de considerar abiertamente el dominio ya no de *ius gentium* sino una institución de *derecho divino* (... *de iure gentium, prout est rerum dominium, imo et iure diuino*) y, por tanto –siguiendo a P. Rebuffi²⁴²– contrario a él cualquier privación de un derecho patrimonial adquirido (*iure etiam diuino prohibitum fit ius alterius tollere*), que la presunción de causa solo cabía cuando se dictaba una ley general, no en los casos en los que «*scribit ad alicuius supplicationem*»²⁴³. En el caso de los rescriptos del príncipe insistía en que el juez no podía limitarse a ejecutarlos si entendía que eran injustos como cuando eran concedidos contra inaudita parte, puesto que el juez no podía considerarse inmune al pecado sino obligado en conciencia. Se debía, en tales casos consultar al rey pero no una sino dos veces (*secunda iussio*).

La construcción de Acevedo sería comúnmente aceptada por la doctrina posterior. Lo pone de manifiesto Gaspar de Hermosilla, ya en el s. XVII, quien además de advertir que no cabía el ejercicio de la *plenitudo potestatis* para un fin injusto («... *neminem habere aequalem potestatem, quam Deus: et plenitudo potestatis ad malum et iniquum no extenditur, quia id dicitur, quis posse, quod iuste, et salva sua dignitate potest*») no dudaba en extender la consideración de dominio no expropiable sin causa al adquirido por

rtes de Valladolid de 1442, pet. 11, p. 406.

241. Alfonso de ACEVEDO, *Commentariorum iuris civilis in Hispaniae Regias Constitutiones, quartum librum Novae Recopilationis complectens*, Salmanticae, Excudebat Cornelius Bonardus, 1587, f. 205 v., n° 1-5.

242. Sobre el rescripto regio en P. Rebuffi, *vid.* Javier GARCÍA MARTÍN, «En los orígenes...», *op. cit.*, pp. 43-45.

243. *Ibidem*, f. 206 r., n° 18.

derecho civil, como el obtenido mediante sentencia o por prescripción —frente a lo defendido un siglo antes por Gregorio López— («*sine causa per modum iurisdictionis Principem non posse à subditis auferre ea, quae ab ipsis acquisita sunt per modum iuris civilis per sententiam aut praescriptionem*»). Todo lo cual le llevaba a concluir respecto a los rescriptos siguiendo a Acevedo que

si aliquae literae Regiae contra ius expeditae fuerint, etiam cum clausul. Motu proprii, ex certa scientia, de potestate absoluta et aliis, quod non exequantur, quia eorum voluntas est, quod iustitia praevaleat²⁴⁴.

La tendencia, en definitiva al pasar al s. XVI, habría sido la de restringir este tipo de cláusulas en materia de expropiación. Lo muestra, por lo demás, el estudio de F. Cárdenas de la prerrogativa concedida por P. 3.18.33 al monarca de prorrogar el plazo de pago de las deudas —otra expropiación, conforme a la doctrina— si se constataba pobreza de los deudores, la necesidad de sus servicios en la hueste o «el sabor de les facer merced» a cambio, eso sí de fianza dada al acreedor, de la que sin embargo el príncipe podía dispensar haciendo uso de la cláusula *no obstante derecho de tercero*. Para Cárdenas, al fijar progresivamente límites al plazo de ampliación de las deudas, la jurisprudencia fue restringiendo el uso de esta prerrogativa, «á pesar de la generalidad con la que la habían declarado las leyes, hasta que al día ha desaparecido por completo en nuestros días»²⁴⁵.

Por lo que a la exigencia de *causa* se refiere, se debe señalar, como observó K. Seelmann, que la pluralidad de significados del término «auferre» hace que con anterioridad al s. XVI no pueda identificarse, sin más con la *utilitas publica*, de lo que es prueba la afirmación de Odofredo de que «*Item favoris ratione potest imperator auferre mihi dominium rei meae*» o la frecuente referencia al *favor religionis* entre los postglosadores²⁴⁶. Respecto al *rescripto*, que aquí interesa, posiblemente por influencia de la glosa de Inocencio IV ya estudiada, los más antiguos postglosadores parecen haber admitido la necesidad de causa —de *magna causa* la califica Alberico da Rosate— si se trata de mandato del príncipe contrario al *ius naturale*²⁴⁷.

Es importante observar, no obstante, que entre los postglosadores se desarrolló también una línea interpretativa —recibida en Castilla, como la glosa del s. XV atestigua— que admitía, en determinados casos, la posibilidad de expropiar sin causa mediante rescripto.

El texto de referencia sería desde Cino da Pistoia —el primero en defender la presunción de justa causa en los actos *de facto* del príncipe ya mencionados— un comentario de Accursio en su glosa «*ex aliqua causa*» a D. 40.19.4 en la que parecía identificar *iusta causa* con la *voluntas* de éste («*Magna et iusta causa est eius voluntas*») ²⁴⁸.

244. HERMOSILLA, *Notae...*, *op. cit.*, P. 5.5.53, gl. 1, n° 14-16, pp. 707-708.

245. FRANCISCO DE CÁRDENAS, *Ensayo sobre la Historia...*, *op. cit.*, pp. 237-240.

246. Kurt SEELMANN, *op. cit.*, pp. 148- 149.

247. Alberico da ROSATE, *Dictionarium...*, *op. cit.*, v. «auferre» (s. p.). En el caso precisamente de la donación de un bien de un súbdito a otro, el citado autor entiende que es siempre necesario hacerlo *cum causa* (*pro bono publico, pro pace habenda*). Cfr. Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, p. 213.

248. Conforme a U. Nicolini la frase «non era certamente intesa ad affermare che il rescripto dell'imperatore avesse già in sè la sua giustificazione e che la giusta causa si presumesse sempre nel

La idea puede encontrarse también en Baldo, a través del cual obtendría su máxima difusión, como a través de la glosa de Filippo Decio a la tantas veces citada Decretal 1.2.7. En concreto en su comentario a C. 1.19.7, Baldo haciéndose eco de la glosa anterior no dudaba en presuponer la existencia de causa en todo acto del príncipe (*habetur pro causa quelibet ratio motiva ipsius principis*) para argumentar a partir de C. 7.37.3 que en última instancia es deseable otra justificación que no sea la mera voluntad de éste pero no necesaria, en la medida en la que de hecho podía hacer uso de su *potestad absoluta*²⁴⁹. Incluso en el s. XVI como constata K. Seelmann la expropiación sin causa no se entendió carente de fundamento, sino que se supuso, cuando tenía lugar, que era porque el orden jurídico no la exigía, al ser un caso de derecho civil –por ejemplo las acciones–, para el que no era necesaria causa²⁵⁰.

Por lo que al caso castellano se refiere, la posibilidad de expropiar sin causa en época bajomedieval se vincularía –significativamente– a la donación. En concreto Montalvo en su glosa a F. Real 3.12.8, ya citada, establecía que cabía la revocación de un privilegio regio sin necesidad de causa, cuando éste no adquiría la condición de contrato –una donación remuneratoria.

*Concessio seu privilegium quod habet dependentiam a solo principi si non transit in naturam contractus, potest a principe libere revocari*²⁵¹.

Y en sentido semejante se mostraría Rodrigo Suárez, que tanta influencia ejercería desde la práctica en la doctrina posterior. En su *Allegatio* 10 admitía la irrevocabilidad de las donaciones remuneratorias para el propio príncipe incluso por ingratitud²⁵², desde la presunción bajomedieval de que el monarca nunca pretende perjudicar el derecho de terceros, razón por la cual debía actuar siempre con causa. Sin embargo, él mismo daba cabida en alguno de sus dictámenes a la interpretación doctrinal acuñada desde Cino de Pistoia y Baldo de la *plenitudo potestatis*²⁵³.

Es necesario preguntarse, en este punto, la razón de ser de este tipo de expropiaciones sin causa. A mi modo de ver, la clave residía en la especial protección dada a los bienes de titularidad regia –*Res publica equiparat[ur] minori et ideo habet benefici[um] restitutio[n]is in integrum*, afirmaría el glosador de la Peregrina²⁵⁴–. La

príncipe: tanto è vero che Accursio per le singole lesioni del diritto delle genti disposte con rescritto, richiedeva la presenza di una causa di pubblica utilità» (Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, p. 183). La referencia a la glosa de Accursio estaría presente también, como se verá, a partir del s. XVI entre los contradictores, de cualquier posibilidad de expropiar sin causa como D. de Covarrubias.

249. «Bona vero singularium personarum non sunt principis... de his tamen imperator disponere potest ex potestate absoluta ut de propriis... et maxime causa subsistente» (luego la causa no se presentaba como necesaria). Cfr. Joseph CANNING, *The political...*, *op. cit.*, p. 81, n. 40.

250. Kurt SEELMANN, *op. cit.*, pp. 143-144.

251. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Repertorium...*, *op. cit.*, v. «Rex» f. cx v.

252. «... si esset concessum in aequivalentiam, se satisfactionem non soluti pretij aut bonorum, seu seruitorium est irrevocabile, nec per principem potest reuocari... donatio remuneratoria non potest propter ingratitudinem reuocari et sic donatio, que reuocari potest, scilicet ex causa ingratitudinis efficitur irrevocabilis si fiat in remunerationem seu satisfactionem» (Rodrigo SUÁREZ, *op. cit.*, allegatio 10, n° 6, f. 29).

253. «cum princeps non debeat priuare aliquem dominio rei suae sine iusta causa: quia princeps in dubio nunquam videtur velle praediacare iuri tertii» (Rodrigo SUÁREZ, *op. cit.*, allegatio 11, n° 3-5, f. 29 v.).

254. *Peregrina*, v. «restitutio» gl. e loci, f. ccccxj.

explicación más amplia la proporciona Montalvo. Comentando la legislación en Cortes limitadora de las mercedes regias desde las Cortes de Valladolid 1322, que él mismo recopilaría en OM 5.9.3, exponía cómo el rey «*non potest per contractum nec alio modo concedere regalia nec minuere iura regni in preiudicium successoris*»²⁵⁵. La transferencia mediante contrato –obligación de *ius naturale/ius gentium*– frente al mero privilegio conllevaba, conforme a lo expuesto, una mayor dificultad en la revocación de la donación, que en caso de producirse tendría necesidad de una justa causa. De ahí la necesidad de mantener la consideración de este tipo de donaciones como un mero privilegio revocable.

Es por ello, que tras recordar que P. 2.17.1 otorgaba una especial protección a los bienes tanto del rey como del reino²⁵⁶, *segund fuero antiguo de España*²⁵⁷, Montalvo estimaba lícita la revocación por parte del rey de cualquier donación «*si eius antecessores irrationabiliter aliqua iura regni seu bona distraxerunt ad ius regni*». Y ello porque el rey no era sino un mero administrador y rector de los bienes públicos y no *dominus* sino *ad protectionem (iurisdictio)* –remitía, sobre ello a sus glosas a FR 3.12.8 y OA. 27.2–, con lo que no podía enajenar a perpetuidad mediante donación, ciudades, villas o castillos. El resultado era que no debía presumirse que si donaba un castillo, por privilegio o por costumbre se adquiriese «*officia et iura que ciuibus ciuitatis cui castrum erat subiectum*»²⁵⁸.

De esta opinión seguiría siendo, un siglo después, Juan Gutiérrez, que reclamaba la inclusión expresa en donaciones de este tipo de una cláusula en la que constase la voluntad regia de transmitir con los bienes de que se tratase, regalías como el cobro de impuestos, o el ejercicio de la justicia que, en cualquier caso, el donatario no podía enajenar a un tercero sin expresa licencia del concedente²⁵⁹. Gutiérrez

255. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Repertorium...*, *op. cit.*, v. «Rex» f. cvij v.

256. Sobre la modificación que la *Constitutio Roncaglia* (1158) introduciría en la consideración como regalías de los bienes públicos y comunes, trastocando la clasificación romana, *vid.* Guillaume LEYTE, «*Imperium...*», *op. cit.*, p. 22.

257. P. 2.17.1: «... E destas heredades, que son rayzes, las vnas son rayzes quitamente del Rey... E otras y ha que pertenescen al Reyno assi como villas, e castillos, o los otros honores, que por tierra los Reyes dan a los ricos omes. Onde en todas estas cosas deue el pueblo guardar al Rey, de manera que ninguno non sea osado de tomar por fuerça nin de furtrar, nin de encobrir ninguan dellas... Onde por todas estas razones qual quier que a sabiendas tomasse por fuerça: o furtasse las cosas muebles del rey segund fuero antiguo de España, faria aleue conosciada... E como quier que diximos de susso, que los que encubriesen, o enajenassen alguna heredad del Rey, que deuen auer pena como sobredicho es. Con todo esso, non deuen entender, aquellos que la touieren, que han derecho en ella, nin que les deue fincar, por esta razon, nin por tiempo, que la ouiessem tenido. Porque las cosas que pertenescen al Rey, o al reyno, non se pueden enajenar por ninguna de estas razones».

258. Alonso DÍAZ DE MONTALVO, *Repertorium...*, *op. cit.*, v. «Rex» f. cviii-cix v.

259. Manéjo, Juan GUTIÉRREZ, «*Practicarum Quaestionum civilium circa Leges regias Hispaniae*» en *Operum tomus tertius*, Lyon, Apud Ant. Servant et Socios, 1730, lib. 6, quest. 4, n° 12-14, p. 15: «*Hinc etiam obtinet l. 9 tit. 4 p.5 qua cavetur, quod si Rex aliquam civitatem, vel castrum Regiae dignitatis iusta ex causa alienaverit, excepta intelligantur jura exigendi gabellas, publica vectigalia, atque puniendi aliquem sanguinis poena; nisi haec jura expressa fuerint, atque tunc adhuc suprema iurisdictio et quos ad Regem appelletur exceptum intelligitur, secundum Covarru... sic etiam: ubi addit, quod si quis superiorem in temporalibus recognoscens habeat villam, vel civitatem cum iuribus Regalibus, non poterit jura illa Regalia alienari... Similiter etiam jus exigendi gabellas alicui concessum a principe, non potest sine concedentis licentia alteri vendi...*».

además marcaba claramente la diferencia entre privilegios gratuitos, revocables sin causa y donaciones remuneratorias (*nempe ex causa onerosa propter servitia impensa, vel pretium*) con valor de contrato que solo podían ser revocados con causa legítima y mediante el pago de una indemnización (*bono cambio*) —el elemento dominante desde el s. XVI—, no mediante un rescripto con una cláusula genérica. Incluía sin embargo, una importante excepción:

quod Rex non possit alienare bona et res ipsius Regiae dignitatis: hoc namque intelligendum est, ubi alienatio tenderet in maximum praejudicium Regni, secus si in modicum: tunc enim valeret quidem jure hujusmodi alienatio...²⁶⁰.

Por otra parte, reafirma lo señalado e indica el sentido de la evolución posterior de la expropiación la propia legislación de finales del s. XV tendente a limitar las donaciones regias y a favorecer su reversión a la Corona. Lo ilustra de forma esclarecedora la ya citada ley de Toledo (1480) [R. 5.10.15] al establecer: «... Lo que se compró por pequeños precios, pudiese quitar si los que lo compraron son muy bien entregados con ganancia conocida de lo que dieron por ello: pero deuseles fazer alguna enmienda, por lo que dieron por ellas» (el precio).

Sea como fuere, que el recurso a la presunción de causa en la donación de un bien ajeno por parte del príncipe siguió estando presente entre los argumentos de los juristas del s. XVI, se observa en la ya citada alegación jurídica de P. Núñez de Avendaño en favor de Gutierre de Sotomayor respecto a la disputa judicial entre los duques de Béjar con la ciudad de Toledo sobre el término de Puebla de Alcocer. Su defensa de la validez de la supuesta donación regia de dicho término a aquél un siglo antes a pesar de estar adscrito a la ciudad de Toledo, coincidiese o no con la sublevación de la ciudad que entonces tendría lugar, la fundamentaba Avendaño, a partir de P. 3.18.34²⁶¹, en la posibilidad regia de donar con causa o sin ella si el monarca hacía uso —siguiendo a Baldo— de su potestad absoluta («*suprema et absoluta potestate nichilominus si sit aliena valet et tenet alienatio etiam sine causa*») y si se hacía constar en el rescripto la cláusula *non obstante* y *ex certa sciencia* («*quod princeps potest etiam sine causa tolere ea quae sunt inducta de jure naturali vel genium cum clausula non obstante vel ex certa sciencia*»), ya que sobre lo que el rey hacía efectivo *ex certa sciencia* debía guardarse perpetuo silencio²⁶².

Recurría para fundamentar su argumentación a dos canonistas, el Hostiense y Juan Andrés afirmando que el príncipe «*est omnia et super omnia*». Además como *lex animata in terris solutus legibus*, sentaba, conforme a la interpretación tradicional ya expuesta, dos presunciones: que si no constaba una causa se presumía que la mera voluntad de aquél era causa suficiente para que la donación se considerase válida y que cuando un acto no valía conforme a la potestad ordinaria se presumía que

260. *Ibidem*, n° 10.

261. La ley se refería a los rescriptos *praeter legem*: «Pueden ser ganadas otras cartas que no son segun fuero e no son contra el. E estas son las que da el Rey queriendo fazer gracia e merced a los omes, assi como en darles heredamientos... E demas es razon e derecho que pues el Rey es tenuto, e poder ha de fazer merced que ninguno non gela contralle, nin gela embargue que la non faga allí, do el entendiere que conuiene...».

262. AHN, Secc. N., C. 394, D. 11, pte. 3, ff. 11 v.-12 v.

el príncipe quería hacer uso de su potestad absoluta. Y cuando se dudaba de si el príncipe quería expropiar el derecho de otro y hacer uso de la potestad absoluta bastaba con observar si en el rescripto se empleaba la cláusula *non obstante* u otra similar («*quo casu praesumitur volui auferre jus alteri quesitum*»)²⁶³.

Pero más allá del resabio medieval de la argumentación, lo importante es observar que el establecimiento de la presunción era también un modo de afirmar y diferenciar la potestad regia de las potestades señoriales. Lo ponía de manifiesto J. Castillo de Bovadilla —a partir de Baldo y Acevedo (R. 4.14.2)— al recoger expresamente la prohibición de toda facultad de expropiación a los señores indicando cómo «aunque algunas veces puede el Rey quitar el derecho de tercero... los Señores de Vasallos no pueden hacerlo»²⁶⁴.

Aclaraba además que «aunque los Reyes pueden por Derecho Divino y leyes Civiles y de Partida y en ocasiones de guerra y casos muy extraordinarios y de muy urgente necesidad y opresion y causa pública suya, o de sus Reynos, tomar para el remedio de ello lo necesario de las haciendas de los Pueblos, y de los Vasallos... e imponerles caritativo subsidio», los señores de vasallos, por el contrario, «por muy grandes necesidades que les ocurran, no podrán hacer esto, sino en casos muy tasados» [«dos casos expresados en Derecho»]²⁶⁵.

Frente a la interpretación de Núñez de Avendaño, no obstante, los autores favorables, por influencia del Derecho canónico, a la doctrina de la causa, se mostrarían dispuestos a defender incluso los derechos adquiridos a través de la estricta separación entre jurisdicción y dominio que la Segunda Escolástica desde Vitoria a Vázquez de Menchaca se encargaría de reafirmar, abriendo la vía a una más estricta exigencia de la causa. Se entendería, en este sentido que no era posible desapropiar (*auferre*) sin causa cuando el dominio adquirido —fuese el que fuese— lo había sido por un título (contrato, testamento, etc.) de derecho natural o de gentes. La tendencia, de hecho, sería la de *reducir progresivamente los ámbitos en los que el príncipe podía actuar sin causa*.

263. «et ubi non constant vel aparet de causa in prinçipi voluntas sua presumitur justa causa... etsi constat quod nulla causa subeset quia dixit quod sibi placuit de plenitudo potestatis tunc suficiit... jtem quia prinçeps presumitur velle absoluta potestate quando jure ordinario actus non valet... et uti dubitatur an prinçeps volueri jus alterus auferre inspiçitu an uti voluerit plenitudine potestatis, puta advdiendo clausulam non obstante, aut aliud simili quo casu praesumitur voluise auferre jus alteri quesitum...» (*ibidem*, ff. 14-14v).

264. Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA, *Política...*, *op. cit.*, lib. 2, cap. 16, n° 142, p. 563.

265. Los casos tasados que se mencionaban eran, en concreto, «si el Señor estuviese cautivo, ó huviese venido e pobreza grande, segun su calidad, ó estuviese en algun peligro evidente por guerra y los vasallos fuesen ricos y poderosos, ó para comprar alguna gran dignidad á su hijo, o para casar su hijo, ó hermana, ó para comprar algun Estado, ó gran heredamiento, ó para servicio del Rey, ó de su Exercito, ó si el Rey fuese hospedado en su tierra» (*ibidem*, n° 162, pp. 567-568). El dominico Francisco García, no obstante, en 1583 se haría eco de la continuidad de alguna práctica señorial expropiatoria bajo la forma de venta forzosa —su definición, como se ha indicado, desde mediados del s. XVI—: «De esto tenemos ejemplo muy común en los señores de vasallos, particularmente en el Reino de Valencia, los cuales fuerzan a que vendan dos huevos a dinero, la gallina por un sueldo y el cabrito por un real, valiendo todas estas cosas mucho más. Claro está que aquellos vasallos, voluntad tienen de vender estas cosas, pero no por tan bajo precio, por lo cual, si a tal precio lo venden, es por la fuerza que los señores les hacen. Si esta fuerza sea justa o injusta, déjolo para que otros lo averigüen, que mejor sabrán la raíz de donde procedió tal obligación de vender los vasallos a sus señores las coasa por tan bajo precio...» [Francisco GARCÍA, *Tratado utilísimo...*, *op. cit.*, p. 192].

En esta línea, el avance de la doctrina de la causa, se hace patente en la que entiendo es la interpretación más garantista al respecto, la de Francisco de Avilés en su comentario a los Capítulos de Corregidores (1500). No duda, de hecho, como punto de partida en oponerse a la presunción de causa en los actos del príncipe que habían defendido de forma dominante en época bajomedieval Cino da Pistoria, Baldo y el Abad Panormitano tal y como se ha visto en Núñez de Avendaño. Frente a ellos, Avilés prefiere a Francisco de Aretino conforme al cual en los casos de dispensa *contra ius quesitum de iure naturali vel gentium ad praeiudicium alterius* no podía presumirse causa si no constaba expresamente. Se exigía alegar una justa causa para que la concesión pudiese ser considerada válida. Y ello porque en el derecho más antiguo toda persona y toda tierra era libre por lo que la carga (*munus*) que la concesión requería necesitaba *causa*²⁶⁶.

Más importante aún, Avilés defendería la reversión al donatario de la donación en caso de que cesase la causa de esa expropiación²⁶⁷. Aparte de la aplicación que supone de la fórmula «*cessante causa cessat effectus*», supone una clara cercanía a la identificación que la canonística tendería hacer de la causa con la *ratio* y la *aequitas*²⁶⁸.

La formulación doctrinal que empieza a hacerse en este sentido además no parece estar muy desligada de la práctica. En la documentación de finales del s. xv se constata la reclamación ante los tribunales del rey por expropiaciones ciudadanas sin consentimiento del dueño, aunque se pagase indemnización y se entendiese como venta. Lo prueba en el encargo en 1495 al corregidor o juez de residencia de Ávila de que resolviese en la reclamación de Rodrigo Cortés en la que afirmaba que

teniendo e poseyendo un solar de casa que está frontera de otra casa suya, el qual solar él tenía para juntar e fazer un quarto de casa con la dicha su casa: e diz que el corregidor e regidores de la çibdad de Ávila, desde non pudieron con su muger, estando él absente, que les vendiese el dicho solar, el qual non se les vendió a causa que se perdería totalmente la dicha su casa por estar como estava el dicho solar en la delantera de ella y en la vista de la plaça de la dicha çibdad, el dicho corregidor e regidores de fecho se entraron en el dicho solar e lo tomaron, e por tener color de justiçia, diz que para lo que fizieron pusieron en el dicho solar una carneçería, aviendo como ay en la dicha çibdad otros muchos lugares donde la pudieran poner e que estoviera mucho mejor que non en el dicho solar e frontera de la dicha su casa, en lo qual diz que está resçibiendo mucho agrauio e dapno, porque por lo susodicho, la dicha su casa non vale cosa alguna, por estar como estava el dicho solar enfrente de ella, e le quitaron la vista de ella e aunque por el dicho solar le davan algunas vezes treynta mill maravedís e a causa de non perder la dicha su casa nin le quitar la vista, nunca lo quiso vender.

266. Franciso de AVILÉS, *Nova diligens ac perutilis expontio capitum seu legum praetorum, ac iudicum syndicatus regni totius Hispaniae*, Medina del Campo, excudebat Mathaeus á Canto, 1557, cap. 24, gl. «título», n° 13, f. 218.

267. *Ibidem*, cap. 18, glo. *se haga*, n° 3, f. 184: «Auferre potest princeps seu republica ex causa mihi rem meam, soluto pretio si cessat causa, debet restitui dominio cui fuit ablata».

268. Ennio CORTESE, *La norma...*, *op. cit.*, pp. 282 y 290.

E nos suplicó e pidió por merçed que sobre ello le proveyésemos de remedio con justiçia mandando al pesquisidor de la dicha çibdad que vea el dicho agravio e dapno...²⁶⁹.

La tendencia, en cualquier caso, a contemplar la expropiación como venta en la que tasar la indemnización resulta evidente en el paso del s. xv al xvi, debiendo siempre mediar autorización regia. La expropiación en 1514 de una serie de casas en la ciudad de Granada para construir una plaza ponía además de manifiesto los problemas derivados de la expropiación de censos:

dezimos que por quanto esta dicha çibdad manda haser y haze vna plaça en el sytio que dizen del Habatín y para que se haga es neçesario derribarse algunas casas y tiendas de algunos vezinos desta çibdad las quales están tasadas e apreçiadadas por los alarifes desta çibdad e por otras personas nombradas y señaladas por los dueños de las dichas casas conforme a la provision de la reyna, nuestra señora, que para hel hazimiento de la dicha plaça mandó dar... e por quanto ay algunas de las dichas casas e tiendas que se an de derribar questán açensuadas e los dueños dellas las tienen dadas a çenso perpetuo e otras a çensos abiertos, les damos el dicho poder para que en pago... puedan señalar e señalen a las personas cuyas son las dichas casas y tiendas questán açensuadas en los propios e çensos questa dicha çibdad tiene e otro tanto, commo monta el çenso de las dichas casas y tiendas poniendo en la dicha sytuayçon e señalamiento condiçion que sy dentro de diez años conplidos primeros syguientes la dicha çibdad diere e pagare los maravedys en que fueren apreçiadados los dichos çensos... queden libres e tornen e buelvan a la dicha çibdad e sy dentro de los dichos diez años o después cada e quando que la dicha çibdad quisiere, diere otro tanto çenso e otras posesiones que sean buenas a los dueños de las dichas casas e tiendas questavan açensuadas, que asy mismo con esto cunpla la dicha çibdad e para que en nonbre de la dicha çibdad puedan jurar e por vía de restituçion diziendo que la dicha çibdad fue engañada, nin por vía de nulidad de contrato, nin por otra cabsa, nin hazaña alguna no yra ni vendrá contra lo contenido en este dicho poder nin contra lo que sobrello fiziese el dicho señor corregidor y los dichos diputados...²⁷⁰.

Se planteaba de esta forma el problema de la expropiación no solo de la nuda propiedad sino de los derechos reales sobre ella establecidos –las nuevas cuestiones que en el s. xvi se planteaban–, lo que la doctrina resolvería a partir de la ampliación

269. Blas CASADO QUINTANILLA, *Documentación Real del Archivo del Concejo Abulense (1475-1499)*, Institución «Gran Duque de Alba»-Diputación de Ávila-Caja de Ahorros, 1994, n° 111, p. 279. En la misma línea se sitúa la Real Cédula de los Reyes Católicos de 1494 ordenando al concejo de Madrid que indemnizase a Juan Palomino por un solar expropiado para cercar la villa recogido en Timoteo DOMINGO PALACIO, *Documentos del Archivo General de la Villa de Madrid*, Madrid, Imp. y Lit. Municipal, 1907, v. III, pp. 389-390.

270. María Dolores GUERRERO LAFUENTE, *La memoria de la ciudad: el segundo Libro de Actas del Cabildo de Granada (1512-1516)*, Granada, 2007, v. 1, Acta de 21-4-1514, pp. 469-470. Los problemas que la expropiación generaría se comunicarían con prontitud al rey a través del Consejo de Castilla así como al presidente y oidores de la Chancillería (p. 480).

del concepto de dominio ya señalada y, sobre todo, la traslación de la figura de la expropiación a la de la venta forzosa.

4. LA EXPROPIACIÓN COMO VENTA FORZOSA. LA SEPARACIÓN ENTRE JURISDICCIÓN Y DOMINIO Y EL PROBLEMA DE JUSTIPRECIO

Si hasta este momento han sido P. 2.1.2 y P. 3.18.13 las normas de referencia para la doctrina, a partir del s. XVI la atención se traslada a la 5ª Partida dedicada a los contratos y en concreto al contrato de compraventa (tit. 5) con una disposición específica referente a la expropiación como es P. 5.5.53 y que, sin embargo, G. López continuaba interpretando, como se explicará, desde la valoración precedente.

Frente a ello, tres son los autores en los que creo puede detectarse más claramente el origen del cambio doctrinal en materia de expropiación: Pedro Núñez de Avendaño que desplaza su centro de interés a P. 5.5.53 considerándola, no obstante, complementaria de las otras disposiciones de Partidas ya mencionadas referentes a la donación, Diego de Covarrubias y Antonio Gómez que desarrolla un concepto de utilidad pública más amplio del generalizado hasta ese momento.

4.1. La construcción teórica de la expropiación como venta forzosa. La indemnización (el pago del precio) como fundamento

Respecto al primero de los autores citados, P. Núñez de Avendaño, contamos, como ya se ha señalado, con un dictamen específico, inserto en un pleito que permite establecer el fundamento jurídico concreto del que parte en su razonamiento. El pleito, en concreto, parcialmente estudiado por J. B. Owens enfrentaba todavía en 1555, después de un siglo, al concejo de Toledo y al Duque de Béjar en relación a la jurisdicción del término de Puebla de Alcocer. La Casa de Béjar hacía remontar sus derechos a la donación que Juan II había hecho de dicho término a su antepasado Juan Gutierre de Sotomayor, supuestamente —si bien la cronología no coincidía ya que era de 1445— tras su reintegración a la Corona como consecuencia de la revuelta ciudadana de 1449, desencadenada contra la acción de gobierno de don Álvaro de Luna. Frente a estos argumentos, la ciudad de Toledo insistiría en el perdón del rey de 1451 con la restitución de bienes y posesiones anteriores al concejo y la denominada «ley de Valladolid», ley en Cortes de 1442 en la que el rey Juan II declaró inalienables los términos de las villas y ciudades de realengo, incluso si las donaciones hechas hasta entonces habían sido de «cierta çiençia e proprio motu e poderio rreal absoluto»²⁷¹ a lo que no podía no afectar la donación concedida a

271. CARLYC, III, pet. 1, pp. 398-400, «... es mi merçed de mandar e ordenar e mando e ordeno por la presente la qual quiero que aya fuerça e vigor de ley e pacçion e contracto firme e estable fecho e firmado e ynido entre partes, que todas las çibdades e villas e logares mios e sus fortalezas e aldeas e terminos e jurediçiones e fortalezas ayan seydo e sean de su natura inalienables e inperscribibles para sienpre jamas, e ayan quedado e queden sienpre en la corona rreal de mis regnos e para ella, e que yo nin

Gutierre de Sotomayor²⁷². Es claro que el problema que se planteaba era el ya referido de la donación regia de los bienes de un súbdito a otro.

No hay duda, desde el punto de vista legislativo, que los Reyes Católicos sancionaron en 1480 las ventas de bienes de realengo anteriores a 1464, pero lo que aquí interesa es el decisivo cambio introducido en la argumentación del pleito por P. Núñez de Avendaño a favor del Duque de Béjar.

Curiosamente, según observa J. B. Owens, la necesidad de presentar como válida la donación regia a Sotomayor llevaría a Nuñez de Avendaño a afirmar la potestad absoluta del monarca por encima de la ley, «no obstante las leyes y costumbres en contrario que hubiera o hay»²⁷³. Seguía para ello inicialmente la interpretación tradicional atribuida a Cino da Pistoia y Baldo, que concretaba en dos presunciones: «*princeps presumitur velle absoluta potestate quando jure ordinario actus non vales*» y «*ubi dubitatur an princeps voluerit jus alterius auferre inspicitur an uti voluerit plenitudo potestatis, puta adveniando clausulam non obstantes*»²⁷⁴.

Advertía, no obstante, a continuación de la oposición que los canonistas mostraban a estas máximas (*Contra hoc tamen videtur multum obstare omnium doctorum dispositio in locis superius relatis praesertim canonistae*) quienes a partir de la Decretal *Quae in Ecclesiarum* (X.1.2.7) insistían en que el requisito fundamental para que se considerase válida la donación por parte del rey del bien de un súbdito a otro era el pago al primero de una indemnización (*Rex possit rem unius auferre et alteri concedere debet intelligi soluto bono cambio ey cui res auferitur*), en lo que la mayoría de la doctrina (*magis comunis doctrina doctorum*) consideraba que coincidían el *ius commune* y el derecho regio (P. 2.1.2 y P. 3.18.31).

Pero lo más llamativo es que al no constar que a la ciudad de Toledo se le hubiese entregado indemnización alguna, recurría no a las sedes indicadas de Partidas sino a P. 5.5.53 referente a la *venta o donación* (sic) de cosa ajena por el rey —que entendía aclaraba las dudas que las dos anteriores establecían («*a quitar esta duda vino*

mis subçesores nin alguno dellos non las ayamos podido ni podamos enajenar en todo nin en parte nin en cosa alguna dellas, pero que si por nesçesidad asi por rrazon de seruçiõs señalados commo en otra qualquier manera nesçesaria mente deua e aya de fazer mreçet de vasallos, que esto non se pueda fazer por mi nin por los rreyes que en mi logar subçedieren en mis rregnos, saluo seyendo primera mente vista e conoscoida la tal nesçesidad por mi o por los rreyes que despues de mi fueren, como dicho es con consejo e de consejo e de acuerdo de los de mi Consejo que a la sazõn en mi corte estouieren o de la mayor parte dellos en numero de personas, e asi mesmo con consejo e de consejo e acuerdo de seys procuradores de seys çibdades quales yo nonbrare aquende los puertos, sy de allí se ouiere de fazer la tal merçet de vasallos, o de allende los puertos sy de allá se ouiere de fazer la tal merçet... e que sy contra el tenor e forma de lo suso dicho fuer procedido aqual quier alienaçion, que el mesmo fecho e por ese mesmo derecho aquella aya seydo e sea ninguna e de ningunt valor e la non aya podido nin pueda aver nin ganar aquel en quien fuer fecha nin sus herederos nin subçesores, nin aya podido nin pueda pasa nin pase la propiedad e sennorio nin la posesion dello nin de cosa alguna dello en aquel en quien fuere enajenada, nin la aya podido nin pueda ganar nin perescreuir en ningunt tiempo, mas que siempre aya quedado e quede en la corona rreal de mis rregnos e para ella... non enbargantes quales quier cartas e mandamientos e preuillejos que yo aya dado o diere en contrario de lo suso dicho... en avn que se digan proçeder e ser dado de mi propio motu e çierta çiençia e poderio rreal absoluto e por primera e segunda jusion e dende en adelante...».

272. John B. OWENS, «By my absolute...», *op. cit.*, pp. 141-173.

273. *Ibidem*, p. 164.

274. AHN, C. 394, D. 11, pte 3, ff. 14.-14 v. El punto de partida era además la máxima «*ubi non constant vel aparet de causa in principi voluntas sua presumitur justa causa*» (f. 13 v.).

la ley 53 *tt*^o 5 *pta* 5 confirmando la disposición del derecho común»—, para argumentar que no era necesario que el rey entregase el precio de la indemnización antes de llevar a cabo la expropiación, como P. 2.1.2 y P. 3.18.31 parecían establecer. Defendía, por el contrario, que la «enajenación regia» —no hablaba ya de donación— transmitía la titularidad sobre el bien, teniendo el propietario originario cuatro años para reclamar la estimación del valor de la cosa ante el fisco regio pero sin inquietar al nuevo propietario en su dominio (*non dato ante bono cambio valet et tenet alienatio, facta a rege de re aliena et transfertur dominium*)²⁷⁵.

El nuevo principio así establecido suponía la transformación en sentido «consensual» de la actuación expropiatoria del monarca, que se obligaba al pago de un «precio», que sin embargo, no necesariamente tenía que entregar —frente al carácter real de la donación en la tradición bajomedieval— para poder llevarla a cabo. Y siguiendo a los postglosadores, hacía extensiva la disposición a los casos en los que el expropiado era un menor —en este caso, conforme a la argumentación de la parte contraria, la ciudad de Toledo²⁷⁶.

Lo importante era, en definitiva que la disposición le servía a Avendaño como un medio con el que afirmar la potestad regia desde la potestad ordinaria del monarca frente a lo que había sido habitual entre los postglosadores: tratar sobre el precio de indemnización cuando el rey hacía uso de la potestad absoluta.

El cambio en la interpretación doctrinal que supone la solución de Núñez de Avendaño se observa en que tanto Montalvo como Gregorio López al considerar en la glosa a P. 5.5.53 el tema de la expropiación se limitaban a remitir a lo que exponían en F. R. 3.6 el primero y a su comentario de P. 2.1.2 y P. 3.18.31 el segundo, esto es, a las sedes en las que la materia era la potestad del príncipe, la donación o el rescripto.

Y si Montalvo no hacía sino tomar en consideración la tantas veces citada ley *bene a zenone* (C. 7.37.3), G. López sintetizaba su posición respecto a si el príncipe podía privar a alguien de su dominio (*auferre alicui dominium rei suae*) en virtud de su plena potestad (*de plenitudine potestatis*) —entonces ya una vieja cuestión (*ex decisione illius antiquae quaestionis*)—, entendiendo como solución más probable a partir de la conocida decretal *quae in Ecclesiarum*, 1.2.7 y la glosa de Filippo Decio que debía

275. *Ibidem*, f. 15-15 v. En concreto, argumentaba: «... los derechos que disponen que el Rey puede tomar la cosa agena y dalla a otro dando buen cambio, no proyben que el Rey no la pueda dar ni quitar sin dar buen cambio primero, de tal manera que por no dar el buen cambio primero al señor de la cosa, dexede de pasar el señorío en la persona a quien se da, porque antes de derecho comun y del Reyno esta dispuesto lo contrario... *Ubi probatur q[uod] facta venditione rei aliene a Rege, valet alienatio, et dominus tenetur petere preçium infra quadrenium, quo transacto nihil petere potest ad idem est tam[quam] expresus in l. 53 tt. 5 pta 5* ... El qual es testo expreso y que deçide claramente nuestro caso para que de neçesidad se aya de deçir que la donaçion que hizo el Rey al maestre de los dichos lugares aunque fuesen de Toledo como diçe y comprados con sus propios dineros, valio y se paso el señorío dellos en el maestre, no embargante, que non preçediese el buen cambio, por que aquel cambio era a cargo del Rey que tomo la cosa y a el se le avia de pedir dentro del termino que esta dispuesto por derecho sin tener Recurso ninguno contra la persona a quien se dio porque el Rey quedo obligado a pagar la stimaçion de la cosa que tomo..., [C.7.37.3] *et donatarius qui habet causam a prinçipe sit securus et q. nullo modo possit molestari sed q. solum habeatur Regressus contra prinçipem vel ejus fiscum ad preçium*».

276. «Non solum habet locum maioribus sed etiam in minoribus vel aliis similibus personis yta Bal[dus] et dd. ubi supra [Cino, Odofredo, Paulo de Castro]» (*ibidem*, f. 16).

exigirse justa causa probada y pago del precio para ello, en la medida en la que se suponía que el Príncipe tenía como límite la *aequitas et honestas* si quería usar de su *plenitudo potestatis*²⁷⁷. Lo que no significa que no admitiese –como Avendaño– que de forma excepcional no siempre era necesario el pago del precio para que se considerase que el bien había pasado al príncipe o a su donatario –citando de nuevo a Andrea d’Isernia–. Sin embargo, lo significativo es que el comentario no lo hacía a P. 5.5.53 sino a P. 2.1.2²⁷⁸.

La razón de ello la encontramos, en el caso de Gregorio López, en su consideración como excepcional de la venta forzosa, limitada a casos tasados (*alios casus forte curiosus lector poterit reperire*²⁷⁹) tal y como explica en su glosa a P. 5.5.1, como en caso de necesidad de la república (*ob necessitatem reipublicae*) –obsérvese que el concepto es mucho más restrictivo que el de *utilitas publica*– o por razón de religión con la que en última instancia –al modo de los juristas bajomedievales (cita en concreto a Bártolo y Juan Andrés)– identifica el concepto jurídico indeterminado que es la utilidad pública (*utilitas omnium*):

si religiosi non habeant locum ad habitandum congruente[m], vel sufficiente[m] quod possunt petere quod loca sic condece[n]tia eis assigne[n]tur et ea ratione cogitur vicinus ve[n]dere domu[m]: q[u]a fauore publica[e] vitilitatis co[m]pellitur qs vendere rem suam.

Es difícil establecer exactamente cuándo empieza a producirse el giro doctrinal castellano constatado en P. Núñez de Avendaño. Sin embargo, resulta interesante observar, siguiendo a S. de Dios, que Martín de Azpilcueta llama la atención en alguno de sus comentarios a *De spolijs* sobre el hecho de haber sido él el primero en introducir una precisa distinción en el caso de la enajenación por el Papa de beneficios eclesiásticos sin que hubiese mediado culpa del beneficiado, en lo que distinguía entre enajenación justa y válida, ni justa ni válida y válida pero no justa, en función respectivamente de que existiese justa causa, que esos bienes siguiesen siendo eclesiásticos o que se transformasen en profanos²⁸⁰. Lo interesante, de todos modos, por lo que aquí interesa, es constatar que en esa sede el Doctor Navarro entendía que la enajenación del beneficio contra la voluntad del beneficiario solo resultaba posible «*cum iusta compensatione siue cambio, iuxta dictum singulare Innocent.*

277. Gregorio LÓPEZ, Glosa a P. 5.5.53 g. «El Rey»: «Veritas huius puncti pendet ex decisione illius antiquae quaestionis, an princeps possit de plenitudine potestatis auferre alicui dominium rei suae, de quo dixi in l. 2. Tit. 1.2 part. Vbi bona l. et l. 31. tit. 18 part. 3 et certe causa subsistente, de qua constat et soluto pretio, princeps posset non alias, vt volunt d. ll. Partitarum et videtur probabilior opinio doctorum hoc tenentium in c. quae in ecclesiarum de constitu. Vbi vi. Phil. Deci. colu. 7 et 10 aequitas et honestas debent esse impedimentum ei qui vult uti plenitudine potestatis...».

278. Introducía aún así numerosas dudas y reservas.

279. P. 5.5.3 glosa «De vender». Él por su parte añade a los comúnmente aceptados en el *ius commune*, dos de derecho regio: los contenidos en OM. 5. 9.2 y 6.4.19 pero aun así sigue considerándolos casos muy reducidos.

280. Salustiano de DIOS, «La doctrina sobre poder del príncipe en Martín de Azpilcueta» en Salustiano de DIOS, Javier INFANTE y Eugenia TORIJANO (coords.), *El derecho y los juristas en Salamanca (siglos XVI-XX). En memoria de Francisco Tomás y Valiente*, Salamanca, Universidad, 2004, pp. 461-565, p. 544, n. 183 para la cita.

receptis [nisi quum pridem X 1.9.10], de lo que ponía como ejemplo un caso referente a un monasterio de Roncesvalles²⁸¹, aunque entendía que, en última instancia, la única forma de que pudiese ser considerada válida y justa la enajenación, cuando se hacía contra la voluntad del *dominus* era si se hacía valer justa causa.

La definición de conjunto de Azpilcueta se diferenciaba, no obstante, de la de Núñez de Avendaño en el hecho de que frente a la presunción en sentido tradicional defendida por éste, como se ha visto, de que el rey actuaba conforme a su *plenitudo potestatis* en el caso de que el acto de enajenación fuese contrario al derecho positivo, la de aquél, que no dudaba en distanciarse de la opinión hasta entonces mayoritaria de Cino da Pistoia, Filipo Decio o el Abad Panormitano, se asentaba en la idea de que no podía en tales casos presumirse la causa con la que actuaba el rey sino que debía probarse. Ello no obstante, no le impedía afirmar que el acto del príncipe aunque no fuese justo debía ser considerado válido²⁸².

El requisito de la causa incluso en los actos del príncipe considerados de derecho civil sería, en concreto, uno de los temas de debate en torno a la expropiación como venta forzosa más presentes, siendo la posición más radical como se ha visto la defendida al respecto por Francisco de Avilés, para quien no solo debía mediar justa causa y entrega de precio sino que si cesaba la causa debía restituirse el dominio. No está de más recordar que el comentario lo hacía a los Capítulos de Corregidores de 1500, texto en el que la venta forzosa —entendida como expropiación— resultaba adecuada en los casos de hambre, carestía o necesidad pública, pudiendo obligarse —observaba— a los campesinos a acudir a las ciudades a vender alimentos a cambio siempre de un justo precio²⁸³.

Se trataba de un nuevo caso introducido por el derecho regio que favorecería, desde las leyes de Toro de 1505 y la generalización a partir de Palacios Rubios del concepto de *derecho común del reino*, el cambio de la *sedes materiae* respecto a la expropiación en el sentido expuesto. En el mismo género deben incluirse los comentarios de Luis Mejía Ponce de León a la llamada Ley de Toledo de 1480 [OM 7.5] sobre restitución de términos usurpados a las ciudades y su glosa a la Pragmática de la Tasa del pan de 1558²⁸⁴. Es de destacar en la primera obra, la importancia otorgada al propio derecho positivo en tanto *ius proprium* que le lleva a insistir, en la línea de su maestro Azpilcueta, en la necesidad incluso de causa para que el príncipe pueda ir contra el derecho civil (*Princeps peccat veniendo contra ius positivum ubi non subest causa veniendi*)²⁸⁵.

281. Martín de AZPILCUETA, «Comentarijs de spolijs clericorum super capitulo Non liceat Papae XII. Quaest. II.» en *Opera Omnia*, Venetijs, apud Iuntas, 1602, v. II, par. III, p. 406, n° 6 y n° 7. Más adelante añadía: «Dixi de rigore: nam de acquitate, et tanquam peccantes contra leges charitatis, quibus tenemur diligere proximos, sicut nos, et non facere alteri, quos nolumus nobis fieri, et aliqui compensationem deberent facere» (n° 8, p. 410).

282. Salustiano de DIOS, «La doctrina sobre poder del príncipe en Martín de Azpilcueta», *op. cit.*, p. 561.

283. Francisco de AVILÉS, *Nova diligens...*, *op. cit.*, ff. 167-168.

284. Luis MESSIAE A GERMANICA LEGIONE PONTII, *In legem Regiam Toleti conditam subtitulo tercio de los propios y rentas de los concejos. Quintam, libri Septimi ordinationum Regnarum, in causa vertente à Responso, prelectiones*, 1568, lex 17, *Laconismus seu Chilonium pro Pragmaticae qua panis precium taxatur in interioris foro Hominis Elucidatione*, Sexta conclusio, n° 80-85.

285. *Ibidem*, ley 17, f. 129, n° 30.

Por último, también entre los primeros en reaccionar frente a los casos en los que la glosa bajomedieval había admitido la expropiación sin causa, para centrarse en el requisito del pago del precio debe situarse a Diego de Covarrubias, de quien ya se ha señalado cómo sería el primero en oponerse a la distinción entre *potestas absoluta* y *potestas ordinaria* del príncipe a la hora de expropiar.

En un comentario a C. 4.38.11 tras llamar la atención sobre lo frecuente que era que se obligase a un propietario a vender su finca a cambio de un precio justo *favore religionis, ut Ecclesia vel monasterium in ea domo construantur, aut jam constructum ex ea amplierunt*, se distanciaba de Accursio, que en D. 8.6.14 había afirmado que por causa de utilidad pública en materia de obras públicas (caminos fundamentalmente) resultaba posible expropiar sin pagar precio (*nec titulo emptionis*), lo que entendía falso dado que era necesario siempre el pago de su justa estimación si se quería privar a un particular de cualquier bien del que fuese titular. Partía para ello de Baldo y sobre todo de Jasón de Maino en la glosa a D. 1.14.3, para en el caso castellano, hacerse eco además de P. 2.1.2 y 3.18.31 –Partidas es para Covarrubias la referencia unificadora principal en Castilla–, que contemplaban como necesaria la indemnización, aunque no solo ya que no olvidaba la *Allegatio* 10 de Rodrigo Suárez ya mencionada a propósito de la citada D. 1.14.3, aunque éste no fuese el argumento principal.

A partir de estas referencias la *indemnización* venía presentada como el elemento clave al que llegaba Covarrubias en su argumentación a la hora de definir la expropiación, aunque él mismo reconocía que no podía deducirse de la literalidad del código justinianeo (*tamen iuxta litteram mei Codicis contrarium asserit*), sino que más bien cabía admitirla como opinión común introducida por la costumbre (*priorem sententiam quam ex ea adnotavimus, consuetudini, non juri scripto tribuat, opinionem item communem in hac re tenuerunt...*), para citar entre los defensores de ella a Mateo d’Affitto y el Abad Panormitano²⁸⁶.

La afirmación sería pronto admitida –con la referencia también a la costumbre– por los que como Luis Molina se declaraban ya abiertamente partidarios del reconocimiento como dominio –y por tanto como *ius gentium*– no solo de los derechos reales en sentido amplio sino incluso de la expectativa de adquirirlos, tal y como éste defendería –ya se ha visto– en el caso de los herederos legítimos respecto al mayorazgo²⁸⁷.

La configuración además por entonces de la expropiación como *venta forzosa* por causa de utilidad pública no es exclusiva de la doctrina. Se constata además claramente en la práctica como permite comprobar, por ejemplo, la expropiación de una serie de casas ordenada por el Consistorio bilbaíno en 1579 para edificar una

286. Utilizo Diego COVARRUBIAS A LEYVA, «Variarum resolutionum» en *Opera omnia*, Ginebra, Sumptibus Cramer, Perachon et Cramer filii, 1723, II, lib. 3, cap. 14, n° 7, p. 353.

287. Luis de MOLINA, *De Hispanorum...*, *op. cit.*, lib. 3, cap. 3, n° 20-21, pp. 358-359. A partir del Abad Panormitano y Decio: «Hoc autem bonum cambium à Príncipe, non autem ab illo in cuius fauorem legitimatio, seu quaevis alia gratia in praeiudicium substitutorum concessa fuit, petendum atque exigendum erit ... Ex quibus rationibus in legitimatione in praeiudicium substitutorum concessa, causam publicam requiri de eaque citatis substitutis tractari debere eisdem bonum cambium praestandum esse censuerunt».

plaza pública. El tenor del Acuerdo de la villa de 7 de octubre de ese año rezaba de la siguiente manera:

... mandaban y mandaron... que el dicho suelo y sytio de las dichas cassas enteramente se compre al dicho Juan Martínez de Vitoria para que aquello ho lo que fuere nesçesario aya de quedar e quede para siempre jamas por plaza publica e syn que se pueda hedificar y que lo que se aberiguare baler... se pague al dicho Juan Martínez al qual se notifique que para el primer ayuntamiento nombre persona tasador²⁸⁸.

O la de las casas limítrofes para edificar la Plaza mayor de Madrid²⁸⁹, en época de Felipe III, de lo que se hace eco en su obra *Hermosilla*, como un ejemplo de expropiación de derechos adquiridos con carácter de dominio útil como los censos²⁹⁰. Lo interesante es comprobar que la utilidad pública no respondía ya a un fundamento religioso sino otro mucho más amplio identificado con la «conservación de la República» (*ex quibus colligens, quod ex causa publicae utilitatis, pacis et aliis ad reipublicae conservationem necessariis Principes posse ius quaesitum à subditis tollere*)²⁹¹.

La documentación de archivo, si bien complicada de localizar, muestra significativamente que los pleitos en torno a expropiaciones de bienes en las ciudades debían ser por entonces bastante habituales. Entre las razones alegadas para oponerse a la expropiación por la autoridad pública cabe destacar dos: la insuficiencia de la causa de utilidad pública alegada²⁹² y la falta de licencia o la necesaria autorización regia para que el concejo de la villa llevase a cabo la expropiación²⁹³.

288. ARCV *Sala de Vizcaya*, C. 0565.0005: Pleito del concejo, justicia y regimiento de Bilbao con Juan Martínez de Vitoria sobre expropiación de un terreno de éste (1580).

289. En 1550 el Corregidor de la villa hacía una valoración del coste de la indemnización: «Aunque no se consiguiesen los demás frutos de hazerse y aunque las dichas casas costaran mucho por estar en el sitio que estan, las questan detras dellas lo ganan todo. Y para ayuda a lo que costaren la Villa podrá ayudar con alguna parte e con que ansi mismo tiene alli dos o tres casas de las que se an de derribar. Y pues el beneficio es tan grande ansi para las casas de detras como para toda la plaça. Y todos los vezinos de la plaça contribuyan para esta obra por ser tan nesçesaria» (recogido en Jesús ESCOBAR, *The Plaza Mayor and the Shaping of Baroque Madrid*, Cambridge University Press, 2004, p. 290, n. 12).

290. «... comprobatur argumento ex eo quo fecit Philippus III noster Rex, qui transtulit census, qui erant impositi super domibus plateae antiquae villae Madrid, vt construeretur platea magna, sed absolutè ex dictis et dicendis eius opinio sequenda non est, nisi cum versatur publica utilitas» [HERMOSILLA, *Notae...*, *op. cit.*, p. 5.5.53, gl. 1, n° 18, p. 708. Cfr. Francisco PACHECO, *op. cit.*, p. 187, n. 78].

291. De hecho la actuación expeditiva de las autoridades muestra «a concern for uniformity in architectural design, as well as an authoritative approach to urban reform that characterizes efforts in Madrid following Philip II's return from Lisbon... The new legislation arose as a direct consequence of more efficient building practices in Madrid» (Jesús ESCOBAR, *The Plaza...*, *op. cit.*, p. 103).

292. Así Francisco Crespo se opondría a la expropiación de casas de que pretendía ser objeto por el concejo de Berlanga de Duero para construir el edificio de la Audiencia, alegando en su recurso a la Chancillería de 20-6-1567 que «la dicha villa y tierra tiene casas de Ayuntamiento y Audiencia muy principal en el mercado y muy mayor y mas bien hecha que la nueva y en muy buen lugar» [ARCV *Pl. civiles Pérez Alonso* (F) C. 0764.0002. Pleito de Francisco Crespo, vecino de Berlanga de Duero (Soria) con el concejo de la ciudad sobre la expropiación de las casas y botica que tenía en la plaza mayor para la construcción del edificio de la Audiencia (1567-70)].

293. «... en 604... tales justicia y Regidores decretaron en su Ayuntamiento que se tomasen las casas de mi parte para ensanche de la plaça y para ello se pidiese facultad Real y abiendose pedido se les

Pero la clave del cambio es la exigencia de precio, propio, como señala H. Coing de un ordenamiento económico que junto con sectores orientados a la economía de mercado, conoce también numerosas reglamentaciones, en especial, las tasaciones públicas del mismo²⁹⁴.

El punto de partida del *ius commune* para exigir en un momento determinado el requisito de un precio o compensación es, en opinión de U. Nicolini, la construcción del *rescripto contra ius* (no la venta forzosa) –si bien como él mismo reconoce sería considerado «da pochissimi autori»–, novedad que coincidiría con la difusión de la práctica desarrollada en las ciudades italianas de pagar siempre una indemnización cuando se llevaba a cabo una expropiación²⁹⁵. Para Nicolini, el primer autor en introducirlo habría sido el francés Jacobo de Rávena en su comentario a la *lex Venditor* [D. 8.4.13] referente, como se ha explicado, a una relación entre particulares en la que se admitía como costumbre que un particular arrancase piedra del fundo de otro, a cambio de una compensación. La clave de la construcción del autor francés, aceptada con posterioridad por Alberico da Rosate, Bártolo, Baldo y Pablo de Castro residía significativamente en estimar que lo mismo que el *rescripto contra ius dispositum* (el derecho de un particular) no era válido si lesionaba *in totum* el derecho de ese particular, una expropiación no podía ser válida si le privaba del todo del bien del que se trataba²⁹⁶.

Como se ha señalado, en el caso castellano el debate doctrinal en torno al precio en la expropiación se plantearía, sin embargo, a partir de su consideración como venta forzosa. Antonio Gómez, no obstante, subrayaría ya, al modo de los juristas italianos, la obligación que contraía el príncipe, conforme a la ley *bene a Zenone*, con el particular al que privaba de un bien para concedérselo a otro, al permitirle ejercer en un período de cuatro años –de acuerdo con P. 5.5.53 pero que Gómez no menciona– acción contra el fisco para reclamar el pago del precio –lo consideraba ya eso sí, un contrato–²⁹⁷. Y en su comentario a la ley I de Toro insistía en la obligación

denego y sin embargo de la dicha denegación los dichos acusados de hecho sacaron a mi parte el axuar de su casa y se le echaron en la calle y a el fuera de ella y le derrocaron la casa por el pre (sic) y vendieron el despojo della y se la tomaron y quitaron y an buelto a edificar [...] mande declarar ... y declare por de mi parte las casas que estan edificadas en su propio suelo y lo demas del suelo que esta por edificar se lo edifiquen y pongan en el punto y estado en que estava antes que se derrocasse pagando a mi parte todos los daños que la dicha raçon se le an seguido y en caso que lo dicho cesase mande condenar y condene a los dichos acusados y a cada uno de ellos in solidum» [ARCV, *Pl. Civiles Pérez Alonso (F)* C. 1216-003, Pleito de Antón de Cecilia, de Colmenar de Oreja (Madrid) con el concejo, justicia y regimiento de la villa sobre el pago a Antón de Cecilia de 1.000 ducados que valían las casas de su propiedad situadas en la plaza de Colmenar de Oreja que fueron expropiadas y derribadas por el concejo para el ensanche de la plaza (1605-7)].

294. Helmut COING, *Historia del Derecho privado europeo*, Madrid, Fundación Cultural del Notariado, 1996, I, pp. 571-572.

295. Ugo NICOLINI, *La proprietà...*, *op. cit.*, pp. 267-268 y 270.

296. *Ibidem*, p. 269.

297. Antonio GÓMEZ, *Commentariorum variarum resolutionum iuris civilis communis regii*, Francoforti ad Moem, 1572, t. 2, cap. 1, n° 1, p. 203: «... princeps, Imperator, dux, comes vel quilibet alius dominus temporalis potest contrahere cum subditis suis et inter eos oritur efficax actio et obligatio ex omni contractu... Et in tantum hoc est verum, vt procedat et habeat locum, etiam si princeps vel Imperator vendat rem penitus alienam: quia potest praeiudicare dominio et non habet actionem contra possessorem sed contra principem et fiscum eius intra quadriennium».

del pago de una indemnización cuando el rey –presupuesta la causa– privaba por rescripto a un particular de su dominio entendido como *ius quaesitum*²⁹⁸.

Por otra parte, debe recordarse que ya desde época medieval, se había entendido posible, como hace notar E. Álvarez Cora, la imposición de límites en la cuantía de una compra por razón de religión (*favor religionis*), como pone de manifiesto O.A. 23.2 [OM 8.2.3] sobre restricción impuesta a los judíos de la posible compra de heredades en el reino.

A partir de estos antecedentes el primer problema que se plantea en Castilla respecto al precio en la expropiación como venta forzosa es el de la licitud de la tasa fijada para algunos comestibles por el príncipe. Frente a la opinión de Azpilcueta, contrario a la tasa, en especial en época de carestía²⁹⁹, tanto Covarrubias como Molina³⁰⁰ se mostrarían favorables a ella entendiendo que la tasa justa y razonable se debía guardar so pena de pecado mortal y de restitución.

Aceptada la tasa, la segunda y más relevante cuestión era la de la cuantía de la misma y en general del precio entendido como compensación, en lo que los autores citados se apartaban de Bártolo, que sostenía que en tiempo de carestía podía el príncipe obligar a vender a un precio *inferior* al justo. Frente a este argumento la construcción de Covarrubias que partiría de la obligación de los particulares de contribuir en caso de *publica necessitas*, consistió fundamentalmente en afirmar que el «precio moderado» atendidas todas las circunstancias impuestas por el monarca, con el consiguiente lucro cesante era, en realidad el precio justo³⁰¹.

Sería, con todo, F. Vázquez de Menchaca el que mejor sintetizaría la posición de la doctrina castellana respecto al valor de la indemnización en relación a una

298. Antonio GÓMEZ, *Ad leges Tauri Commentarius...*, Amberes, Apud Petrum et Ioannem Belleros, 1624, ad l. I, n° 11, pp. 5-6: «... quaero an rex vel princeps vel lex humana positiva possit tollere et auferre ius quaesitum subditis, in quo articulo breuiter et resolutiue dico, quod bene potest ex causa iusta quae semper praesumitur [D. 8.4.13]. Vbi disponitur quod si quis habet in suo fundo vel agro lapidicinas, non potest alter priuatus eas tollere vel auferre nisi stante lege vel consuetudine... Per rescriptum verò vel priuilegium alicui concedendo non posset: ita probat [C. 1.22.6]... et communiter Doctores: confirmatur ratione quia cum dominium sit de iure naturali... quod tamen intellige nisi ex causa publicae vtilitatis, et nunc debet pretium de proprio patrimonio restituere [D.6.1.15] et communiter doctores».

299. La doctrina de Azpilcueta puede localizarse, conforme a F. GÓMEZ CAMACHO, en su *Manual de Confesores*, frente a lo supuesto en relación a una *Suma* de la que habría sido autor y que le atribuye el obispo Melchor de SORIA, *Tratado de la Justificación y Conveniencia de la Tassa de el Pan* (1623). Edición e Introducción Francisco Gómez Camacho, Madrid, Fundación Banco Exterior, 1992, p. 159, n. 8.

300. Vid. Luis de MOLINA, *La teoría del justo precio*. Edición preparada por Francisco Gómez Camacho, Madrid, Editora Nacional, 1981, pp. 159 y 381-395. El antecedente obligado es, sin duda, Francisco de Vitoria. Vid. Gerhard OTTE, *Das Privatrecht...*, *op. cit.*, pp. 83-85.

301. Diego COVARRUBIAS, «Variarum...», *op. cit.*, lib. 2, cap. 3, n° 5, pp. 157-158: «Unde quod Bartolus scribit... dicens tempore publicae inopiae et necessitatis quem cogi vendere merces Reipublicae necessarias vilioti pretio... vel in dictis iuribus non probatur, vel ita accipiendum est, in tempore publicae necessitatis quis cogatur vendere pretio statuto ab ipso Reipublicae administratore, quamvis id pretium sit minus quam illud, quo res illa posset communiter vendi: hoc vero pretium taxatum à pretore justum est, aliud vero iniustum et ideo non omnino recte colligit Bartolus, quia nunquam licitum erit cogi quem rem propriam vendere pretio iniusto, etiam favore Reipublicae ut Jurisconsultus opinatur... aut saltem Bartoli sententia erit admittenda ubi non tantum adest publica necessitas quo ad ipsam rem vendibilem: sed et adest publica necessitas quoad pretium: itaque Respublica indiget illa re ad aliquod commune bonum, nec habet pecuniam pro pretio dandam».

expropiación. Como observa K. Seelmann por precio «módico» no entendía Menchaca la delimitación del precio de compra sino el valor de la ventaja que obtenía la comunidad, menos la parte de los beneficios que correspondían al antiguo titular como miembro él mismo de esa comunidad³⁰².

Tras esta posición, que admitía la negociación para obtener un cierto lucro, subyacía el debate suscitado en esos años en Castilla entre los teólogos y los juristas en torno a la delimitación del precio justo, un debate del que es suficientemente ilustrativa la obra de Luis de Mexía, en fuerte polémica con Tomás de Mercado. En concreto, en su comentario a la Pragmática de la tasa del pan fijada en 1558 por Felipe II, —por la que se multaba a los que lo vendiesen por un precio superior [R. 5.25.1]— Mexía, según ha puesto de manifiesto S. de Dios declararía lícito que los vendedores obtuviesen el precio de costo sin necesidad de restitución, siempre que solo excediese moderadamente de lo fijado por la tasa, una vía media común a los juristas —incluidos los canonistas— que sin embargo, no excluyó el que el autor introdujese la cautela de hacer profesión de su ortodoxia católica³⁰³.

Sea como fuere, y por lo que aquí interesa, lo relevante es que a finales del s. XVI, J. Castillo de Bovadilla no dudaba en hacer ya una caracterización de la expropiación donde el elemento fundamental no era ya la causa sino el justiprecio:

Opinion es de algunos, que los Emperadores y Reyes pueden tomar los bienes de los súbditos sin causa, la qual es reprobada por los Doctores, en especial canonistas, como contraria á la Ley de Dios: pero limitanla que lo pueda, pagado el justo precio y dando buen trueco y cambio por ellos, como también dice la Ley de Partida 2.1.9³⁰⁴.

4.2. *La redefinición del concepto de utilidad pública: su progresiva desvinculación de la utilitas ecclesiae y la causa necessitatis: Antonio Gómez y Gaspar de Hermosilla*

El otro cambio fundamental hacia la venta forzosa como sede sobre la que construir la expropiación la encontramos precisamente en la extensión del concepto de utilidad pública —diferenciado como tal de la religión— que lleva a cabo Antonio Gómez. Sobre este cambio llamó la atención a principios del s. XIX, el Consultor del Ministerio de Fomento, Fernando de Madrazo, autor de un comentario a la ley de expropiación forzosa de 1836. Para Madrazo, si durante la época medieval la *venditio coacta* solo resultaba posible por razones de religión

302. Kurt SEELMANN, *Die Lebre...*, *op. cit.*, p. 152. Fernando VÁZQUEZ DE MENCHACA, *Controversiarum...*, *op. cit.*, lib. 1, cap. 5, n° 1, p. 24: «Alterum requisitum est, vt & si fiat ob publicam vtilitatem, adhuc tamen non definat recompensatio, aut remuneratio domino illius rei praebere, ne fiat contra ius naturae quo edocemur, incommoda, expensamque; cuiusque rei eum sequi debere, quem commoda sequuntur [D. 50.17.10]. Vnde si rem meam mihi auferri omnibus profuit: eius pretium vt ab omnibus mihi praestetur (dempta parte quae me attingebat) par et iuri naturae consonum est».

303. Salustiano de DIOS, «La doctrina sobre el poder del príncipe en Luis de Mexía Ponce de León» en *AHDE*, 72, 2002, pp. 9-69, pp. 35-36.

304. Jerónimo CASTILLO DE BOVADILLA, *Política...*, *op. cit.*, lib. 5, cap. 5, n° 11, p. 704.

o «á consecuencia de una carestía *ob causam publicae inopiae*»³⁰⁵, el concepto adquiere una más amplia dimensión en Antonio Gómez. En sus *Variae resolutiones* después de sentar el principio de que nadie puede ser compelido a vender lo que es suyo señalaba:

Quod tamen fallit in aliquibus casibus specialibus. Primus est, quando vertitur *favor publicae utilitatis aut religionis*, nam si deficiat via publica, vel iter ad aliquem locum publicum, vel religiosum, cogitum dominus vicinus illud praestare et congruo et justo pretio vendere, apoyándose en la ley *Si locus per quem viam... cum via publica, vel fluminis impetu, vel ruina amissa est, vicinus proximus viam praestare debet*³⁰⁶.

En opinión de Madrazo «hasta la época de Luis XIV no hubo quien espusiera en Francia la misma doctrina», solo Domat en su obra *Leges civiles justa naturalem earum ordinem*³⁰⁷, lo que coincide con la preocupación existente en Castilla a partir de los Reyes Católicos por la mejora de los caminos y poblaciones rurales, poniendo el acento en la necesidad de facilitar las comunicaciones.

El cambio se encuadra en la transición que en torno al s. XVI tiene lugar en Europa en general del concepto de la *utilitas omnium* o bien común basado —conforme a Bártolo— en la suma de los intereses individuales, donde la religión es elemento determinante, al de *utilitas publica*, identificada ahora a partir del concepto romano bajoimperial —como puso de manifiesto J. Gaudemet— con el interés fiscal y militar de la *respublica*, que algunos autores empezarían a considerar, presumiblemente prioritario por oposición a la *utilitas privata*, tanto del particular como del monarca³⁰⁸.

Debe observarse, en cualquier caso, que la referencia textual sobre la que construir la expropiación siguió siendo en ese siglo el *derecho privado*, entendiendo que frente al principio de que nadie puede ser obligado a vender su propiedad caben una serie de excepciones concretas —no un atributo genérico de expropiación—. El cambio, no obstante, en sentido «secularizador» de Antonio Gómez se pone de manifiesto si se compara con el que sigue presente en dos de sus contemporáneos: Covarrubias y Juan Gutiérrez.

Respecto a este último, no faltan referencias en su obra en las que considera la *utilitas publica* secundaria cuando no se podía separar de la utilidad privada³⁰⁹ —la *utilitas omnium* medieval—. La posición no sería tan excepcional sobre todo en autores

305. Fernando de MADRAZO, *Manual de expropiación forzosa por causa de utilidad pública ó aplicación práctica de la Ley de 17 de julio de 1836 y reales disposiciones posteriores*, Madrid, Carlos Bailly-Bailliere, 1861, pp. IX-X.

306. Antonio GÓMEZ, *Commentariorum...*, *op. cit.*, lib. 2, cap. 2, n.º 51, pp. 246-247.

307. Fernando de MADRAZO, *Manual...*, *op. cit.*, pp. IX-X.

308. Un estudio de la evolución de ambos conceptos en relación a la censura de libros y la regalía de impresión reservada al monarca, en Javier GARCÍA MARTÍN, *El juzgado de imprentas y la utilidad pública. Cuerpo y alma de una «Monarquía vicarial»*, Bilbao, UPV, 2003, p. 26 y pp. 40-84. El texto de referencia Jean GAUDEMET, «Utilitas publica» en *RHDFE*, 29, 1951, pp. 476-498. Respecto al cambio localizable en el Bajo Imperio, M. L. NAVARRA, «Utilitas publica-utilitas singulorum tra IV e V sec. De C. Alcune osservazioni» en *Studia Documenta Historiae Iuris*, 1997, pp. 269-291.

309. Juan GUTIÉRREZ, *Operum. VIII Repetitiones VI, Allegationes XIV et Consilia sive Responsa LII, in quibus multae, eaque graússimae Quaestiones in Praxi passi obviae, non accuratè minis quam solide dissolvuntur...*, Lyon, Apud. Ant. Servant et Socios, 1730, Rep. I, n.º 473, p. 63.

eclesiásticos, quienes por lo general vinculan la *utilidad pública* exclusivamente a la *causa de necesidad* o a la *razón de religión*. Ningún ejemplo más ilustrativo al respecto que la *quaestio* 906 de Jerónimo de Cevallos, referente precisamente a la expropiación, en la que a partir de la máxima «*tempore necessitatis omnia sunt communia... ut publicam utilitatem priuatis commodis anteponat*», que toma entre otros de Cicerón, entendería que a cambio de una compensación moderada y suficiente (*congrua*)³¹⁰ podía el monarca en dos casos privar a sus súbditos de sus bienes: en caso de pública necesidad –pudiendo entonces el monarca disponer incluso de los bienes eclesiásticos³¹¹– y la *guerra justa* en la caracterización de Inocencio IV³¹², entre cuyos casos mencionaba la expulsión en 1610 de los mudéjares o la conquista de América.

Y por lo que se refiere D. de Covarrubias, que como ha puesto de manifiesto I. Birocchi se caracteriza, en cuanto a la causa en los contratos por proyectar las doctrinas del Derecho canónico al derecho regio³¹³, concebiría la utilidad pública como excepción, en la que se sigue considerando fundamental el *favor religionis*, como la construcción de iglesias, monasterios, etc. Mediando justa causa y pagado el justo precio «*posse Principem compellere priuatum domum propriam vendere ad constructionem Ecclesiae construendam vel ampliandam in religionis et Reipublicae utilitatem*»³¹⁴.

En cualquier caso, aun identificando la utilidad pública con la construcción o ampliación de edificios eclesiásticos distinguía, no obstante, en relación a ella entre causa de *necesidad* y causa de *utilidad*, demandando esta última más requisitos para justificar su excepcionalidad. La distinción no afectaba a la indemnización que, en cualquier caso, debía siempre ofrecerse al particular pero sí a los requisitos exigidos para hacerla efectiva. En los casos de necesidad los jueces inferiores podían obligar por sí a los particulares a la venta mientras que en los de utilidad era necesario un decreto específico del príncipe para que el juez inferior pudiese actuar³¹⁵.

El resultado al que la nueva construcción doctrinal llegaría lo sintetizaba el jesuita Luis de Molina, siguiendo entre otros a Covarrubias, en una *disputatio* dedicada a la venta forzosa. Dos eran sus conclusiones principales:

1. Los «poderes públicos» (*potestatibus publicis subiacent*) pueden obligar a la venta o alquiler de bienes a un precio justo tasado en razón del bien común

310. Jerónimo de CEVALLOS, *Speculum Avrem...*, *op. cit.*, q. 906, n° 13, p. 342. Respecto a la indemnización señalaba: «Et ideo respública congruam moderatamque compensationem huic, qui rem suam ad subleuandam publicam necessitatem dedit, praestare debet, detracta sua particula, quam vt vnus de populo praestare debebat» (n° 16).

311. *Ibidem*, n° 73, p. 348: «Ex qua doctrina colliges rationem, per quam clerici, et personae Ecclesiasticae tenentur autoritate Apostolica contribuere in hoc seruitio Millonum in emptione vini, olei, et acetii, et in marapetino carnis, cuius solutio respicit causam publicam et priuatam quoque Clericorum, cum pecunia conuertatur in defensionem patriae, Catholicae fidei».

312. *Ibidem*, n° 101-102, p. 350: «Ex quibus redeundo ad nostram principalem quaestionem, constat euidenter, posse Principem cum causa publica tollere bona suis subditis, et inter causas publicas ponit Innoce. Bellum iustum aduersus infideles peccantes contra naturam».

313. Italo BIROCCHI, *Causa e categoria generale del contratto. Un problema dogmatico nella cultura privatistica dell'età moderna. I. Il cinquecento*, Turín, G. Giappichelli editore, 1997, pp. 245-246.

314. Diego de COVARRUBIAS, «Variarum...», *op. cit.*, lib. 3, cap. 14, n° 7, p. 355.

315. *Ibidem*, n° 8, p. 355, «opinion in his casibus non posse auctoritate iudicis inferioris absque decreto Principis priuatum dominio rei propriae inuitum priuare, etiamsi pretium justum ipsius rei offeratur».

(*seruata aequitate, bonum commune efflagitat*). Establecía, sin embargo una importante diferencia: solo el monarca podía imponer la obligación si la razón era de pública utilidad y no de inminente necesidad «*communi utilitate quae necessitas non sit*», mientras que, las otras potestades —hay que suponer que fundamentalmente las autoridades de las ciudades— no podían hacerlo sino en caso de necesidad (*privatas alias potestates publicas regulariter cogere ad id non posset, nisi simul adsit quodammodo necessitas*)³¹⁶.

2. Las razones últimas que permiten hablar de utilidad pública, siempre que se pague un precio justo por el bien expropiado son dos —extendiendo, algo más que Covarrubias el concepto de lo público:
 - a) El *favor religionis*, con el fin de ampliar o edificar un monasterio, iglesia u hospital. Pero también para incrementar las escuelas públicas, el palacio del rey, u otras similares.
 - b) En momentos de carestía, «*potest ac debet potestas publica, etiam si iudex ordinarius sit, compellere subditos, ut vendant frumentum et alia necessaria, iusto pretio*».

Lo más interesante, de todos modos, es que añadía a éstos un tercer caso, apenas tenido en cuenta por los autores precedentes, en especial los mayorzguistas. Consideraba de utilidad pública, a partir de Antonio Gómez y Baldo, la privación de jurisdicción o la obligación de venta en el caso del señor que maltrata a sus vasallos (*si dominus aliquis temporalis saeuiret et cum nimia austeritate subditos tractat*). En caso de que la jurisdicción formase parte de un mayorazgo cuya venta estaba prohibida se le debía o bien privar de su uso de por vida o bien obligarle a enajenar el uso a otro señor³¹⁷.

Pero si la tendencia, como se observa, es la ampliación casuística, la culminación de la nueva definición argumental de la *utilitas publica* iniciada por A. Gómez se haría efectiva fundamentalmente en la glosa sobre la 5ª Partida del abogado Gaspar de Hermosilla, un auténtico comentario «actualizado» a la regulación de los contratos respecto a Gregorio López.

En este sentido la tendencia a desplazar la *sedes materiae* de la expropiación a P. 5.5.53, frente al propio G. López, se refleja en la inusitada amplitud con la que Hermosilla glosa esta ley. Además de llevar a cabo una auténtica sistematización de los posibles casos de expropiación —cita de hecho algunos concretos que ha conocido—, en especial los que podían ser considerados válidos por un juez (*in quo iudex considerabit necessitatem et damnum, quod venditori contingere potest*)³¹⁸, amplía —y esto es lo relevante— el número de ellos con respecto a los autores precedentes definiendo, no obstante, la opinión común o mayoritaria de los que le han precedido.

Dando por supuesta la necesidad de indemnización en toda expropiación el comentario es, además un intento de relación exhaustiva de los casos que pueden

316. Luis de MOLINA, *De iustitia et iure. II. De contractibus*, Maguncia, Excudebat Balthasar Lippius, Sumptibus Hemanni Myllii Birckm, 1614, Disp. 341 (*An possit cogi aliquis rem suam vendere*), col. 373.

317. *Ibidem*, n.º 5, col. 374-375.

318. Gaspar de HERMOSILLA, *Notae...*, *op. cit.*, P. 5.5.3, gl. 1, n.º 54, p. 402.

definirse estrictamente *necessitatis* o *favore publicae utilitatis*, deteniéndose en los que se efectuaban por razón de religión, aunque ahora ya integrada —frente a A. Gómez o L. de Molina que las separaban— en el concepto más amplio *utilitas publica*:

Cum causa Religionis ad publicam vtilitatem expectet, pro aedificattione, seu reparatione Ecclesiae, vel fundatione alicuius monasterij, vicinum cogi posse domum vicinam vendere³¹⁹.

La tendencia era la de dar relevancia los casos que podían ser considerados de utilidad pública. Un buen ejemplo es que ahora las casas sujetas a mayorazgo podían venir obligadas a la venta *in favorem religionis* para lo que remitía a una sentencia de la Audiencia de Valencia³²⁰.

Sistematizaba y distinguía además los casos que considera *favore publicae utilitatis*, de los de necesidad, en los que el apremio judicial podía ser mayor. Entre los primeros mencionaba Hermosilla como expropiación la obligación que en caso de carestía, podía imponerse, al modo de L. de Molina, a los habitantes de las villas, lugares, etc. de vender trigo y víveres a la ciudad de la que dependían a cambio de un precio justo, que, sin embargo, limitaba en el caso de los clérigos³²¹. En los casos de necesidad (*necessitatis autem tempore*), por el contrario, la obligación podía imponerse también a estos últimos, pudiendo entonces los jueces seculares,

absque metu excommunicationis triticum et hordeum decimarum et aliorum reddituum Ecclesiarum sequestrare, et cogere clericos ad vendendum triticum quod eis superest, relicto sibi necessario pro alimonia familiarum suarum³²².

Y desvinculada de la religión hacía extensiva asimismo la consideración de expropiación por causa de necesidad a la obligación de venta impuesta a veces a los particulares acaudalados que tuviesen disponibilidad de trigo (nº 75, p. 406). Y lo que es más importante, por causa de necesidad (*tempore necessitatis et frumenti inopiae*) cabía incluso que los jueces inferiores y los regidores de las ciudades o pueblos prohibiesen *contra legem* la venta fuera de la ciudad de trigo y víveres (frente a R. 6.18.28 que permitía su venta libre dentro del reino), *sin necesidad de autorización regia*, una opinión que reconocía negada por muchos pero que proponía como «más verdadera» (*verior*)³²³.

De este modo, por vía de extensión de la causa de necesidad, en el ámbito ciudadano, se llevaba a cabo una cierta ampliación de los casos en los que era posible la expropiación sin necesidad de autorización regia pero, sobre todo, en el conjunto

319. *Ibidem*, P. 5.5.3, gl. 1, nº 32, p. 400.

320. *Ibidem*, nº 49, pp. 401-402.

321. *Ibidem*, nº 75-78, p. 406.

322. *Ibidem*, nº 71, p. 405. Fundamentaba su interpretación en Juan Gutiérrez y J. Castillo de Bovadilla. Advertía, no obstante, de algunos casos en los que podía incurrirse en excomuni3n: «Caveant tamen iudices sine Regia prouisione triticum et hordum decimarum sequestrare, et capere de domibus, vbi recolligitur, antequam divisio inter beneficiatos fiat, et non seruatis requisitis... alias enim merito excommunicari poterunt à iudice ecclesiastico, provt in praxi sic obseruatum fuisse in duobus casibus testantur [Gutierrez y Castillo de Bovadilla] et in aliis duobus ego sic etiam observari vidi» (nº 73, p. 406).

323. *Ibidem*, nº 81, p. 406.

del reino cabía, al modo del Bajo Imperio, desvincular la actuación expropiatoria del rey por razón de utilidad pública de la religión —aunque, eso sí, sin romper nunca con ella.

Ningún ejemplo más ilustrativo de la desvinculación de la religión que, desde mediados del s. XVI tendería a hacerse del concepto de utilidad pública que la incorporación a la Corona por Felipe II en 1564 de todas las salinas del reino, con la consiguiente expropiación de las que «tienen y poseen caballeros y personas particulares», a cambio de una «recompensa justa»³²⁴.

5. LA DEFINICIÓN DE LA EXPROPIACIÓN A PARTIR DEL DERECHO DEL REINO. DE NUEVO LA DONACIÓN

Como se ha indicado, se debe a H. Grocio, en la primera mitad del s. XVII, en especial en su *De iure belli ac pacis* (1627), la elaboración de una doctrina que ponía en relación el *dominio eminente* por él atribuido al monarca con el pacto social establecido entre éste y la comunidad. Esto es, Grocio basaría la expropiación —una regalía exclusiva del monarca— en el interés general hecho valer por el soberano para intervenir sobre la base de determinadas condiciones, que sin embargo no son nuevas con respecto al período precedente —*ex legitima* o *ex iusta causa* y mediando indemnización adecuada sobre los bienes expropiados.

En esa continuidad ha insistido R. Feenstra, frente a la pretendida originalidad que en su día G. Meyer atribuyó a la obra del autor holandés y que condicionó la interpretación de la historiografía posterior. Feenstra recuerda cómo, al igual que Vitoria, Grocio negó valor a la donación pontificia como título adquisitivo de dominio, para insistir en el de la *occupatio*, que originariamente habría pertenecido a la comunidad en su conjunto (*dominium privatum plenumque*) y que puede retener en el tiempo como *jus/ dominium eminens* (el dominio directo) —unía así, de algún modo, *potestas* y dominio—. La expropiación, desde esta perspectiva sería el ejercicio por la *universitas* o comunidad de un derecho de retorno respecto al particular titular de un dominio útil³²⁵.

Respecto al requisito del precio o indemnización que H. Grocio reconoce, partiría significativamente de Vázquez de Menchaca —uno de los autores que más cita— para considerarlo una obligación del poder público. Donde, sin embargo, hacía más extensivo el concepto respecto a la tradición precedente era respecto a la *utilitas publica* como causa de la expropiación, que no limitaba a los casos de necesidad extrema³²⁶.

Contemporáneamente, la reconducción de la figura de la expropiación desde su definición jurídico-privada a su caracterización jurídico-pública vendría representada

324. R. 9.8.19 y Nov. R. 9.8.1. Real cédula de Felipe II de 10-8-1564. Se señalaba como causa la utilidad pública: «porque... conviene y es necesario en estos nuestro Reynos, se labre y haga la sal que para la provision dellos sea necesaria, y se provea de otras partes la que faltare, de manera que en ellos haya abundancia y entera provision y copia de sab».

325. Robert FEENSTRA, «Expropriation et *dominium eminens* chez Grotius» en *L'Expropriation/ Expropriation...*, op. cit., v. 1, pp. 133-153, pp. 137-139.

326. *Ibidem*, p. 143.

en Francia por la obra de Cardin Le Bret en su *Traité de la souveraineté du Roy* (1632), en el que R. Feenstra y J. L. Mestre detectan la recepción del concepto de *dominio eminente* acuñado por Grocio³²⁷.

En el esquema de Le Bret, no obstante, no tiene lugar la afirmación de la potestad absoluta del príncipe («*l'on ne doit pas mesurer ce Droit de Souveraineté selon la grandeur de la puissance absolue du Prince, mais plutôt selon la règle de la Roiauté, qui invite les Rois de profiter à tous leurs Sujets et de ne nuire jamais à personnes*») sino precisamente, en continuidad con el período anterior, la insistencia en la necesidad de una causa de utilidad pública y del pago de una indemnización, aspecto clave en la distinción entre el rey-juez que actúa con justicia durante la paz y la excepcionalidad de la guerra que no exige tal pago:

Mais quand en tems de paix le Prince ou le Corps d'une Ville ont besoin de l'heritage d'un particulier pour accommoder le public, il n'y a point de difficulté qu'après une premiere femonce ils peuvent le contraindre de leur delaisser; car comme les heritages privez ont autresfois été communs et publics, aussi sont-ils toujours demeurez tellement sujets au public, qu'il les peut reprendre et s'en servir quand elles lui sont necessaires pour sa commodité... neanmoins il feroit injuste, et même tyrannique, d'user de ce pouvoir sans païer le prix raisonnable de l'heritage dont a besoin le public, como Ciceron nous l'enseigne... En quoi l'on doit remarquer la difference qu'il y a entre le tems de guerre, et celui de paix, parce que durant la guerre le public n'est point obligé de recompenser les pertes des particuliers... mais en tems de paix puisque la justice regne pleinement, il est juste que le Prince, ou la Republique indemnisent les particuliers de ce qu'ils prennent sur eux pour a commonder le general³²⁸.

Un cambio tenía lugar, no obstante, en su argumentación con respecto al *mos italicus*. Distanciándose del derecho justiniano recurría ahora a autores clásicos, a la Biblia –el conocido pasaje de la viña de Naboth– y a la historia de los galos.

En el caso castellano, a pesar de la continuidad mayor con respecto a los argumentos anteriores no dejarían de constatarse importantes novedades.

5.1. La consolidación del derecho del reino como derecho jurídico-público en materia de expropiación: J. Bautista de Larrea y F. Salgado de Somoza

Como las alegaciones de Rodrigo Suárez, las de J. B. Larrea proporcionan una visión de la práctica en el s. XVII fundamentada en autores contemporáneos en buena medida castellanos –aunque no solo–, no siempre distanciados de las construcciones doctrinales bajomedievales.

En su *Allegatio* 115 Larrea aborda el tema de la expropiación en relación significativamente a la potestad derogatoria del príncipe respecto a tres títulos: los

327. *Ib.*, p. 152-153 y Jean-Louis MESTRE, «Du régime seigneurial...», *op. cit.*, pp. 35-36.

328. Cardin LE BRET, *Oeuvres*, A Paris, av Palais chez Charles Osmont, 1689, lib. 4, chap. 10, pp. 161-162.

contratos, los testamentos y la fundación de mayorazgos. La consolidación amplia de las formas de dominio a la que había contribuido la difusión castellana de la doctrina mayorazguista suponía, como puede observarse, la ampliación de los institutos considerados respecto a Juan Bautista Villalobos, que únicamente había tenido en cuenta los dos primeros.

El punto de partida de Larrea en su argumentación es que el príncipe no pretende ni puede suprimir los derechos adquiridos por los súbditos³²⁹, lo que encontraba fundamento tanto en el derecho común –en especial el Derecho canónico– como en el derecho regio –Partidas, fundamentalmente–. Y ello porque el dominio adquirido por contrato o testamento, conforme a la opinión común provenía del derecho de gentes, lo que basa en D. 1.1.9 (*De instituta et de iure*): *quod ius est, quod naturalis ratio inter omnes homines constituit* y en P. 3.18.31 –la exigencia de causa en los rescriptos contra el derecho natural–. Se distanciaba, no obstante de los autores de la *Segunda Escolástica*, para, siguiendo a Gregorio López y la tradición bajomedieval seguir identificando el derecho de gentes y el derecho natural: *Ius gentium apud omnes generaliter dicitur ius naturale, quia naturali ratione inductum*.

El príncipe así, conforme a la opinión tradicional, es presentado con plena potestad en cuanto al derecho civil pero no respecto al derecho natural y de gentes, en la medida en la que los *iura naturalia*, que son comunes a todos los pueblos son inmutables, y lo que el pueblo transfiere al príncipe –cita a Covarrubias, Navarro y Suárez– no puede ser más que lo que le es propio: el *ius civile*³³⁰. De modo –concluía– que el príncipe nunca podría usar de la potestad absoluta para modificar los contratos y las disposiciones testamentarias con el fin de privar a alguien de su dominio, de acuerdo con la equidad, las leyes y la opinión común de los doctores en Hispania, hasta el punto de pensar que pecaban los que instasen al príncipe a hacer uso de ella. Para entonces era ya la opinión común de la que partían los autores castellanos, frente al período bajomedieval.

Con todo, su interpretación favorable a la extensión de la potestad del monarca en materia de expropiación conllevaba dos importantes novedades con respecto a la extensión que del dominio había hecho la doctrina mayorazguista precedente.

En primer lugar, la posibilidad de modificar sin causa la sucesión en los mayorazgos procedentes de una *donación regia*, lo que además basaba en la propia legislación castellana –R. 5.10.15 referente a la libre revocación regia de las donaciones gratuitas–, fundamentando su razón de ser, conforme al cambio operado desde el s. XVI, en la indemnización pagada. La clave residía, según aclaraba, en que lo que el rey no podía revocar mediante donación podía hacerlo como legislador³³¹.

329. Juan Bautista de LARREA, *Allegationum...*, *op. cit.*, v. 2, Alleg. 115, n° 1, pp. 183-184: «*ne tertio nocere possit et suis rescriptis enuntiant mandata, quae iniuriam irrogant, non adimplenda*».

330. «*Cum ergo Principes licet sint domini iuris civilis, non tamen potestatem habent contra ius naturale et gentium, quia iura naturalia quae apud omnes gentes sunt inmutabilia... quia populus, qui in Principem potestatem transtulit, non potuit plus iuris transferre, quam quod ille haberet circa ius civile, non vero ius naturale et gentium violare, quia id in illo populo, aut Republica non permissum...*» (*ibidem*, n° 7-1, pp. 184-185).

331. «*Quod maiori ratione procedit ex legibus Castellae, quibus expresse cauetur donationes quae ex voluntate Principis processerunt, posse ad illius nutum reuocari... et ita in terminis in nostro Regno maioratus ex donationibus Regum factos posse ab illis mutari et nouam formam successionum constitui,*

Y en segundo lugar, admitía que el príncipe derogase y modificase los mayorazgos constituidos y las obligaciones contractuales de ellos derivadas solo cuando intervenía una *causa publicae utilitatis aequae principaliter*, que él identificaba con la «*causa quae respicit ius publicum*»³³². El cambio es importante y es claro que por esta vía objetivaba la capacidad de intervención del monarca en materia de expropiación pero para atribuirle una potestad plena al respecto.

De hecho la referencia al *ius publicum* conllevaba dos consecuencias:

1. La exclusión, respecto a los mayorazgos, de los casos –de los que hacía relación– en los que se entendía que el príncipe actuaba en beneficio de algún particular, para concluir que por razón de utilidad pública *aequae principaliter*, se actuaba en beneficio de la *salus populi, quae suprema lex est*, pudiendo incluso ocasionar perjuicio a los derechos de tercero, de lo que eran ejemplo, de nuevo, las expropiaciones de los mayorazgos litorales por razones defensivas y otros casos contenidos en las leyes regias –como R. 5.7.7 que prohibía acumular dos mayorazgos de elevada cuantía.
2. La exclusión absoluta de la costumbre contra *ius gentium* que pudiese permitir al príncipe apropiarse del dominio de un súbdito, rescindir un contrato o alterar una disposición testamentaria –no así del rescripto, que en tanto norma escrita podía oponerse al *ius gentium*, como se ha visto, por una causa de utilidad pública–. La referencia, de nuevo era la *legislación regia*: P. 1.2.5 («quien puede poner costumbre e en que manera») con la glosa de Gregorio López, que consideraba opinión común que dicha costumbre no era válida³³³.

La afirmación de la ley regia en materia de expropiación tenía además, en su argumentación, consecuencias respecto a un tema conocido. Distinguiendo entre jurisdicción y dominio en cuanto al príncipe no dudaba en excluir, frente a Luis de Mejía y a Núñez de Avendaño toda posibilidad de que los señores de vasallos adquiriesen frente al rey su jurisdicción por prescripción³³⁴.

F. Salgado de Somoza, por su parte, que seguía a J. B. de Larrea en lo referente a la potestad atribuida a este respecto al monarca partiría del elenco de normas castellanas referentes a la expropiación contenidas en Partidas y la Recopilación de 1567 –ya no del *Corpus* justinianeo–, para insistir en la exigencia de una causa urgente y necesaria que la hiciese posible, ya que *absoluta potestas non cadit in Principe Christiano*. No cabía, por tanto, distinguir ya entre derecho civil y de gentes, sino que «*apud nos*

quasi qui potest in totum tollere, facilius valebit reformare» [...] «... quando concurrunt in Principe, vt in hoc casu qualitas legislatoris et donatoris; et quamuis ex donatione non possit fieri reuocatio, tamen fieri potest, vt legislator, ita notauit Bal[dus] [D. 1.9.12] et sequitur cum aliis Fontanella» (*ibidem*, n° 24-25, p. 186).

332. *Ibidem*, n° 35, p. 187.

333. *Ibidem*, n° 39-40 y 37, pp. 187 y 188.

334. «Sed ultra excluditur illud fundamentum etiam quoad iurisdictionem, quamuis domini vasallorum fundent contra ipsos vasallos et alios quoscumque, non tamen poterunt fundare contra ipsum Regem, cum eis iuris praesumptio resistat, quae ex priuilegio iurisdictionis sibi a Rege concessae resultat» (*ibidem*, v. 2, Alleg. 110, p. 158, n° 18 y 19).

receptius est... non posse etiam in hoc praedictum tertio inferre». Se centraba, en cualquier caso, en la justa causa necesaria para revocar las donaciones regias, contemplando ya la posibilidad de que existiendo causa de utilidad pública se revocasen tanto los privilegios como las donaciones remuneratorias³³⁵.

En el paso al s. XVIII la tendencia general sería la afirmación en mayor medida de la exclusividad en la atribución jurídica al rey de la expropiación respecto a los señores y sobre todo las ciudades. Lo pone de manifiesto, en el caso francés, J. L. Harouel que constata además cómo es «en vertu de textes royaux que sont intervenues au profit des villes les aliénations forcées nécessitées», de modo que las ciudades tenderán a aparecer más como beneficiarias que como titulares de la expropiación³³⁶.

Y en el caso castellano, lo evidencia el comentario de Manuel Arredondo Carmona, catedrático de Instituta de la Universidad de Valladolid, al Auto Acordado 12 del año 1551 sobre la fijación del precio de los comestibles vendidos en Madrid por los Alcaldes de Corte³³⁷. En él, Arredondo conformaba la institución en continuidad con Montalvo (gl. a FR 3.10.4) –la vuelta al jurista del s. XV resultaba significativa–, F. de Avilés y L. Mejía, como una regalía exclusiva del monarca que le permitía imponer a alguien, por razón de necesidad, la venta de sus cosas, *oblato iusto precio*³³⁸.

La referencia más próxima era J. del Castillo Sotomayor en su tratado *De tertius*, quien acuñaría dos principios que resumen de algún modo la relación entre el monarca, las ciudades y los señores de vasallos en materia de expropiación en el s. XVIII:

1. Como costumbre general del reino y como regalía suprema del monarca debía entenderse la obligación de venta impuesta a los súbditos por razón de necesidad o con ocasión de una guerra, que al cesar la causa debía permitirse su restitución: «... et in jurisdictionibus, oppidis, villis et civitatibus observatur saepissime: illae namque saepè ob necessitates alienantur; quavis civitates rarissime; posse tamen vasallos ipsos venditos reclamare; et

335. Francisco SALGADO DE SOMOZA, *Tractatus de supplicatione ad santissimum a litteris et bullis apostol. Nequam et importune impetratis in perniciem Reipublicae, Regni, aut Regis, au ius tertij praeiudicium*, Madrid, Apud Mariam de Quiñones, 1639, I, cap. 7, ff. 68 v.-72 v, n° 28-42.

336. Jean-Louis HAROUEL, «L'expropriation...», *op. cit.*, p. 56.

337. «En la Villa de Madrid, a 11 días de el mes de Noviembre de 1551 años, vista por los Señores en el Consejo de sus Magestades, de Petición presentada por el Licenciado Oviedo, Juez de Residencia de esta Villa de Madrid, y por algunos Regidores de ella, en que se quexan, que los Alcaldes de la Casa y Corte de sus Magestades, nos les dexan poner las posturas de la Caza y Pesca, que se viene a vender á esta Villa, mandaron, que de aqui adelante, los dichos Alcaldes guarden y cumplan la ordenança, que dispone, que los Alcaldes de Corte pro sus personas, o qualquier de ellos, pongan los precios de Pan. Vino, Cebada, Paja y Carnes, y Caza, y Aves, y otros mantenimientos que se traxeren a vender a esta Corte de fuera parte, informandose de los Regidores y Fieles del precio de las cosas que ovieren de poner, para que mas justamente lespongan el precio... en la Ciudad de Zaragoza de 20 de Mayo de 1518 años».

338. Emanuele ARREDONDO CARMONA, *Senatus Consulta Hispaniae illustrata, sive commentaria ad Novissimas Recopilationis leges, prout exstant in quarto tomo nuper adiecto in quo Decreta Senatus Castellae (nostri Autos Acordados apellant) continentur*, Vallis-Oleti, Ex typographia Ildephonsi a Riego Universitatis Typographi, 1729, I, Auto XII, n° 67, pp. 260-261: «Quod ius esse de regalibus et solum ad supremos principes pertinere docet Castillo de Sotomayor... et omnes notant ita licere ad tales venditiones dominos obligare si pro re ita involuntarie distracta iustum pretium oferatur».

oblato pretio se redimere, y *tantearse*, ut vulgariter dici solet; consuetudine quoque generali observatur et de Jure licere certum est: quod intelligitur, nisi ipsi recipientes novum Dominum, non contradixerint... tunc enim reclamare non possunt...»³³⁹.

2. La obligación de venta de trigo en la propia ciudad impuesta en caso de penuria o necesidad era estrictamente una regalía (*Jus quoque Regale refertur et ad supremam potestatem et Majoriam*) exclusiva del monarca, que tal y como había indicado Castillo de Bovadilla, a quien cita expresamente, en ningún caso podía hacerse extensiva a los señores de vasallos («*tamen Dominis inferioribus, Ducibus inquam, Comitibus, Marchionibus et aliis non licet nec permissum est*»)³⁴⁰.

En definitiva, el monarca a estas alturas era el único que podía actuar en pro de la *utilitas publica*, mientras que las ciudades podían hacerlo solo en caso de necesidad y en ningún caso podían hacerlo los señores.

5.2. El retorno a la donación: D. Antúñez de Portugal y J. Fernández de Retes.

La «recepción» de Hugo Grocio

En este contexto de afirmación de la soberanía regia en materia de expropiación, la opción de algunos tratadistas de volver a tomar como referencia la donación se explica por las posibilidades mayores que ésta ofrecía de reversión con respecto a los contratos.

El género se inaugura con la obra del portugués D. Antúñez de Portugal. Para Antúñez, la donación del príncipe tiene la misma naturaleza jurídica que cualquier otra donación: responde a la liberalidad del donante (*in Principe liberalitas laudatur, ita damnatur avaritia*³⁴¹) y transmite el dominio del bien donado. Es más, como donación especial, se caracteriza porque la transferencia de dominio se hace sin necesidad de *traditio* —en lo que sigue a Juan Andres, Baldo, Molina y Covarrubias— frente a la donación común³⁴². Defiende además, conforme a la interpretación acuñada por Fortún García de Ercilla, Pedro Gregorio, Luis de Molina y otros autores contrarios a la toma en consideración de una *plenitudo potestatis* del monarca, que el rey no tiene otro derecho sobre los bienes de los súbditos que el de jurisdicción y supremacía —en lo que diferirá de J. Fernández de Retes— y que en caso de duda, conforme a Inocencio IV no debía presumirse la potestad absoluta sino la ordinaria,

339. Juan DEL CASTILLO SOTOMAYOR, *Quotidianarum controversiarum juris sive Tractatus Nobilissimus de Tertius debitis regibus Hispaniae ex fructibus, et rebus omnibus quae decimantur*, Coloniae Allobrogum, sumptibus Fratrum Cramer, et Cl. Philibert, 1752, t. 7, lib. 6, cap. 41, p. 430, n° 160.

340. *Ibidem*, p. 431, n° 162.

341. Domingo ANTÚÑEZ DE PORTUGAL, *Tractatus de donationibus jurium et bonorum regiae Coronae*, Lugduni, Sumptibus Anisso et Posuel, 1699, I, c. 1, n° 12, p. 103. Aunque entiende que el rey no debe hacer donaciones inmensas (I, c. 2, n° 18, p. 106) considera que debe conceder beneficios sobre todo a los magnates del reino (I, c. 2, n° 10, p. 105).

342. *Ibidem*, I, c. 3, n° 8 y 9, pp. 109 y 110.

para considerar con Covarrubias que el mal uso de aquella suponía tiranía³⁴³. Todo lo cual le llevaba a afirmar, en sentido garantista, que el rey no podía sin causa justa (pública) y pagando el correspondiente precio privar de derechos adquiridos a ningún particular ni por rescripto ni por ley general tanto en lo referente al dominio directo como al dominio útil³⁴⁴.

Sin embargo, pronto se hace presente que la donación es más fácil de revocar que el contrato o el testamento. En el caso del *contrato*, Antúnez frente a la corriente interpretativa que había entendido que el monarca solo se obligaba *vi directiva*—entre ellos P. Gregorio, G. López Madera o J. B. Larrea— sostendría que se vinculaba *vi coactiva*, en la medida en la que entonces actuaba como un particular—siempre, eso sí, que no existiese iniquidad en el momento o sobrevenida³⁴⁵.

Frente a lo cual, sin embargo, en el caso de una donación graciosa—simple o no remuneratoria— si no subsistía causa la donación podía—de acuerdo con Gregorio López y Gaspar de Hermosilla en sus comentarios a P. 5.5.53— ser libremente revocada por la sola voluntad regia. El tema era relevante dado que si la donación regia no requería entrega podía darse la situación de que el monarca hiciese concesiones sucesivas de un mismo bien a distintos súbditos, en cuyo caso la única válida sería la primera:

Princeps enim non censetur concedere vasallo id quod alteri reperitur concessum... Neque secunda concessio enervat effectum primae, nisi in secunda dicator non obstante prima donatione seu concessione et illius facta fit specialis derogatio: quia tunc si prima concessio fuit gratiosa et facta subdito, nulla subsistente causa, potest prima sola voluntate Principis revocari...³⁴⁶.

Respecto a las donaciones remuneratorias, por el contrario, que no entendía que fuesen auténtica donación sino permuta a título oneroso, advertía de que el príncipe se obligaba como en un contrato (*«dicendum censeo tunc donatarium adversus fiscum agere posse, quando facta ipsius Principis evictio contingeret»*). En cualquier caso se entendía que el rey no estaba obligado en cuanto a la evicción en las donaciones gratuitas y en el caso portugués tampoco en las remuneratorias, si bien la doctrina no era unánime al respecto³⁴⁷.

Pero incluso en los contratos, en los que el príncipe, como se indica, se obligaba *vi coactiva*, cabía su reforma e incluso su revocación *ex causa publicae utilitatis*, en el sentido de que no bastaba cualquier justa causa sino la que *concernat favorem*

343. «Nempe Principem nullum jus habere in bonis subditorum nisi respectu superioritatis et jurisdictionis, longe verior est» (*ibidem*, II, c. 2, n° 29 y 30, p. 129). «quod indubio non praesumitur Princeps uti plenitudo potestatis... quod evidenter constare debet de voluntate Principis, scilicet voluisse uti plenitudo potestatis...» (*ibidem*, n° 25 y 26, p. 128).

344. «non posse Principem jus tertio quaesitum tollere per scriptum neque per legem generalem... quod de plenitudine potestatis dominium inferre non potest, sive sit directum, sive utile» (*ibidem*, n° 20, p. 128). Sostenía además la necesidad de derogar el *ius alteri quaesitum* por sentencia (II, c. 8, n° 31).

345. *Ibidem*, II, c. 11, n° 20-21, p. 190.

346. *Ibidem*, I, c. 3, n° 20, p. 111.

347. «Et sic retenta praedicta distinctione dicendum est speciale esse in donatione Principis, quae à promissione inceptit, non esse locum evictionis» (*ibidem*, I, c. 3, n° 48, p. 114).

*publicum*³⁴⁸ —que bien podía ser sobrevenida incluso habiendo mediado juramento del príncipe—, pero no el interés privado del monarca o del fisco, *sed quae principaliter bonum commune et publicum respiciat*, único modo de privar de sus derechos a terceros.

Lo interesante es que, a partir de aquí, Antúnez volvía a plantear la cuestión de si la revocación de un contrato o un testamento podía llevarla a cabo el monarca mediante su *plenitudo potestatis*, para responder, conforme a lo que ya era casi una opinión unánime, desde el s. XVI, que hacerlo sin causa era hacer uso de una «*diabolica potestas*». Por el contrario «*justa et publica causa bene poterit Princeps contractus et ultimas testamentorum dispositiones mutare, et modificare in praejudicium successorum*»³⁴⁹. La cuestión clave, una vez más, era que también para que el rey alterase o revocase el régimen y sucesión de un mayorazgo se seguía necesitando justa causa, puesto que «*vere tractatur de auferendo jure, et etiam dominio: quia Majoratus successor interim dum vivit, dominus est pleno jure*»³⁵⁰.

Más relevancia presenta, si cabe, la obra de José Fernández de Retes también del s. XVII a través de la cual se introducirán algunas de las ideas de H. Grocio aunque sin renunciar a otras entendidas ya como *opinión común* para entonces de los juristas castellanos. El punto clave de Retes reside en la reinterpretación que haría de estos materiales tratando a partir de ella de la expropiación (*auferre*) en sentido más favorable al poder regio de lo que lo hace Antúnez de Portugal.

A partir de R. 5.10 referente a las donaciones y mercedes del monarca partía Retes, siguiendo a Santo Tomás, de considerar que todo dominio sobre las cosas procedía de una original donación divina del mundo a los hombres, a partir de la cual el príncipe se entendía que poseía un dominio universal *ad tuitionem*, esto es, destinado no a la destrucción del dominio de los particulares sino a su conservación, por lo que hacía suya la opinión común entonces en Castilla a partir de Covarrubias y Vázquez de Menchaca por la que no podía decirse que el monarca fuese titular de un «dominio absoluto». Insistía, no obstante, en reconocer al príncipe un «*supremum dominium omnium rerum, quas subditi in suo retinent*», para lo cual insistía en la ya clásica distinción —siguiendo a Solórzano Pereira, que reproducía las ideas de la *Segunda Escolástica*³⁵¹— entre dominio alto y bajo³⁵² —una forma, en definitiva de dar cabida al «dominio eminente» del príncipe aunque con la diferencia de que no se hacía provenir como Grocio de la comunidad sino de la divinidad.

348. *Ibidem*, II, c. 11, n° 28-32, p. 191.

349. *Ibidem*, n° 66, p. 194. A la causa de pública utilidad añadía la de necesidad para privar de su derecho a un tercero, si bien interpretando que a pesar de la urgencia que el concepto conllevaba no significaba, en ningún caso, esperar al detrimento de la *respublica*: «*Sed advertere oportet, quod quando de urgenti necessitate publica verba facimus, non intelligimus de ea necessitate, quae ad ultimam vergit miseriam; ut Princeps ad eam sublevandam valeat rem à tertio auferre. Ita ut prius de extrema necessitate constet; sed sufficit, quod imminet, vel probabiliter timeatur*» (n° 70).

350. *Ibidem*, n° 73, p. 195.

351. Con traslación, sin embargo, al pasado de categorías actuales, Giampiero MACCIONI, *Il «dominium altum» nella dottrina di Soto, Molina, Suarez. Studio per un ridimensionamento della dottrina scolastica sulla proprietà privata*, Roma, Pontificiae Universitatis Gregorianae, 1966.

352. JOSÉ FERNÁNDEZ DE RETES, «De donationibus, academica relectio, quam ex vespertino suggestu clarissimis, clarissimisque suis exceptoribus dicavit» (1663) en Gerardi MEERMAN, *Novus Thesaurus Juis Civilis et Canonici continens varia et rarissima optimorum interpretum, imprimis hispanorum et gallorum opera*, Hagae-Comitum, apud Petrum de Hondt, 1753, t. VI, cap. 13, n° 4 y 5, p. 616.

A partir de esta distinción establecía un principio general: el dominio privado debía prevalecer salvo cuando «*evidenter et necessario urget publica utilitas*», desde la máxima presente en Aristóteles y Cicerón «*salus populi suprema lex esto*». En tales casos resultaba posible la expropiación. El problema se planteaba respecto a la compensación (*bono cambio*) que la opinión común desde Luis Molina, Alfonso de Villadiego y —significativamente— Hugo Grocio entendía necesaria. No obstante —y esta es la clave— consideraba que el príncipe no estaba obligado de *iure* a la compensación: «*quod si moraliter impossibilis sit compensatio, ad illam faciendam omnino Princeps non tenetur*».

Consolidaba de este modo, ahora también a través de la donación, la *communis opinio* en materia de justiprecio, tal y como ha sido expuesta. Pero lo más importante, contribuía a propugnar un concepto de utilidad pública de carácter subsidiario respecto al interés particular a partir de la distinción entre causa *útil* y causa necesaria, que de algún modo sería retomado a finales del s. XVIII. En la interpretación de Retes frente a la causa necesaria, la causa útil era identificada con las obras públicas (*ad decus sine ad decorem publicum*) —para lo que se guiaba frente a los escolásticos por Cicerón y Tito Livio— entendiendo que en este caso no militaba una razón estricta de utilidad pública por lo que era necesaria siempre la «compensación y composición» del daño. La razón era «*quia magis urget in ratione justitiae rei propriae conservatio, quam decor publicus*»³⁵³.

5.3. Una anotación: el concepto ilustrado de utilidad pública.

Su restricción selectiva bajo el primer constitucionalismo

El siglo XVIII, se caracteriza al menos en su primera mitad por la primacía del concepto de utilidad pública —relacionado con el incremento en la construcción de caminos, canales, etc.— sobre el interés de los particulares que pudieron constatar un incremento en el número de expropiaciones. Buena prueba de ello es el testimonio del que ha sido considerado uno de los primeros tratados europeos de *ius politiae* —anterior en 25 años a las Instituciones de Derecho Público de Pütter³⁵⁴—, el *Tratado legal y político de Caminos públicos*, publicado por el valenciano Tomás Fernández de Mesa en 1755. Ya en la dedicatoria a Fernando VI exponía claramente:

Últimamente, Señor, quejaránse algunos, de que se les perjudica el dominio de sus cosas, siendo preciso quitarles tal vez alguna porción de sus Heredades, para la formación de Caminos, o de sus Regalías para el establecimiento de las Posadas: pero à más que se les puede compensar por otra parte, què importa esto, en lo cual interesa tanto la pública utilidad, a la cual debe ceder la privada³⁵⁵.

353. *Ibidem*, n° 6, p. 617.

354. Vid. Santiago ROSADO PACHECO, *El Estado administrativo en la España del siglo XIX: liberalismo e intervencionismo (Notas históricas a propósito del fomento, la expropiación y la contratación administrativa, 1836-1869)*, Madrid, CEPC, 2000, p. 39.

355. Tomás FERNÁNDEZ DE MESA, *Tratado legal y político de caminos públicos y posadas*, Valencia, por Joseph Thomàs Lucas, año 1755, Dedicatoria (s. p.) [p. 10].

Fernández de Mesa, que no dudaba en tomar como referencia a Antúnez en materia de dominio y jurisdicción respecto a la calificación jurídica de los caminos³⁵⁶, llegaba a plantearse incluso la conveniencia o no de la indemnización, dando ejemplos de algunos casos en los que se había entendido que no debía satisfacerse. Con todo, no dudaba en concluir, a partir tanto del *ius commune*, del derecho del reino –P. 2.1.2 y 3. 18.31 (obsérvese que no toma en consideración P. 5.5.53)– como de la opinión de Diego de Covarrubias que no eran sino casos excepcionales, lo que pone de manifiesto, que más allá de la primacía o no otorgada al concepto de utilidad pública sobre el interés de los particulares la expropiación se entiende ya, conforme a la interpretación acuñada en el s. XVI, vinculada a la indemnización:

No sólo deveràn contribuir los Vezinos, y Terratenientes, como hemos dicho, segun el producto de su renta, sino que tambien se les podrà quitar del todo sus casas, y tierras, si para la formacion del Camino se necessitassen; de manera, que aun se duda, si deverà satisfacerse por el comun el precio: pues en Francia estoy informado, que no se le paga, y en el Proyecto que aprobò su Magestad del Camino de Madrid, à la Raya de aquella, se establece en el Artic. 2 que cediessen à la causa pública las tierras de labor, ò plantadas, que fueren menester, para dirigir por ellas los Caminos, sin que pagasse nada el Proponente. Mas aunque esta fue opinion de una Glossa, se fundava en la costumbre, que acà no tenemos, ò parece deve interpretarse del caso en que habla, es à saber, quando por *eluvion* el Rio se llevò el Camino, pues entonces deverà sufrirle el Vezino por su campo; porque como tiene derecho à lo que el agua le dà, tambien deve sentir lo que le quita, segun Jacobo de Ravena lo dize allí: pero en todos los otros casos, lo mas fundado aun en derecho comun, es lo contrario, y por las Leyes de España indisputable. Aunque la satisfaccion, y recompensa podrà hazerse, como preveia en dicho Proyecto, con el terreno del Camino viejo, si se dexàre, ò del fondo destinado para estas obras³⁵⁷.

Un cambio importante, no obstante tendría lugar a finales de siglo, en el que la opinión común presenta algunas semejanzas con los planteamientos de Retes. En concreto, a partir de la última parte del s. XVIII, la defensa de la subsidiaridad de las obras públicas con respecto a los intereses propietarios de los particulares empezaría a hacerse presente tanto en Francia como, por algunas referencias, en el caso castellano. Lo ponen de manifiesto, por expresivas, dos normas referentes a la regulación de las minas de carbón de 1789 y 1791 en las que expresamente se advierte que se dictan «sin perjuicio de los propietarios y con utilidad pública» en el

356. *Ibidem*, parte 1, cap. 3 (dominio) y 4 (jurisdicción). A partir de la consideración de Antúnez de que en Portugal aunque se transfiriese la jurisdicción de los caminos no se transmitía el dominio, Fernández de Mesa se apartaba del *ius commune* que admitía la existencia de caminos privados para afirmar que «quando se dice que los Caminos son del Rey, ò de los Señores de los Lugares, se deve entender mas, respecto de la publica autoridad que en ellos tienen, por la que gobiernan, y disponen en lo público, que respecto del dominio propietario, pues todos los Caminos son en quanto a la propiedad públicos». De lo que deducía que «quando se ha de hazer Camino por algun territorio particular, se le deve comprar» (parte I, cap. 3, n° 5 y 6, pp. 50-51).

357. *Ibidem*, parte I, cap. 7, n° 8, pp. 96-97.

caso de la primera (Nov. R. 9.20.2) y «el bien comun del Reyno y el derecho sagrado de la propiedad» en el de la segunda (Nov. R. 9.20.3).

No extrañará, por ello, la constitucionalización que en 1812 se haría de la necesidad de «utilidad común» y «buen cambio» –al modo canónico– para que el rey privase a un particular de sus bienes (art. 172.10^a)³⁵⁸ –la consecuencia del reconocimiento como derecho de la propiedad individual (art. 4)–, lo que, en cualquier caso, es necesario interpretar dentro de los límites impuestos por la nación –ahora soberana– a aquél. Prueba de lo cual, es que la afirmación de la dimensión internacional de la soberanía nacional seguiría recurriendo a términos patrimoniales –reflejo de la relación jurisdicción/dominio del *ius commune*–, como se deduce del tenor literal del art. 2: «La Nación española es libre é independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona». El precepto, que nos sitúa ya ante un nuevo sujeto político, no estaba de más si se tiene en cuenta que, conforme a las prácticas internacionales del Antiguo Régimen que consideraban los tratados internacionales mera obligación personal del monarca, Carlos IV en 1808 había «enajenado» el reino en favor de Napoleón.

Pero a la vez, tampoco extrañará que una de las referencias fundamentales para F. Martínez Marina en su *Teoría de las Cortes* fuese una vez más el *Tratado sobre donaciones* de Domingo Antúnez de Portugal, si bien, como ha probado J. M. Pérez-Prendes, alterando la literalidad de las citas, omitiendo o reinterpretando los párrafos en los que el autor portugués otorgaba autoridad superior al rey sobre las Cortes³⁵⁹, único medio de darle un contenido acorde con la nueva idea de la soberanía nacional. La toma en consideración, en cualquier caso, del *Tratado* de Antúnez lo que pone de manifiesto es que la donación –o mejor su reversión– podía reservarse como argumento justificativo de algunas de las medidas transformadoras adoptadas en Cádiz, que evidencian que el concepto de propiedad privada entonces utilizado es, respecto a determinados bienes, menos pleno de lo que suele afirmarse³⁶⁰. Qué mejor ejemplo que la desamortización de bienes eclesiásticos comenzada entonces –Decretos de las Cortes de 18-3-1812 y 13-9-1813–, como prueba la interpretación de F. Cárdenas, contrario, como es conocido, a la obra gaditana:

Los promovedores y defensores de estas expropiaciones, juzgando que la conveniencia no era título suficiente para justificarlas, les buscaron otro en cierto dominio eminente, que algunos jurisconsultos del bajo imperio y de la monarquía francesa en el siglo XVII, atribuían al soberano... Campomanes y Moñino invocaron esta regalia, cuando propusieron al Consejo que se declarase haber quedado á la disposición de la Corona las temporalidades de la Compañía de

358. «No puede el Rey tomar la propiedad de ningun particular ni corporacion, ni turbarle en la posesion, uso y aprovechamiento de ella; y si en algun caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad comun tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos» (utilizo, *Constitución política de la Monarquía Española...*, Madrid, Imprenta Nacional, 1820, pp. 55-56).

359. FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA, *Teoría de las Cortes*. Edición e introducción de J. M. Pérez-Prendes, Madrid, Editora Nacional, 1979, v. 1, pp. 30-37.

360. *Vid.* recientemente, Margarita SERNA VALLEJO, «Apuntes para la revisión del concepto de propiedad liberal en España doscientos años después de Cádiz» en *AHDE*, 81, 2011, pp. 469-491.

Jesús. En la misma doctrina se han apoyado después los que con la libertad y los derechos individuales han pedido o decretado las expropiaciones de la Iglesia³⁶¹.

En el caso de los particulares, sin embargo, además del citado artículo de la Constitución de 1812, la referencia hasta la primera ley de expropiación, de 1836 sería P. 2.1.2 –no derogada– con la consabida referencia a la indemnización, si bien Martínez Marina por la idealización que haría de la labor de las Cortes medievales castellanas prefería tomar como referencia dos Ordenamientos: lo recogido en el OA y la continuidad que de la ratificación de la «ley fundamental del reino» allí establecida haría Juan II en 1433 [Cortes de Madrid, pet. 18] en materia de cartas desaforadas. El objetivo era apelar a un medievo en el que tanto la jurisdicción como el dominio habrían estado radicados en los alcaldes de las ciudades, en el primer caso, y en los particulares, en el segundo. La imagen resultante era –al igual que luego concluirían los juristas decimonónicos– que ya entonces «todo se encaminaba á hacer respetable el sagrado derecho de propiedad, y á asegurar la vida, franqueza y libertad del ciudadano, que es principal objeto de las asociaciones políticas³⁶²... [...] La propiedad era un sagrado que debía respetar así el rey como sus ministros. No podían multar á ninguno ni despojarle de su haber, ni confiscarle sus bienes sino en virtud de sentencia pronunciada por juez competente, y sin ser antes llamado, oído y vencido por derecho: ley fundamental del reino confirmada en varias cortes...»³⁶³.

En 1836, sin embargo, se entendió que P. 2.1.2 no resultaba suficientemente restrictiva de los «abusos expropiatorios» llevados a cabo por el poder público en detrimento de las expectativas de los nuevos propietarios, como claramente pone de manifiesto el debate sobre el *Proyecto* de Ley de expropiación de 17 de julio de 1836 en el Estamento de Próceres.

Significativamente, durante el mismo, el propio Ministro de Gracia y Justicia, Juan de la Dehesa Rubiano, se opondría al *Proyecto* al considerar que no aclaraba suficientemente la diferencia entre utilidad pública y necesidad:

... a mi entender no se distinguen bastante dos cosas que deberían distinguirse, á saber: las obras de utilidad pública y las de necesidad³⁶⁴. Las obras de utilidad pública admiten espera, esto es, no hay necesidad de que el Gobierno ponga inmediatamente la mano en su ejecucion; pero las de necesidad es preciso que

361. FRANCISCO DE CÁRDENAS, *op. cit.*, v. I, p. 525.

362. Con más sentido histórico, F. de Cárdenas observaba, por el contrario: «Cuando el derecho de asociación es una gracia, la propiedad colectiva que de él depende, apenas es un derecho. No es extraño que el Estado expropie de su dominio a aquéllos á quienes puede expropiar de su libertad arbitrariamente» (*ibidem*, p. 231).

363. FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA, *Teoría...*, *op. cit.*, v. 3, pp. 792-793, nº 13.

364. En el *Proyecto*, en concreto, se hablaba de la obligación impuesta a un particular o corporación de que «ceda o enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público» (art. 1), aclarando que se entendía por obras de utilidad pública «las que tienen por objeto directo proporcionar al Estado en general, á una ó mas provincias, á uno ó más pueblos, cualesquiera usos ó disfrutes de beneficio comun, bien sean ejecutadas por cuenta del Estado, bien por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente».

el Gobierno las haga inmediatamente... lo que es necesario, regularmente es útil; pero no todo lo que es útil es necesario. De aquí es que si se atase las manos al Gobierno para ocupar la propiedad particular en los casos urgentes, por ejemplo, en tiempo de guerra ó epidemia, y en otras circunstancias que no dan treguas, la demora no produciría sino muy malos resultados, y por no perjudicar en el pronto á la propiedad particular, resultaría acaso perjudicado el Estado³⁶⁵.

Y ello a pesar de que el concepto de utilidad pública manejado en el *Proyecto* resultaba bastante restrictivo, como algún prócer tuvo ocasión de manifestar³⁶⁶, contemplándose además en él la indemnización para una gama amplia de derechos reales³⁶⁷.

No faltaron, sin embargo, opiniones contrarias a que la materia fuese objeto de una ley específica, al considerar suficiente la regulación de Partidas³⁶⁸. Si se había planteado la elaboración de ésta –se presuponía– era por los abusos introducidos por el poder público frente a las pretensiones liberales de garantizar la máxima libertad al interés privado. Lo exponía, Antonio Cano Manuel en su intervención el 5 de mayo de 1835 en la Cámara senatorial:

¿Cual es el motivo de proponerse esta ley? Acaso porque los abusos de la arbitrariedad hayan invadido de lleno las propiedades porque haya sustituido el capricho del Poder al imperio de la ley, ¿será suficiente razón para establecer otra nueva que mande lo mismo que la anterior que se halla vigente?... La ley de Partidas recomienda y exige todos los requisitos y cualidades que se proponen aquí. Ella previene que cuando el bien general ó procumunal reclama el apoderarse de la propiedad ajena, haya de ser con la condición de dar antes el buen cambio al propietario, de modo que quede pagado á bien vista de hombres buenos³⁶⁹.

Las Partidas venían presentadas de este modo por los notables liberales, todavía en la primera mitad del s. XIX, como alternativa a la regulación legal de la expropiación,

365. *D[iario] de las S[esiones] de C[ortes]. E[stamento] de ilustres P[róceres]. Legislatura de 1834 á 1835*, Madrid, en la Imprenta Nacional, 1865, Sesión de 5-5-1835, n° 49, pp. 279-280 (*Gazeta*, 6 de mayo de 1835).

366. Lo ponía de manifiesto el 4 de mayo de 1835, Mariano Guillamás Galiano, Marqués de Sanfelices: «Encuentro primero que las disposiciones no corresponden al título de la ley, porque llamándose esta de *expropiación o enajenación forzosa por causa de utilidad pública*, se ciñen sus artículos al caso de obras públicas y hay otros varios en que puede ser necesaria la expropiación, sin que haya que construir ninguna obra: las providencias sanitarias, por ejemplo, la conveniencia de abrir el paso en una calle cerrada, etc. pueden ofrecer estos casos» (*DSC.EP*, Sesión de 4-5-1835, n° 48, p. 274).

367. Conforme al art. 9 del *Proyecto*, «un Real decreto fijará el modo de proceder, así para llegar á la declaración de que una obra es de utilidad pública y á la concesión del permiso para ejecutarla, como para probar la necesidad de la cesión de una propiedad y verificar la entrega del precio de indemnización, de manera que se deje a los tribunales comunes el conocimiento de las cuestiones de su competencia, y no se defraude a los interesados, bien sean propietarios, usufructuarios, arrendadores, poseedores de derechos, de servidumbre y cualquiera otros de los que pueda corresponderles».

368. Del art. 10 del *Proyecto* podía deducirse su derogación aunque no se hacía mención específica a ellas: «Quedan derogadas todas las leyes y demás disposiciones que se opusieren á la presente».

369. *DSC.EP*, Sesión de 5-5-1835, n° 49, p. 276.

enlazando con las propuestas que algunos autores desde principios de siglo habían hecho a favor de considerarlas el equivalente peninsular al *Code Napoléon* –justificada, fundamentalmente, por su conexión con el «Derecho romano»³⁷⁰–. En la medida en la que P. 2.1.2 exigía la indemnización a los particulares sujetos a un proceso de expropiación se contemplaba ahora como una garantía de los intereses propietarios frente a cualquier ley que, al modo ilustrado, primase la utilidad pública identificada exclusivamente con la *construcción de obras públicas*.

El debate de fondo establecido en estos términos al que la elaboración de una ley de expropiación daría lugar en el siglo XIX lo exponía claramente Santiago Madrazo en 1861:

Las leyes para su esplicacion y en que se define la utilidad, las que arreglan el modo de proceder y ofrecen garantías á la propiedad contra los caprichos de la administración, son de ayer; mas diré, una ley que responda á todas las necesidades, que tranquilice todos los temores, que garantice todos los derechos, que respete todos los intereses y que pueda conciliar lo que se debe al derecho de propiedad con el rápido desarrollo de las obras públicas, indispensable para la prosperidad del país, está aun por hacer³⁷¹.

6. CONCLUSIONES

Si ya H. Coing advirtió en su día de la necesidad de que el historiador del derecho se distancie de las categorías contemporáneas del derecho positivo³⁷², es evidente que seguir proyectando al pasado los valores de la «cultura espropiativa» del s. XIX no es sino un medio con el que desvirtuar la representación simbólica de una realidad socio-cultural diferente a la constitucional de la que la doctrina jurídica del Antiguo Régimen partió.

Es necesario, frente a ello, no olvidar que en origen la privación de los bienes de un particular «sin culpa» es una más de las acepciones jurídicas que encierra el término *auferre*, lo que cuando menos obliga a replantear cualquier perspectiva historiográfica que la imagine separada de otros institutos en todo tiempo, a partir del concepto predefinido –restrictivo– con el que las leyes decimonónicas lo entendieron: necesitada de causa de utilidad pública, obligatoria la indemnización (precio) y, sobre todo, objeto de un «acto administrativo» (la «potestad absoluta» del monarca del *ius commune*, en su interpretación) que además ya el Derecho romano habría esbozado.

La evolución histórica en la *longue durée*, muestra, por el contrario, que la sede material de los textos normativos sobre la que se construyó no siempre fue la misma en unos momentos u otros, como evidencia, cuando menos, la insistencia

370. *Discurso sobre la necesidad de una nueva legislación para todas las Provincias españolas y sobre los medios de formarlas. Por un antiguo Magistrado*, Madrid, en la Imprenta Real, 1810.

371. Fernando de MADRAZO, *Manual...*, *op. cit.*, p. XI.

372. Helmut COING, *Las tareas del historiador del Derecho*, Sevilla, Universidad, 1977.

que los juristas bajomedievales harían en la causa y los modernos en la indemnización como requisito *sine qua non* para hacerla efectiva, aunque no solo.

La tónica respecto a la expropiación en el pasado tomó en consideración en mayor medida de lo que puede parecer la dicotomía beneficio/sacrificio para el expropiado mediante una jerarquía de órdenes entre el derecho natural/de gentes y el civil que permitió concebir inconfiscable el dominio legítimamente adquirido –con el reverso eso sí de la *utilitas publica*–. Pero además, en el caso castellano, procuró distinguir, desde el principio –metáforas aparte–, conceptos como jurisdicción y dominio, con el fin de aclarar la posible reversión a la Corona por razones políticas, de las donaciones de tierras hechas a la nobleza, y no sin disputas doctrinales se procuró clarificar la relación entre privilegio (donación simple) y contrato con el fin de evitar la enajenación plena de los bienes de realengo –de los que el rey no sería visto sino como un mero poseedor y no como *dominus*– mediante donaciones a particulares.

Por ello, frente a la interpretación mayoritaria que ha tendido a presentar la expropiación en época del *ius commune* únicamente como una manifestación más de la *plenitudo potestatis* del monarca, se ha tratado de mostrar aquí cómo aunque en el período bajomedieval el recurso supletorio a la potestad absoluta permitió la reversión en ocasiones sin causa y sin indemnización de lo donado –lo que debe entenderse a partir del carácter de negocio jurídico no perfecto que la donación siguió presentando en algunos casos en época bajomedieval y el derecho comunitario de reversión (*Heimfallsrecht*) atribuido por todos los reinos bárbaros al monarca–, sería solo su configuración como venta forzosa a partir del s. XVI –práctica habitual en las ciudades castellanas desde finales del s. XV–, lo que permitió la generalización de la idea de que siempre era necesario el pago de un precio (indemnización) –el reconocimiento en definitiva de causa, puesto que los recursos se basan en su no aceptación–, como elemento esencial de la misma.

El *ius commune* se presenta así como un derecho garantista –recuérdese que Partidas 2.1.2 y P. 3.18.31, a partir del Derecho canónico declaran ya exigible la indemnización– frente al derecho consuetudinario anterior de reversión de origen germánico, que la doctrina, sin embargo, no puede sino integrar como una práctica –excepcional– de la que los monarcas con límites pudieron seguir haciendo uso, y a la que buscarían dar cauce mediante la donación, con fórmulas como el derecho del rey a donar una cosa ajena en la que integrarla (P. 5.5.53). La ficción del *ius naturale/gentium* a partir, sobre todo de fundamentos canónicos, actuó, en este sentido, como garantía del mantenimiento del derecho de terceros –el principio general– solo modificable por justa causa, estrictamente identificada en un primer momento con la razón de religión –la construcción o ampliación de una iglesia– el estado de carestía o necesidad, para posteriormente objetivarse en el interés fiscal, militar y urbanístico (la *utilitas publica*).

Solo a partir del s. XVI, como se ha señalado, la sede material en la que empieza a detectarse un desarrollo mayor de la institución sería el de la *venditio coacta*, sede en la que se hace patente el carácter más garantista respecto a los derechos patrimoniales de los particulares en la actuación del príncipe –en lo que la influencia de los planteamientos teológicos de la *Segunda Escolástica* y la estricta separación entre jurisdicción y dominio resultaría decisiva–. Fue lo que permitió distanciarse

de la interpretación bajomedieval para asemejarla –de ahí la identificación historio-gráfica que ha tendido a hacerse– a su calificación decimonónica. Una diferencia, sin embargo, resultaría determinante en el s. XIX frente a ella: su regulación por ley como atribución (*potestas*) jurídico-pública exclusiva del titular de la soberanía mediante un acto administrativo, no como el conjunto de presunciones dirigidas a la práctica judicial con la que la entendió la doctrina del *ius commune*.

De este modo, parece lógico concluir que la expropiación como actuación jurídico-pública del monarca durante el Antiguo Régimen habría dependido hasta el final no solo de la *potestas* del príncipe sino del *título* (la reversión de la donación o la venta forzosa) sobre la que viene conformada, tal y como la definiría el *ius commune* a partir de los textos justinianos –recuérdese, básicamente textos de derecho privado–. El título en definitiva sobre el que se conforma doctrinalmente la institución habría sido tan determinante al menos como la *potestas* genérica (*absoluta* o de facto) atribuida al monarca, necesaria a la hora de hacerla efectiva.

Lo que explica la importancia de las discusiones en torno a la causa o la cuantía de la indemnización como elementos legitimadores de la expropiación –las vías a través de las que ponderar la *aequitas* del caso concreto–. El Derecho canónico –complementario del derecho regio en Castilla conforme a la doctrina– resultaba en este sentido decisivo al mantener –recuérdese la glosa de Inocencio IV a X. 1.2.7– un mínimo indisponible para el monarca derivado del *ius naturale/ius gentium* de los que se considerarían forman parte el *dominium*, el contrato y el testamento.

Esto no significa, no obstante, que desde época bajomedieval no se arbitrasen construcciones doctrinales favorables a la «plena potestad» del monarca –dirigidas en mi opinión muchas veces a recuperar lo considerado como patrimonio regio o bienes de realengo– que, como se ha visto, le atribuirían, por ejemplo, la capacidad de modificar lo que de derecho civil contenía un testamento sin causa, legitimando como herederos a los hijos naturales o incluso a los ilegítimos a los que inicialmente no se reconocían derechos patrimoniales con respecto a sus hermanos legítimos –una forma de «expropiar» las expectativas hereditarias de éstos (donar el bien de súbdito a otro)–, algo fundamental inicialmente respecto al mayorazgo, lo que, a partir del s. XVI construcciones como la de L. de Molina, sin embargo, modificarían en beneficio no solo de los *inra quaesita*, efectivamente adquiridos sino del *ius quaerendum*.

La generalización, a partir de entonces de su consideración como «venta» en tanto contrato conmutativo acabó por consolidar la indemnización –a menudo un precio módico resultante, conforme a Vázquez de Menchaca, de la compensación de beneficios entre el particular y la comunidad– que hizo que el recurso a la reversión de la donación no pudiese entenderse ya como incautación sin necesidad de indemnización. De hecho, como se ha visto, el resurgir de la donación como título de referencia en el siglo XVIII sirvió más a la recepción de conceptos como el del *dominio eminente* de Grocio que a privar a los particulares de indemnización, al menos como derecho al que aspirar.

Por lo demás, no debe olvidarse que en muchas ocasiones la defensa en los pleitos de la *plenitudo potestatis* no siempre sirvió para afirmar la potestad del monarca respecto al dominio de los señores como prueba el dictamen estudiado de Núñez de Avendaño, si bien es claro que el objetivo de la fórmula en época bajomedieval

fue que la expropiación se entendiese como regalía exclusiva del monarca frente a señores y ciudades.

Por otra parte, conviene recordar asimismo que el concepto de *utilitas publica* no siempre se concibió de igual manera en una etapa histórica y otra. El cambio «secularizador» introducido por A. Gómez permitió primero su ampliación, dando un carácter objetivo a la actuación jurídico-pública del monarca en materia de expropiación, desvinculado de la causa por razón de religión a la que todavía D. de Covarrubias o J. Gutiérrez seguían apelando en su definición. Y más tarde, un carácter más restrictivo del mismo, tendiendo a limitarlo, en la última parte del s. XVIII y principios del XIX, a la realización de *obras públicas*, una idea que la primera ley española sobre expropiación del año 1836 mantendría la restricción como indica A. M. Patault, conllevaba, de algún modo, la condena implícita de la idea del *dominio eminente* del soberano³⁷³. Si bien no plenamente, puesto que solo recurriendo a la doctrina de la reversión de la donación o a la del *dominio eminente* resulta posible explicar, desde el punto de vista jurídico, la forma en la que se llevó a cabo la desamortización eclesiástica bajo el primer liberalismo.

Es claro que en ningún momento debe confundirse el título sobre el que el instituto se construye con la naturaleza jurídica del mismo —de ello se ha sido consciente—. Sin embargo la variedad de sedes a partir de las que la figura se construyó permite afirmar, al menos, que durante el Antiguo Régimen coexistieron, en última instancia, dos formas predominantes de entender la expropiación en una u otra época aunque a menudo sin excluirse.

Si la primera, conformada sobre la donación sirvió en general a las actuaciones más o menos directas o excepcionales del monarca —bien desde la reversión medieval bien desde la doctrina del dominio eminente a partir de mediados del s. XVII—, la segunda diseñada sobre la de la venta forzosa, abierta al control casuístico de los jueces sobre todo respecto a la obediencia de los rescriptos regios, fue a la que recurrieron las ciudades —necesitadas siempre de autorización regia— a la hora de llevar a cabo sus transformaciones urbanísticas.

Un último aspecto debe señalarse para concluir. La tendencia a partir del s. XVII a las sistematizaciones doctrinales a partir de la legislación regia —fundamentalmente Partidas y la Recopilación de 1567— más que sobre la distribución del *Corpus iuris* —de lo que es buen ejemplo F. Salgado de Somoza— favoreció la consolidación de una serie de *topoi* —paralelos a la referencia integradora de Partidas en la segunda mitad del s. XVIII— que acabaron conformando lo que puede definirse como «tradición jurídica castellana» en materia de expropiación: la negación de su ejercicio mediante *potestas absoluta* sin causa (*potestas tempestatis* a decir de Covarrubias), la necesidad de causa para expropiar cualquier derecho real o incluso su expectativa —a partir de L. de Molina—, la exigencia de un precio —moderado— como indemnización y a la vez, el mantenimiento de la donación como título con el que la Corona habría podido revertir grandes patrimonios aunque eso sí, a partir de la indemnización salvo culpa. Y, sobre todo ello, un elemento nuevo determinante:

373. Anne-Marie PATAULT, *Introduction historique au droit des biens*, París, PUF, 1989, p. 226.

la objetivación de la *utilitas publica* progresivamente identificada durante el s. XVIII con el concepto restrictivo de obra pública.

Es claro que una tradición jurídica se «construye» mediante el recurso estratégico a una u otra interpretación para adecuar los intereses –religiosos, políticos y propietarios– de los que el derecho parte al cambio social y cultural que en cada momento tiene lugar con la pretensión última de dar continuidad y permanencia al momento *representado* en épocas posteriores³⁷⁴. En ese esquema, solo el análisis contextualizado de los *argumentos (plot)*³⁷⁵ expuestos por los autores que, desde premisas diferentes, contribuyeron a conformarla puede permitir una *de-construcción* de la pretensión de intemporalidad que la Historia del Derecho, a menos que defienda la superioridad cultural de unas tradiciones jurídicas sobre otras, puede y debe críticamente perseguir.

SIGLAS UTILIZADAS:

AISIGT: Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento.

ARCV: Archivo de la Real Chancillería de Valladolid.

AHDE: Anuario de Historia del Derecho español.

AHN (Sec. N.): Archivo Histórico Nacional. Sección Nobleza (Toledo).

BN: Biblioteca Nacional (Madrid).

CARLyC: Cortes de los Antiguos Reinos de León y de Castilla, Madrid, Real Academia de la Historia, 1861-1903, 7 vols.

QF: Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico.

RDP: Revista de Derecho Privado.

RHDFE: Revue Historique de Droit Français et Étranger.

RSDI: Rivista di Storia del Diritto Italiano.

ZSSRG: Zeitschrift des Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte.

374. Pier Giuseppe MONATERI, «The Weak Law. Contaminations and Legal Cultures» en *Rechtsgeschichte* 8, 2006, pp. 39-51.

375. Cristina COSTANTINI, «Comparazione giuridica e geopolitica critica. Per una contro-narrativa sulle tradizioni» en *The Cardozo Electronic Law Bulletin* 17, 2011, pp. 3-24.

DOCTRINA DE LOS JURISTAS CATALANES SOBRE LA EXPROPIACIÓN DURANTE LOS SIGLOS XVI Y XVII¹

Antoni Jordá Fernández
Universidad Rovira y Virgili

1. Los estudios sobre los orígenes históricos de la institución jurídica conocida como expropiación son numerosos y conocidos². En general se acercan al tema de la expropiación mediante el estudio de la propiedad y de las diversas limitaciones a que está sujeta, aunque algunos autores, además, contextualizan su análisis en relación a los cambios y la evolución del pensamiento jurídico³.

Ciertamente la expropiación por causa de utilidad pública, más allá de su ubicación sistemática o de las consecuencias y efectos patrimoniales que pueda generar, provoca de inmediato una reflexión sobre las relaciones del poder y de quien lo

1. Este trabajo surge del proyecto de investigación que dirijo: DER2008-05985-C06-04, «Alegaciones en Derecho en el régimen jurídico catalán, siglos XV-VIII», que forma parte a su vez como subproyecto del proyecto coordinado por el Dr. Santos M. Coronas González. Gracias a la amable invitación del Dr. Salustiano De Dios, un resumen del mismo fue expuesto como ponencia durante el «VII Encuentro Interdisciplinar sobre Historia de la Propiedad: La expropiación» (Salamanca, 15-17 septiembre de 2010).

2. Aportar una relación sumaria de las obras sería casi imposible. Citemos, sin ánimo de exhaustividad: DE ROBERTIS, *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano* (Bari, 1936 [reed. Anast. Roma, 1972]); U. NICOLINI, *La proprietà, il principe e l'espropriazione per pubblica utilità. Studi sulla dottrina giuridica intermedia* (Milano, 1940); A. D'ORS, *Derecho privado romano* (Pamplona, 1968); A. ORTEGA CARRILLO DE ALBORNOZ, *Los derechos reales en el Derecho romano* (Granada, 1992); E. LOZANO CORBÍ, *La expropiación forzosa, por causa de utilidad pública y en interés del bien común, en el Derecho romano* (Zaragoza, 1994); A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Derecho privado romano* (Madrid, 2008). Para el conocimiento de la expropiación en la historia pueden consultarse, entre otros autores, a J. TORT MARTORELL, *Tratado general de Expropiación por utilidad pública* (Barcelona, 1879). Una visión general, sintética, en J. L. HAROUEL, *Histoire de l'expropriation* (Paris, 2000).

3. *Vid.* especialmente las aportaciones de S. DE DIOS, «El absolutismo regio en Castilla durante el siglo XVI», en *Ius Fugit* 5-6 (1996-1997), pp. 53-236, y de F. L. PACHECO CABALLERO, «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública (siglos XIII-XIX)», en *Initium* 3 (1998), pp. 383-417, que incluye amplia bibliografía y minucioso estudio de la doctrina, especialmente de Cancr, Ramón, Ripoll, Cortiada, Peguera y Mieres. Publicado posteriormente en *L'Expropriation. Expropriation. Deuxième partie. Second part*. Recueils de la Société Jean Bodin pour l'Histoire comparative des Institutions, vol. 67 (2000), pp. 163-195 (Bruxelles, 2000).

ejerce (el *princeps*) con el derecho: ¿hasta dónde puede llegar el príncipe para ejercer su poder? ¿Puede obtener legalmente la propiedad de un particular obviando los derechos que éste tenga sobre esos bienes? Como indica Pacheco, «... el problema de la expropiación se desenvuelve en el ámbito de las relaciones del poder con sus sometidos, el desarrollo histórico, legal y doctrinal de la institución de la expropiación se resuelve, en último término, en la búsqueda de unos fundamentos jurídicos en los que apoyar el hecho de que el poder político prive a alguien de sus cosas»⁴.

Siguiendo a Pacheco⁵, el problema de la expropiación, desde un punto de vista teórico, radica en discernir en torno a:

- A. Si quien ostenta el poder político puede privar a un particular de sus bienes o de los derechos sobre esos bienes y si para ello es necesario que exista una causa.
- B. Si se puede obligar a un particular, contra su voluntad, a vender o enajenar un bien de su propiedad.

En cualquiera de las dos hipótesis, la respuesta se basa en un ámbito de reflexión ciertamente alejado del estudio «en detalle» de la figura o institución jurídica. Por el contrario, el debate se traslada al complejo tema de las relaciones de poder y del poder existente entre el monarca y sus súbditos. La doctrina deberá localizar, pues, los fundamentos jurídicos suficientes y adecuados que permitan a quien ostente el poder político el proceder a la privación de los bienes de los particulares si ello fuera necesario.

Por ello, es necesario establecer:

- a) Si el príncipe es dueño y señor de los bienes de los particulares, y en qué circunstancias.
- b) Como consecuencia de lo anterior, si el monarca *legibus solutus est*.
- c) La concreción y determinación de la validez jurídica de los rescriptos *contra ius*.

La evolución de la doctrina medieval sobre este tema consistió en «exprimir» al máximo el derecho romano y adaptarlo a la época en cuestión, afectando y alcanzando de este modo la justificación necesaria para que el monarca pudiera, en atención a la utilidad pública, afectar a los bienes y derechos feudales, señoriales, municipales y de particulares.

2. Los juristas del Medioevo trataron el tema de una forma que podríamos denominar indirecta, pues, en efecto, reflexionaron sobre el monarca como *Domini* de todas las tierras del reino. Dejando a un lado las disputas entre Bulgaro y Martino sobre el concepto de dominio y propiedad, y las posteriores reflexiones de los glosadores y comentaristas⁶, la doctrina fue analizando el concepto de

4. F. L. PACHECO CABALLERO, *op. cit.*, 384.

5. F. L. PACHECO CABALLERO, *op. cit.*, 383 y ss.

6. *Vid.* NICOLINI, *La proprietà, il principe e l'espropriazione per pubblica utilità. Studi sulla dottrina giuridica intermedia* (Milano, 1940), p. 107 y ss.

dominio junto al de soberanía, como hizo Bodin o Cujas⁷. La configuración teórica que del tema hizo Grocio dejó la cuestión en unos términos muy concretos: corresponde al monarca el dominio eminente, una facultad que le permite «sic in res singulorum maius est dominium regis ad bonum comune quam dominorum singularium»⁸. Pero este dominio eminente es el dominio de soberanía que corresponde al monarca, pues como afirma Nicolini «... è senza dubbio un diritto di sovranità e non un diritto de proprietà, sia pur Maggiore ed eminente; e ciò non solo per gli infiniti limiti che il diritto naturale e il presunto patto sociale pongono al suo esercizio, ma anche per l'equiparazione di esso alla *facultas eminens* che verte sulle persone dei sudditti»⁹.

Ya Nicolini afirmaba que las tradicionales palabras y conceptos elaborados en el mundo jurídico medieval: *dominium universale*, *dominium maius*, etc. abrieron una puerta a una nueva formulación jurídica y política: la del *dominium eminens* que pertenece al monarca¹⁰.

Fue Grocio quien en su obra *De iure belli* (1625), en su Lib. 1, c. 1, ap. 4, distingue entre las facultades que corresponden a las particulares, y las que corresponden al Estado (*facultas eminens*) a causa del bien común, y se aplican sobre todos los súbditos y sobre todas las cosas. De tal forma que el *dominium* del monarca es superior al de los particulares. La originalidad de la aportación de Grocio reside en que asimila bajo un mismo concepto jurisdicción y soberanía: el dominio eminente es un derecho de soberanía, que le permite incluso expropiar a un particular sus propiedades.

¿Cómo se justifica esta facultad?

Originariamente, dice Grocio, todos los bienes eran comunes a todos. Posteriormente, se fueron particularizando entre las distintas personas. Pero en los bienes (ahora ya particulares) siguen existiendo unos elementos de aquella antigua comunidad, que en caso de necesidad o utilidad pueden ser ejercidos por quien detente el *dominium eminens*, que no es otro que el monarca.

El dominio eminente no es una institución jurídica nueva, dirá Nicolini; se trata simplemente de «... una eticheta nuova per cose vecchie». La novedad radica en que la doctrina iusnaturalista ha unificado la idea del dominio eminente con el poder de expropiación, añadiendo un significado privatístico a un concepto que hasta entonces se había anclado en el ámbito universal o público (político) de la cuestión. Ciertamente, muchos juristas no quisieron utilizar el vocablo *dominium eminens*, y se inclinaron por *potestas eminens* (Bynkershoek), *imperium eminens* (Tomasio), *ius eminens* (Huber, Noodt), etc¹¹.

7. J. BODINI, *De republica libri VI* (Francofurti, 1594), lib. 1, cap. 8, n. 104: «Quod omnia principis esse vulgus iactat ad imperium et ad dominatum pertinent, salva cuique rerum suarum proprietate ac possessione»; también en sentido similar en I. CUIACIO, *Opera* (Venetiis-Mutinae, 1758-1782, 11 vols), III, lib. 15, c. 30 (ref. U. NICOLINI, *op. cit.*, p. 126).

8. H. GROTH, *De iure belli ac pacis* (Amstelædami, 1670), Lib. 1, c. 1, ap. 4.

9. U. NICOLINI, *op. cit.*, p. 128.

10. U. NICOLINI, *op. cit.*, p. 126 y ss.

11. U. NICOLINI, *op. cit.*, p. 130.

3. Las reflexiones sobre la expropiación de los juristas peninsulares no destacan al decir de Pacheco por su originalidad, teniendo en cuenta que la institución queda ya fijada a mediados del siglo XIII de forma clara en las Partidas¹².

En el reino de Castilla, el tema del poder absoluto del monarca tiene una inicial formulación en la obra de Alfonso X. Como indica De Dios, posteriormente, ya en época de los Reyes Católicos (especialmente Montalvo) esta doctrina queda definitivamente consolidada, siguiendo a los glosadores y juristas del *mos italicus*. Esta corriente de pensamiento jurídico vio cómo durante el siglo XVI algunos juristas (influenciados por el *mos galicus*, el humanismo erasmiano y los teólogos más críticos) se desligaban de esta opinión común y abrían una nueva vía de interpretación y reflexión jurídica, pues se cuestionaba que el monarca no estuviera sometido al derecho positivo.

Toda esta problemática, compleja, nos es hoy mejor conocida gracias a los estudios de De Dios, que analizó y clasificó estas posibles corrientes interpretativas en tres grandes grupos¹³:

- a) juristas tradicionales (la corriente mayoritaria: Montalvo, Castillo de Bovadilla, Gregorio López, etc.).
- b) juristas menos convencionales (Luis de Molina, Marcos Salón de Paz).
- c) juristas críticos (Hurtado de Mendoza, Covarrubias, Vázquez de Menchaca).

En cualquier caso, todos estos juristas, o la mayor parte de ellos, son civilistas y canonistas; no siguen con entusiasmo a los teólogos; se forman en las Universidades de Salamanca, Valladolid y Alcalá; y son también prácticos del Derecho, ejerciendo como Abogados o en los tribunales y Consejos reales.

a) juristas tradicionales (la corriente mayoritaria: Montalvo, Castillo de Bovadilla, Gregorio López, etc.):

La corriente doctrinal mayoritaria defendía el poder absoluto del monarca, pero un poder que no carecía de límites y limitaciones, marcadas por el derecho divino, el derecho natural y el derecho de gentes. Esta multiplicidad de derechos y limitaciones provocaba eternas discusiones en torno a la verdadera naturaleza de los derechos, especialmente de los derechos adquiridos por los particulares y la protección de que gozaban.

En este panorama, era conveniente establecer hasta dónde podía llegar el poder del monarca y su derecho, y las causas justificativas que le permitían afectar a los derechos de los particulares, sobrepasando los límites del derecho natural y de gentes, y del divino si era necesario.

12. F. L. PACHECO CABALLERO, *op. cit.*, p. 389 y 416. En especial, *vid.* P. 2.1.2, y P.3.18.31. En síntesis, el rey puede privar a un particular de sus bienes solo si existe utilidad común y se compensa al particular por la pérdida sufrida.

13. S. DE DIOS, «El absolutismo regio en Castilla durante el siglo XVI», en *Ius Fugit* 5-6 (1996-1997), pp. 53 y ss.

b) juristas menos convencionales (Luis de Molina, Marcos Salón de Paz):

Insistirán más en las limitaciones al poder del monarca que en el derecho absoluto del mismo, evitando así la afectación de los privilegios (señoriales, eclesiásticos, municipales, etc.) existentes.

c) juristas críticos (Hurtado de Mendoza, Covarrubias, Vázquez de Menchaca):

Insistirán en la defensa y preservación de los derechos de los particulares, para lo que argumentaban que el monarca NO estaba desligado del derecho positivo, aunque con diferentes gradaciones en su «hostilidad» ante el derecho absoluto del monarca.

4. En el caso de Cataluña no existe una determinación normativa tan clara sobre el tema como en Castilla, lo que permitió a los juristas reflexionar y discutir al respecto¹⁴. Sus opiniones sobre la expropiación y la utilidad pública surgen junto a posicionamientos teóricos sobre el poder del monarca, su autoridad y la forma de ejercerla. Las posturas son coincidentes, aunque como veremos existen algunas singularidades que les permite entrar en debate y defensa de sus argumentos.

Debe señalarse que las cuestiones que preocuparán a los juristas catalanes son en líneas generales las mismas que ocuparon en sus reflexiones a juristas castellanos, franceses, holandeses, etc. El sentido del derecho de propiedad, sus limitaciones, la caracterización del dominio superior que el monarca tiene sobre los bienes de sus súbditos, la noción de utilidad pública como causa para proceder a una expropiación, la necesaria indemnización como compensación al que se ve despojado de su propiedad, etc., son temas que recurrentemente aparecen en los textos de los juristas europeos. Y aunque algunos de ellos alcanzan fama y renombre universal al tratar el tema (caso de Grocio)¹⁵, existe una pléyade de juristas que con mejor o peor acierto aportaron su reflexión que, como veremos, no se alejan en exceso de lo que circulaba por Europa.

5. Ya en el siglo xv, Mieres afirmaba con rotundidad que el monarca podía expropiar a un particular, aunque matizaba que debían tenerse presente dos consideraciones¹⁶. En primer lugar, el monarca puede actuar de esa forma puesto que

14. El *usatge* llamado *Quicunque violenter*, más tarde incorporado en las *Constitucions y Altres Drets de Catalunya* (*Constitucions y altres drets de Catalunya...* [Barcelona, 1704; reed. Barcelona, 1995]) trataba indirectamente la cuestión: 3ª CYADC I,8,1,1 (= *Usatge quicunque violenter*), «Qui violentment haura expellit algu de possessio, abans que per ell la sentència del Jutge sie donada, si havia bona causa perda aquella, e aquell qui per violentia haura perdut tot quan posseia, reba en aytal stament com era, segur ho tenga: mas si ha envasit allo que per juy no poguera obtenir, e perda la causa, e altre tant com ha envasit reta a aquell que ha expellit».

15. R. FEENSTRA, «Les origines du dominium d'après Grotius et notamment dans son *Mare liberum*», en *Homenaje al profesor García Gallo* (Madrid, 1996), I, pp. 179-190, y muy especialmente del mismo autor, «Expropriation et *Dominium eminens* chez Grotius», en *L'Expropriation. Expropriation. Première partie. First Part. Recueils de la Société Jean Bodin pour l'Histoire comparative des Institutions*, vol. 66 (1999), pp. 133-153 (Bruxelles, 1999), en especial p. 142 y ss.

16. T. MIERES, *Apparatus super constitutionibus Curiarum generalium Catalonia, per Thomam Mieres, in Decretis licentiatum, & Iurisperitum Gerundensem editi...* (Barcinonae, 1621), P. prima, Col. 2, cap. 57, p. 70, n. 1-3.

todas las cosas le pertenecen en cuanto a su jurisdicción (pero no en cuanto a su propiedad). En segundo lugar, el monarca puede privar a alguien de sus bienes siempre que exista una causa, y muy especialmente, exista una utilidad pública previamente acreditada de la cual se deriva esa acción. Todo ello venía a colación cuando Mieres comentaba un acuerdo de las Cortes de Barcelona de 1283, sobre la construcción de un puente sobre el río Llobregat¹⁷. Del mismo modo, al comentar los acuerdos de las Cortes de Barcelona de 1413 (cap. XXIX), afirmaba que «... utilitas publica praefenda est privatae, ut hic unde versus: *Publica privatae praefertur utilitati*»¹⁸.

Pero Mieres, lejos de defender incondicionalmente el poder del monarca, concluye: «Sed tamen regulariter in Cathalonia dominus Rex, non utitur potestate absoluta, cum teneatur iudicare per directum...»¹⁹.

6. En el siglo XVI, Socarrats consideraba que el monarca no puede apropiarse sin causa de los bienes de los particulares, y que esa causa, según la doctrina, debe ser justa²⁰:

Quod res sine causa a vasallo per principem auferri non potest: ideo permittitur resistit... Et est ratio, quia in Cathalnoiae princeps habet iudicare per directum... quod ibi est casus quod sicut princeps habet potestatem tollendi iura singularium personarum... ita per statutum et consuetudinem aliqua iusta causa suadente potest auferri singulari personae...

Esta cuestión deriva en la de la utilidad pública, que es preferida a la utilidad privada²¹:

... quod publica utilitas praefenda est privatae... quod publica utilitas dicitur, quando illud, quod fit, concernit bonum patriae, aut publicum, ut hinc, vel assert suma utilitatem in publico...

Sin embargo, Socarrats considera que muchas veces se confunden (intencionalmente o no) ambos conceptos, entrando en una casuística compleja²². Finalmente,

17. 3 CYADC I, 4, 3, 2: Pedro II en las Cortes de Barcelona de 1283: «Volem, e atorgam, que pont sie fet a Lobregat a Roca de Droc: saul que si algu de aço era feta injuria, determenat aço breument, esmena conivent a ell sie fetas».

18. T. MIERES, *Apparatus super constitutionibus Curiarum generalium Cathalonia, per Thomam Mieres, in Decretis licenciatum, & Iurispiritum Gerundensem editi...* (Barcinonae, 1621), P. secunda, Col. 9, n. 29-30, p. 300.

19. T. MIERES, *Apparatus super constitutionibus Curiarum generalium Cathalonia, per Thomam Mieres, in Decretis licenciatum, & Iurispiritum Gerundensem editi...* (Barcinonae, 1621), P. secunda, Col. 10, n. 15, p. 492.

20. J. de SOCARRATS, *Ioannis de Socarrats, Iurisconsulti Cathalani in tractatum Petri Alberti canonici Barbinonensis, de consuetudinibus Cathaloniae inter Dominos & Vasallos, ac nonnullis aliis, quae commemorationes Petri Alberti appellantur...* (Lugduni, 1551), p. 407, n. 11-12.

21. J. de SOCARRATS, *Ioannis de Socarrats, Iurisconsulti Cathalani in tractatum Petri Alberti canonici Barbinonensis, de consuetudinibus Cathaloniae inter Dominos & Vasallos, ac nonnullis aliis, quae commemorationes Petri Alberti appellantur...* (Lugduni, 1551), p. 419, n. 4.

22. J. de SOCARRATS, *Ioannis de Socarrats, Iurisconsulti Cathalani in tractatum Petri Alberti canonici Barbinonensis, de consuetudinibus Cathaloniae inter Dominos & Vasallos, ac nonnullis aliis, quae commemorationes Petri Alberti appellantur...* (Lugduni, 1551), p. 422-423, n. 14: «Quaero ulterius iuxta textum quot modis

Socarrats sostiene que los bienes reales no pueden alienarse bajo ningún concepto, como establece claramente la legislación en Cataluña²³:

... regem non posse alienari de bonis regalibus. Bona enim sunt dignitatis regiae, & non propria ipsius Regis, licet ipse habeat iurisdictionem & administrationem regni sui. Super hoc in Catalonia sunt plures pragmatice.

7. Durante el siglo XVII la doctrina jurídica catalana trató en diversas ocasiones el tema de la expropiación.

Peguera mantiene una defensa del poder del monarca sobre los bienes de los particulares en interés de la utilidad pública, lo que posibilita la expropiación²⁴: «regem posse publica utilitate res unis subditis auferre, et illas alteri dare: ergo quemadmodum propter bonum publicum potest bona privatorum capere...». Y de forma tajante afirma²⁵: «Nam licet quis dominio rei suae privari non possit, hoc credimus esse rerum regulariter, sed fallit, quando propter publicam utilitatem esset privandus; quia tunc dominus Rex posset eum privare».

Es decir, que el rey puede privar del dominio de los bienes a sus súbditos siempre que sea en favor de la utilidad pública. Pero esta acción debe ir acompañada del pago correspondiente a las cosas o bienes expropiados²⁶:

Quod adeo verum est, ut licet Princeps qui ex causa potest alteri auferre rem suam, in tali casu teneatur satisfacere domino de precio rei ablate...

Peguera advierte, sin embargo, que si la peste hubiera provocado la causa o necesidad de la utilidad pública en la expropiación, en tal caso le procedía la obligación del pago compensatorio²⁷.

dicantur publica utilitas: Bart. & doct. in. l. I. ff. solut. mat. dicit quod publica & private utilitas potest quatuor modis capi. Quaedam est utilitas publica, quae affert suam utilitatem in communi, & in particulari: ut l. I et locus studi ff. de iusti & iure. Quaedam affert suam utilitatem in communi: sed non in particulari ... ut quod habet camera fiscalis: ut l. utilitas. C. de privil. Fisc. Tertio est utilitas privata principaliter, sed publica dicitur, quae respectu universi publica est, ut quod mulieres sint dotatae: ut. d.l. I, ff. solu. mat. Quarto, etiam dicitur publica, quae est principaliter privata, sed ideo dicitur publica, quia affert utilitatem separatim, ita quod uni, & non alteri: ut quod homines sint locupletes, quia Reipublicae interest: ut institui. De his... Adde quinto, quod utilitas publica dicitur, quando pugnatur pro patria...».

23. J. de SOCARRATS, *Ioannis de Socarrats, Iurisconsulti Cathalani in tractatum Petri Alberti canonici Barchinonensis, de consuetudinibus Cataloniae inter Dominos & Vasallos, ac nonnullis aliis, quae commemoraciones Petri Alberti appellantur...* (Lugduni, 1551), p. 420, n. 9.

24. L. de PEGUERA, *Decisiones Aureae, in actu practico frequentes. Ex variis Secri Regii Concilii Cataloniae conclusionibus collecta... Authore Don Ludovico a Peguera... Tomus Primus...* (Barcinone, 1605), cap. 65, n. 7, fol. 206.

25. L. de PEGUERA, *Decisiones Aureae, in actu practico frequentes. Ex variis Secri Regii Concilii Cataloniae conclusionibus collecta... Authore Don Ludovico a Peguera... Tomus Primus...* (Barcinone, 1605), cap. 8, n. 7.

26. L. de PEGUERA, *Decisiones Aureae, in actu practico frequentes. Ex variis Secri Regii Concilii Cataloniae conclusionibus collecta... Authore Don Ludovico a Peguera... Tomus Primus...* (Barcinone, 1605), cap. 8, n. 8.

27. L. de PEGUERA, *Decisiones Aureae, in actu practico frequentes. Ex variis Secri Regii Concilii Cataloniae conclusionibus collecta... Authore Don Ludovico a Peguera... Tomus Primus...* (Barcinone, 1605), cap. 8, n. 8, index: «Rex quando ex causa rem alterius aufert, licet teneatur satisfacere domino de precio rei ablate; fallit hoc quando, propter pestem bona mobilia aliorum comburere facit: quia tunc satisfacere non tenetur».

Todas estas facultades se completaban con la posibilidad de obligar a adoptar decisiones para conservar las construcciones bélicas necesarias para la protección del reino: bien sea obligando a los municipios a la venta de trigo, o a los particulares a entregar alimentos, en este último caso previo pago de un justo precio²⁸:

An Dominus Rex posit compellere provinciales quod vendant triticum ad opus & conservationem militum castrí seu fortalitii quod pro regni defensione sustinetur & conservatur... rusticos compelli posse ad portandum victualia ad civitatem & ea venalia iusto pretio...

La obligación que puede imponer el monarca a un particular para vender sus bienes debe basarse en el bien público, y sostenerse en una valoración que defina un justo precio para los mismos²⁹:

... quando emptio et venditio alicuius rei necessaria est propter bonum publicum cuius ratione nedum dominus Rex compellet vasallos res iusto pretio vendere...

La conclusión final, según Peguera, está muy clara³⁰:

... Cuius ratione Rex potest ius tertii tollere... Regem ex causa publicae utilitatis posse iuribus privatarum personarum praeiudicare... in necessitatibus propter bonum publicum regni recipere bona subditorum.

Y a renglón seguido indica que esta opinión está compartida por todos los magistrados de las tres salas de la Real Audiencia de Cataluña:

Et ita vouerunt omnes Doctores trium aularium regiae audientiae congregatarum, me presente qui unus fui ex vouentibus.

8. Calderó se interesó por el tema de la confiscación de bienes e indirectamente, de la utilidad pública³¹. Señala que la pena confiscatoria no tiene lugar en Cataluña, excepto en los casos de traición, herejía o falsificación de moneda, como establecían las leyes catalanas³². Calderó se hace eco de esta legislación, señalando las dificultades legales existentes para aplicar la pena confiscatoria a raíz de algunos

28. L. de PEGUERA, *Decisiones Aureae, in actu practico frequentes. Ex variis Secri Regii Concilii Cathalonía conclusionibus collecta...* Authore Don Ludovico a Peguera... *Tomus Primus...* (Barcinone, 1605), cap. 88, n. 2, index.

29. L. de PEGUERA, *Decisiones Aureae, in actu practico frequentes. Ex variis Secri Regii Concilii Cathalonía conclusionibus collecta...* Authore Don Ludovico a Peguera... *Tomus Primus...* (Barcinone, 1605), cap. 88, n. 1.

30. L. de PEGUERA, *Decisiones Aureae, in actu practico frequentes. Ex variis Secri Regii Concilii Cathalonía conclusionibus collecta...* Authore Don Ludovico a Peguera... *Tomus Primus...* (Barcinone, 1605), cap. 88, n. 5.

31. M. de CALDERÓ, *Sacri Regii Criminalis Concilii Cathalonía decisiones cum annotatiunculis post opus animadversis, & Regiis Decisionibus inter excudendum prolatis. Authore Don Michaele de Caldero...* *Pars Prima* (Barcinone, 1726), Dec. 10, n. 18, n. 38 y n. 41, pp. 94-97.

32. 3CYADC I, 9, 33,4, Fernando II en las Cortes de Barcelona de 1481: «Statuim, y ordenam, que nos e successors nostres... no pugam ne pugam inventariar, ne prendre bens de algu: pero.volem en crims de lesa Majestat in primo capite, e de heretgia declarada per Jutge Ecclesiastic hajan las confiscations, aprehentions e inventariations...».

litigios sustanciados en la Real Audiencia³³ y afirmando: «Enim vero in Catalonia cum per Constitutiones confiscatio bonorum interdicta sit, nisi in criminibus haeresis, & laesae Maiestatis in primo capite...»³⁴.

En cuanto a la utilidad pública, Calderó sigue las ideas de los clásicos (cita a Platón, Aristóteles, Séneca, y también de la doctrina posterior, etc.), incorporando al concepto de utilidad pública la idea de que el Príncipe es quien debe proteger y amparar a su pueblo y buscar su beneficio y prosperidad³⁵:

Suprema lex est Populi salus, & tranquillitas; Ideo Principes, in quos regimen est translatum, non tam propriae, quam publicae subditorum utilitati prospicere debent; nam in id creati sunt, ex Platone, Arist. *lib. 3. polit. cap. 4. et 5 et lib 5.c.10.* his citatis Amaya *obs. lib. 1. cap. 1. n. 1.* qui inde scribit, quod Principis potestas, quam habet ad Populos regendos, ad nullum alium scopum referri debet, quam ad Civium iustum incrementum, et conservationem, & *num. 6,* quod nec suis legibus quidquam statuere debet, quod non redundet in totius Reipublicae commodum, ex Morla *in emp.iur.tit. de legibus, num. 16.* probat Anguianus *in eodem tract. de legibus. lib. 1, cont. 1. num. 11.*

Calderó insistirá en esta línea argumental, recalcando que al Príncipe ha sido encomendada esta tarea protectora («Princeps est parens publicus...»), aunque no relaciona esta idea de la utilidad pública con el tema de la expropiación³⁶.

33. M. de CALDERÓ, *Sacri Regii Criminalis Concilii Cataloniae decisiones cum additionibus ad primam, et secundam partem, et duplici indice, decisionum, et additionum. Auctore Don Michaelae de Caldero... Pars Secunda* (Barcinone, 1687), Dec. 55, n. 35, p. 72: «Confiscationis poena contra Dardanarios statuta de iure, in hoc Principatu practicari non potuit, quia non habet locum confiscationis bonorum poena, praeterquam in crimine laesae Maiestatis, divinae & humane in primo capite, ut disponitur in *Const. fin. tit. dels bens dels condemnats*, pro qua Peg. *in prax. crim. cap. 19. num. 8.* Reg. Cortiada *decis. 94. n. 51*; Dec. 55, n. 36, p. 72-73: «Hinc die 4. Maii 1672, iunctis tribus Aulis R.A. fuit verbo deliberatum, non intrare contra Dardanarios poenam commissi, quia talis poena à iure communi pro illo delicto non invenitur disposita; sed tantum publicationis, vel confiscationis bonorum, & hec neutiquam in hoc Principatu exigi potest. (Quia ut supra habetur, poena confiscationis bonorum applicatur tantum in hoc Principatu committenti crimen laesae Maiestatis in primo capite, divinae, aut humanae). Unde in vim huius deliberationis fuerunt sublata sequestra bonorum contra aliquos delatos de hoc crimine facta. Prout pariter de simili re loquens, proficitur Prato. *Resp. crim. 8.* ubi *in fine* tradit decisum, quod, quia ex privilegio Neapoli concesso, bona Neapolitanorum non publicantur ex quovis crimine, nisi laesae Maiestatis; & sequestrate essent bona cuiusdam mulieris de pravitate usuraria impetitae, fuit sublatum sequestrum, ex Franchis *decis. 213. num. 37*».

34. M. de CALDERÓ, *Sacri Regii Criminalis Concilii Cataloniae decisiones cum additionibus ad primam, et secundam partem, et duplici indice, decisionum, et additionum. Auctore Don Michaelae de Caldero... Pars Secunda* (Barcinone, 1687), Dec. 71, n. 6, p. 236.

35. M. de CALDERÓ, *Sacri Regii Concilii Cataloniae decisiones criminales, et civiles, cum additiunculis, et indice. Auctore Don Michaelae de Caldero... Pars Tertia* (Barcinonae, 1701), Dec. 141, n. 2, p. 318.

36. Más referencias sobre el tema: M. de CALDERÓ, *Sacri Regii Concilii Cataloniae decisiones criminales, et civiles, cum additiunculis, et indice. Auctore Don Michaelae de Caldero... Pars Tertia* (Barcinonae, 1701), Dec. 141, n. 3, p. 318: «Cum enim Deus per medium Populi politicum regimen commiserit Principi, non ad sui utilitatem, sed ad bonum publicum, & et pacificum statum ipsius Populi, ut notat Isidorus *lib.3. de Summ. Bon. cap. 49.* D. Th. *De regim. Princip. lib. 1. cap. 8 et lib. 2. cap. 15.* Senec. *lib. 1. de Clemen. ad Neron. cap. 1.* Balboa *in Monarc. Reg. quaest. 1. num. 4.* Conrad. *in temp. omn. Iudic. Lib. 1. cap. 2.#. 2. vers. Regum.* Petr. Gregor. *De Repub. lib. 9.* ubi plurima de hac re congerit. Hinc tenetur Princeps (ut dixi *decis. 39. n.35*.) adimplere quidquid respiciat tuitionem, & et conservationem boni status, ut docent Salas *de legib.*

9. Para Cancer, el poder del monarca en Cataluña no es absoluto³⁷: «in Cathalonia, iuribus praeallegatis, est extra controversiam, cum regulariter in Cathalonia, Rex non possit uti potestate absoluta, cum teneatur iudicare per directum...». A pesar de este posicionamiento, Cancer considera, como veremos, que el rey puede actuar contra los derechos municipales, si fuera necesario³⁸:

Unde cum in Cathalonia, dominus Rex non sit absolute dominus iuris positivi Cathaloniae, cum ipse solus illud non ponat, nisi simul cum curia: hinc est, quod nec ei libere derogare poterit, nec ius alicui competens ex delatione iuris municipalis Cathaloniae, libere auferre. Hinc dixit Mier. *titul. de ratificat. et confirmat. Regis num. 8. collat. 10.* Regem, in Cathalonia, regulariter non posse uti potestate absoluta, cum teneatur iudicare per directum, & obligetur ex contractu iurato, ad iustitiam & not. Pract. *in usat. Quoniam per iniquum*, qui est primus tit. *de quiatges.*

Cancer afirma que el monarca no puede legislar ni contra la Iglesia³⁹, ni tampoco contra el derecho natural⁴⁰, aunque en este último caso, y referido al derecho de caza, Cancer considera que si es por causa de utilidad pública puede limitarse o prohibirse este derecho⁴¹: «Intercedere certo tempore venationem, est publicae utilitatis...».

disp. 14. sect. 2. tit. 14. quaest. 96. num. 2. Suarez *de legib. lib. 3. cap. 35. num. 3.* Azor *inst. moral. 1. part. Lib. 5. cap. 11. quaest. 1.* Bonacin. *disp. 1. de legib. quaest. 1. punct. 6. nu. 14.* Victor. *de potest. civil. Num. 21.* Castil. Sotom. *controvers. tom. 7. cap. 9. num. 7.* Menoch. *cons. 208. num. 40 et cons. 27. num. 23.* & Petr. *de potestat. Princ. cap. 31. num. 94 et 95.* & tetigimus supra *decis. 134. in princ.*; Dec. 141, n. 3, p. 318: «Ideo a iure divino, ac naturali tutelam omnium subditorum concessam esse Principi, tradunt Arist. *lib. 3. cap. 11.* Cassiod. *Lib. 8. epsit. 4.* Lypsius *de repub. Lib. 2. cap. 6.* Pretr. Greg. *de repub. lib. 13. cap. 12. num. 16 et lib. 6. cap. 8. per. tot.* Mastril. *De magist. lib. 3. cap. 1. num. 86*; Dec. 141, n. 6, p. 318: «Ideo scripsimus *decis. 139. num. 7.* quod Princeps est Parens publicus, ac defensor salutis publicae, & quod non est preasumendum, aliquid iussisse adversum utilitatis publicae, *decis. 134. num. 6.* & quod ab omni dispositione excipitur casus publicae utilitatis *decis. 136. num. 7 et 10.* ubi etiam quod ad sedandas turbationes in Populo cessant omnes iuris regulae, & ad eas, ac scalanda evitandum potest, & debet dispensari in plurimo, quod adest aliunde prohibitum, iuxta doctrinam D. Thomae 2.2. *quaest. 63. art. 2. ad. 2.* Navat. *in Summa Latina cap. 22. in additionibus ad num. 85.* quos sequitur Reg. Lopez *in discurs. super ordinat. Regni Peruanii cap. 8. num. 2.*

37. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarai, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Tertia* (Turnoni, 1643), cap. 3, n. 111, que sigue a la letra a Mieres; *vid. T. MIERES, Apparatus super constitutionibus Curiarum generalium Cathalonia, per Thomam Mieres, in Decretis licenciatum, & Iurisperitum Gerundensem editi...* (Barcinonae, 1621), P. secunda, Col. 10, n. 15, p. 492.

38. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarai, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Tertia* (Turnoni, 1643), cap. 3, n. 43-44. En la referencia a Mieres («Mier. *titul. de ratificat. et confirmat. Regis num. 8. collat. 10*») existe un error de cita, pues debería ser «num. 15, collat. 10».

39. J. CANCER, *Variarum Resolutionum iuris Caesarai, Pontificii, et Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Prima. Auctore Iacobo Cancerio Barbastrensi, I.V.D.* (Barcinone, 1594), cap. 15, n. 2: «Quem usati. non habere locum contra Ecclesiam, aut pia loca explorati iuris est, cum Rex non possit legem aliquam statuere in preiudicium Ecclesiae, aut locorum piorum...».

40. J. CANCER, *Variarum Resolutionum iuris Caesarai, Pontificii, et Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Secunda. Auctore Iacobo Cancerio Barbastrensi, I.V.D.* (Barcinone, 1598), cap. 2, n. 75: «An domini temporales possint prohibere vasallis suis venationem? Res. quod non. imo nec Princeps; Et enim venandi libertas est iuris naturalis, & gentium... Princeps autem ea quae sunt iuris naturalis, & gentium tollere non potest...».

41. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarai, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Secunda* (Turnoni, 1635), cap. 2, n. 88-89. En esta

Cancer constata que existiendo una causa de utilidad pública, el rey puede afectar o privar a un particular en sus derechos, e incluso puede hacerlo sobre un colectivo, por ejemplo, derogando normas municipales⁴²:

Ego censeo, in Cathalonia, dominum Regem ex causa, privatam utilitatem respiciente, non posse, non solum iure quaesito, vero nec querendo, ex iuris municipales delationis, derogare... Ex causa autem publicam utilitatem respiciente, Principem posse ius quaesitum alicui auferre & legibus municipalibus huius Provinciae derogare... Et videmus id quotidie praxi.

Sentado lo cual, Cancer sostiene varias consideraciones.

En primer lugar, defiende que si existe expropiación por causa de utilidad pública debe procederse a la consiguiente compensación o indemnización⁴³:

Illud etiam est, quod quoties Princeps, etiam publicae utilitatis causa, alicui ius aufert, debere damnum quod illum afficit, ei resarcire de suo... ubi reddit rationem, quia iuri naturae non congruit, ut communis salus, communis necessitas, aut commune periculum, unius tantum, aut alterius, sed communibus expensis compensetur...

En segundo lugar, recuerda que aún existiendo utilidad pública, la expropiación solo puede realizarla el monarca⁴⁴: «Inferiorem autem a Principe, etiam publicae utilitatis causa non posse ius subditi auferre...».

En tercer lugar, el monarca puede proceder a la expropiación utilizando dos caminos: bien usando de su jurisdicción⁴⁵ («Et ut perfecte intelligatur quo modo Princeps possit ius quaesitum auferre, & iuri tertii derogare, scias, Principem exercendo iurisdictionem posse ius quaesito tollere, veluti si quis commiserit aliquid, propter quod iure suo privari debeat, potest illum suo iure privare...»); o bien mediante una Constitución aprobada en Cortes⁴⁶ («Potest etiam id Princeps, legem generalem condendo, & sic in Cathalonia censeo posse fieri constitutiones per d. Regem & Curiam, quae iuri tertii deroget»).

edición, hay una numeración distinta de los apartados de cada capítulo, entre otros motivos por haberse añadido nuevos comentarios.

42. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarei, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Tertia* (Turnoni, 1643), cap. 3, 49-50. Y reafirma más adelante (cap. 3, n. 59): «Et sic constito de publica utilitate, totius Principatus (dixi, totius Principatus: nam secus crederem si esset tantum pro utilitate alicuius universitatis, quae respectu totius Provinciae censetur privata utilitas, & sic licet oppidum aliquod reductum ad Regiam Coronam indigeat officiali novo & illum habere sit eius publica utilitas, non tamen potest ei concedere contra constitutum.) non dubitavi, quod Dominus Rex iuri communi, & municipali derogare posset, etiam ubi in praedictis derogatio esset».

43. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarei, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Tertia* (Turnoni, 1643), cap. 3, n. 84.

44. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarei, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Tertia* (Turnoni, 1643), cap. 3, n. 85.

45. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarei, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Tertia* (Turnoni, 1643), cap. 3, n. 88.

46. J. CANCER, *Iacobi Cancerii, domicelli barbastr. I.V.D. Clarissimi, ... Variarum Resolutionum iuris Caesarei, Pontificii, & Municipalis Principatus Cathaloniae... Pars Tertia* (Turnoni, 1643), cap. 3, n. 92.

10. Ripoll analiza la alienación de la propiedad desde dos puntos de vista.

En primer lugar, considera que el monarca no puede desprenderse o vender bienes de la Corona, excepto si existiera un motivo o causa de necesidad⁴⁷:

Quaero an dominus Rex possit vendere res unitas Coronae Regiae? Et in primis non posse vendere curiam, Baiuliam, nec Vicariam, est expresse dispositum per Serenissimum Regem Petrum in curia Barcinon. Anno 1283 c. 32, quod est nunc constitut. I. sub tit. *de empt. et. vendit.* ex qua constitutione motus Serenissimus Rex Alfonsus II... [101] quod intelligendum est in venditione voluntaria, quod secus est quando venditio sit causa necessitatis; quia eo casu licitum est Regi vendere res etiam Coronae Regiae unitas, [102] quia necessitas ab omni iuris dispositione est excepta...

Pero incluso en estas circunstancias, debe probarse que existía una causa necesaria o de necesidad para proceder a dicha alienación⁴⁸.

El segundo tema de interés para Ripoll es el de la alienación de las propiedades de los particulares. Considera que, en efecto, sí puede obligarse a un particular a vender su propiedad, pero solamente en el caso de que ese bien sea necesario para edificar o ampliar una iglesia o monasterio y mediante un justo precio⁴⁹:

Quaero an quis praecisem ad vendendum compelli possit? ... Tamen pro aedificandis Ecclesiis novis, seu monasteriis iam fundatis ampliandis iusto pretio compelli possunt...

Incluso podía obligarse a vender a un particular su casa o lugar de trabajo (taller, tienda, etc.) estando cerca de un monasterio, si desde ella se emitían ruidos que alterasen los oficios religiosos⁵⁰:

... etiam compellit quis ad vendendam domum quam emit iuxta Monasterium, si is qui emit eam rumore officii mechanici perturber divina officia...

No debe olvidarse que para Ripoll, la facultad de expropiar es una regalía de la Corona que el monarca puede utilizar en caso de necesidad y con causa de utilidad pública, siempre que exista un justo precio para los bienes expropiados⁵¹:

47. A. de RIPOLL, *Acacii Antonii de Ripoll domicelli Philosophiae ac V.I.D...Variae iuris resolutiones, multis diversorum Senatum decisionibus illustratae...* (Lugduni, 1630), Cap. 11, n. 100-102.

48. A. de RIPOLL, *Acacii Antonii de Ripoll domicelli Philosophiae ac V.I.D...Variae iuris resolutiones, multis diversorum Senatum decisionibus illustratae...* (Lugduni, 1630), Cap. 11, n. 105: «Sed veamus, si dominus Rex venderit aliquid quod esset Regiae Coronae unitum, an ex eo quod asserat & confiteatur se pretium recepisse, & illud in suam utilitatem conversum, id sufficiat, an vero teneatur emptor probare pretium solum fuisse, & in utilitatem domini Regis fuisse versum...». En la regesta del índice se afirma: «105. Concessio Principis sola quod recepit pretium et convertit in utilitatem Regni ex causa necessaria, sufficit, vel teneatur probare ita esse».

49. A. de RIPOLL, *Acacii Antonii de Ripoll domicelli Philosophiae ac V.I.D...Variae iuris resolutiones, multis diversorum Senatum decisionibus illustratae...* (Lugduni, 1630), Cap. 11, n. 117-118.

50. A. de RIPOLL, *Acacii Antonii de Ripoll domicelli Philosophiae ac V.I.D...Variae iuris resolutiones, multis diversorum Senatum decisionibus illustratae...* (Lugduni, 1630), Cap. 11, n. 119.

51. A. de RIPOLL, *Regaliarum tractatus...* (Barcinone, 1644), cap. 46, n. 4, 36-37.

... dico quod Rex... in casu necessitatis potest compellere subditos ad vendendum, seu mutandum, hoc tamen ex iure supremæ Regaliæ... Iustum autem Premium... et casus necessitatis extremæ raro eveniat, taxatio tunc erit fienda, iuxta tempore illius oportunitatem...

11. Cortiada comenta el tema de la utilidad pública de forma indirecta al tratar del patrimonio Eclesiástico y las temporalidades para justificar la autoridad del monarca: si puede ocuparlas, con más motivo podrá hacerlo si se trata de propiedades de particulares, siempre que se haga en interés público.

Así, Cortiada afirma que cuando un juez eclesiástico perturba o impide la jurisdicción real, solamente el Rey (o su lugarteniente) puede proceder a la declaración de la ocupación de las temporalidades eclesiásticas⁵²:

Et de iure quando Iudex Ecclesiasticus turbat Regiam iurisdictionem, vel eam impedit, Dominus Rex potest procedere ad occupationem temporalitatum...; Quibus sic traditis, quaero primo, quis posit facere declarationem occupationis temporalitum; Respondeo quod solus Dominus Rex, vel eius Locumtenens generalis.

La conclusión está clara para Cortiada: «Ex quibus etiam apparet Dominum nostrum Regem universaliter superioritatem habere in universis temporalitatibus Regni...»⁵³.

Solventado este tema, Cortiada se introduce en un campo colateral, cual es la potestad del monarca para intervenir en caso de necesidad en las actividades económicas de los particulares. Con la finalidad última de argumentar y defender la suprema autoridad del rey, Cortiada sostiene que el monarca puede actuar en este ámbito si existe una «necesidad»⁵⁴: «Ideoque in Cathalonia Dominus Rex potest prohibere extractionem frumenti, & victualium pro necessitate terræ...». Y esta necesidad no solamente puede ser «extrema», sino que también puede ser «común»⁵⁵: «Haecque prohibitio fieri potest, licet non sit extrema necessitas, sed communis...». Además, el monarca puede incluso habiendo dictado una prohibición general de exportación de determinados productos, conceder privilegios especiales en sentido contrario, prueba de su suprema autoridad al respecto⁵⁶.

52. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audientia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Primus...* (Lugduni, 1714), Dec. 28, n. 15 y n. 40.

53. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audientia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Primus...* (Lugduni, 1714), Dec. 28, n. 26.

54. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audientia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Tertius...* (Venetiis, 1727), Dec. 209, n. 5. También argumentaba Cortiada que en el Reino de Valencia, según Crespi de Valladaura, el rey podía actuar del mismo modo; *vid.* Dec. 209, n. 6.

55. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audientia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Tertius...* (Venetiis, 1727), Dec. 209, n. 7.

56. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audientia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Tertius...* (Venetiis, 1727), Dec. 209, n. 8: «Quia sicut tempore magnæ abundantiae, ut cives & homines de patria suos fructus vendere possint, ingressus exteriorum licitem prohiberi potest... ita similiter tempore carestiae potest fieri prohibitio extractionis

Cortiada argumenta, finalmente, que la utilidad pública es superior o preferente a la protección de la Iglesia y de la Religión⁵⁷, y aporta una concisa y escueta defensa de la autoridad del monarca para justificar su poder para destruir o derribar las casas particulares si es para ampliar y mejorar el decoro y pulcritud de la vía pública o la ciudad⁵⁸. Sin embargo, señala Cortiada que cuando se obliga a alguien a vender su casa en favor o interés de la utilidad pública, debe existir un precio justo⁵⁹:

... quod venditio domus, vel fundi fiat iusto pretio, & non aliter, nam ubi quis coacterem propriam vendere compellitur ratione publicae utilitatis, debet intervenire iustum pretium.

Tenemos, pues, en Cortiada una completa argumentación de la autoridad del monarca para poder intervenir sobre las propiedades de la Iglesia y de los particulares, bien en caso de necesidad (común o extrema), bien en caso de utilidad pública, donde deberá aplicarse un precio justo para resarcir o compensar al particular por la pérdida sufrida.

12. Joan Pere Fontanella trata de forma indirecta el tema de la expropiación. Señala que la utilidad pública está por encima del interés privado o particular⁶⁰: «... publica utilitas praefertur privatae...». Aunque admite la posibilidad de que el rey pueda con sus decisiones afectar a derechos de terceros, en este caso deberá ser de forma explícita y concreta, sin utilizar palabras vagas o abstractas⁶¹: «Quia in dubio Princeps non intelligitur voluisse per verba generalia, & vaga derogare iuri tertii, si de illo specifies, & expresse non facit mentionem...».

victualium»; Dec. 209, n. 9: «Potest tamen Dominus Rex in Cathalonia concedere licentiam extrahendi, cui liberit, non obstante prohibitione extrahendi frumentum, & victualia tempore carestiae facta...»; Dec. 209, n. 11: «Sed scias, quod Dominus Rex pro necessitate, aut carestia terrae potest prohibere extractionem frumenti, & victualium sub poena amissionis, seu perditionis frumenti, & victualium ipso iure...». También puede aplicarse la autoridad real a la caza y la pesca; *vid.*: M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audiencia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Quartus...* (Venetiis, 1727), Dec. 227, n. 30: «Et illud est certum, quod Princeps potest privato concedere privilegium, ut ipse solus in aliqua parte maris aut fluminis publici, vel agri privati possit venari, & piscari, aliosque ne id faciant prohibere, quo casu licebit tali privilegiato alios prohibere...».

57. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audiencia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Quartus...* (Venetiis, 1727), Dec. 246, n. 14: «Et favor Ecclesiae, & Religionis nedum rei privatae, sed publicae utilitati praefendus est».

58. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audiencia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Quartus...* (Venetiis, 1727), Dec. 246, n. 18: «Et potest Princeps, & alius Officialis pro effectu deputatus domum privati destruere pro decoro & pulchritudine Civitatis, nempe pro amplianda Civitate, & via publica».

59. M. de CORTIADA, *Don Michaelis de Cortiada Regiam Cancellariam Regentis in Regia Audiencia Cathaloniae Decisiones Cancellarii et Sacri Regii Senatus Cathaloniae... Tomus Quartus...* (Venetiis, 1727), Dec. 246, n. 85.

60. J. P. FONTANELLA, *Sacri Regii Senatus Cathaloniae Decisiones. Per Ioannem Petrum Fontanella... Tomus Primus...* (Barcinone, 1639), Dec. 129, n. 22. Otro ejemplo: «... idque ad publicam utilitatem, quae privatae praefertur...» (Dec. 247, n. 20).

61. J. P. FONTANELLA, *Sacri Regii Senatus Cathaloniae Decisiones. Per Ioannem Petrum Fontanella... Tomus Primus...* (Barcinone, 1639), Dec. 267, n. 4.

13. Para Josep Ramón, el concepto de la utilidad pública tiene unos ciertos límites, que la protegen. Por ejemplo, los privilegios y concesiones no pueden ir en contra de la utilidad pública⁶²:

Haec omnia multo fortius procedunt in Cathalonia ubi concessio, vel Privilegium, quod sit contra Constitutiones patriae... non valet ex causa publicae utilitatis.

Como indica Pacheco, el problema radica en la variabilidad del concepto de utilidad pública, «dependiendo de qué tipo de intereses se estén en cada caso defendiendo»⁶³. Así, el propio Ramón consideraba que el rey sí podía derogar testamentos de los particulares por causa de utilidad pública⁶⁴.

Ramón advierte de entrada que el monarca actúa siempre movido por el interés de la utilidad pública⁶⁵: «... praesumitur semper Princeps ex iusta causa, et publicae utilitatis intuitu quid facere...». Pero esta apreciación no evita que Ramón considere que el monarca no debe utilizar la figura de la expropiación si puede con sus propios medios económicos atender a las necesidades colectivas⁶⁶:

... Imo non potest Princeps etiam ob publicam utilitatem auferre rem a domino eumque privare si potest alia via, & modo providere debet enim prius ex proprio aerario necessitati, & publicae populorum utilitati consulere...

Cuando ello no sea posible y el rey se vea obligado a proceder a una expropiación por causa de utilidad pública, procede determinar la compensación económica correspondiente⁶⁷:

Et quando Princeps causa publicae utilitatis compellitur privare dominum re sua debet ei rem aequivalentem tradere, vel recompensare damnum...

14. Amigant afirmaba que el monarca no podía infligir daños a terceros sin causa justa⁶⁸. Pero, a continuación, consideraba que el príncipe tenía un poder asen-

62. J. RAMÓN, *Consiliorum una cum Sententiis et Decisionibus Audientiae Regiae Principatus Cathaloniae. Auctore Iosepho Ramonio, Iuris-Consulto, Milite, ac Cive Honorato Barcinona... Primum Volumen* (Barcinonae, 1628), Cons. 24, n. 104.

63. F. L. PACHECO CABALLERO, *op. cit.*, 410.

64. J. RAMÓN, *Consiliorum una cum Sententiis et Decisionibus Audientiae Regiae Principatus Cathaloniae. Auctore Iosepho Ramonio, Iuris-Consulto, Milite, ac Cive Honorato Barcinona... Primum Volumen* (Barcinonae, 1628), Cons. 35, n. 53: «Et non obstat posse Principem ex causa publicae utilitatis derogare privatorum testamentis...».

65. J. RAMÓN, *Consiliorum una cum Sententiis et Decisionibus Audientiae Regiae Principatus Cathaloniae. Auctore Iosepho Ramonio, Iuris-Consulto, Milite, ac Cive Honorato Barcinona... Primum Volumen* (Barcinonae, 1628), Cons. 54, n. 5.

66. J. RAMÓN, *Consiliorum una cum Sententiis et Decisionibus Audientiae Regiae Principatus Cathaloniae. Auctore Iosepho Ramonio, Iuris-Consulto, Milite, ac Cive Honorato Barcinona... Primum Volumen* (Barcinonae, 1628), Cons. 24, n. 102.

67. J. RAMÓN, *Consiliorum una cum Sententiis et Decisionibus Audientiae Regiae Principatus Cathaloniae. Auctore Iosepho Ramonio, Iuris-Consulto, Milite, ac Cive Honorato Barcinona... Primum Volumen* (Barcinonae, 1628), Cons. 24, n. 103.

68. P. de AMIGANT, *Decisiones, et enucleationes criminales, seu praxis Regii Criminalis Concilii Cathaloniae, curiarum inferiorum, necnon aliorum Tribunalium, Ecclesiasticorum & Secularium... Concinnante Nobili Don Petro de Amigant... [Volumen Primus]* (Barcinonae, 1691), Dec. 19, n. 21: «Sed esto huic opinio subscriberemus,

tado en unas sólidas bases y fundamentos que le permitía «... quia Princeps ex causa publicae utilitatis potest alterare contractum, revocare decreta, & convenciones Reipublicae, & alia quae regulariter essent irrevocabilia...»⁶⁹.

15. Vilaplana no se detiene en el tema de la utilidad pública más que de forma indirecta; considera que la utilidad pública está incluso por encima del derecho (civil), pero que en cambio el derecho natural puede transgredir la utilidad pública, a salvo siempre la supremacía del derecho divino⁷⁰:

Arbitrabar, quod tantum ius civile publicae utilitati cedebat, quando ecce reperi, naturalia iura ratione publicae utilitatis, posse transgredi... ratione communis, & publicae utilitatis, ius divinum posse contineri.

16. A modo de conclusión.

Existe una coincidencia generalizada entre los diversos autores analizados en relación a los siguientes aspectos:

- a) el monarca no puede apropiarse sin causa de los bienes de los particulares, y que esa causa, según la doctrina, debe ser justa.
- b) el rey puede privar del dominio de los bienes a sus súbditos siempre que sea en favor de la utilidad pública o bien público y exista una valoración que defina un justo precio para los mismos.
- c) Aún existiendo utilidad pública, la expropiación solo puede realizarla el monarca.
- d) la facultad de expropiar es una regalía de la Corona que el monarca puede utilizar en caso de necesidad y con causa de utilidad pública, siempre que exista un justo precio para los bienes expropiados y se determine la compensación económica correspondiente.
- e) la utilidad pública está por encima del interés privado o particular.
- f) el monarca no debe utilizar la figura de la expropiación si puede con sus propios medios económicos atender a las necesidades colectivas, lo cual es una novedad muy destacada pues abre la vía a una posible gradación en la conducta o acción expropiatoria.

quod valde displicet, adhuc favore Fisci non posset obligatio sustineri in patris damnum... quod tunc ageretur de praedicio, & iure tertii, quod Princeps sine iusta causa tollere, & inferre non potest». En el mismo sentido, Dec. 33, n. 11-12.

69. P. de AMIGANT, *Decisionum, et enucleationum criminalium congeries, seu praxis Regii Criminalis Concilii Cathaloniae, curiarum inferiorum, necnon aliorum Tribunalium, Ecclesiasticorum & Secularium... Nobilis Don Petri de Amigant... Volumen Secundus* (Barcinonae, 1697), Dec. 75, n. 11. Más adelante se refiere a la utilidad pública: «Non desunt etiam qui tutantur succedente publica utilitate, & ob bonum regimen universale licere Principi a privilegiis demanii, seu incorporationum discedere, atsi ipsa concessa essent in remunerationem servitiorum...» (Dec. 76, n. 12).

70. A. de VILAPLANA, *Illustrationes feudales et emphyteuticales ad constitutionem... ab Antonio de Vilaplana, Domicello, V.I.D....* (Barcinone, 1687), vers. 1, n. 157 y n. 159.

PROPIEDAD PRIVADA Y EXPROPIACIÓN FORZOSA: LOS ENTRESIJOS DE UN BINOMIO (1812-1931)¹

Javier Infante y Eugenia Torijano

Universidad de Salamanca

«Siendo la salvaguardia de la propiedad la finalidad del gobierno, y siendo ese el móvil que llevó a los hombres a entrar en sociedad, se presupone y se requiere para ello que esos hombres puedan poseer... Por consiguiente, si los hombres, una vez dentro de la sociedad, pueden tener propiedades, poseerán un derecho a esos bienes, que por ley de la comunidad son suyos, que hará que nadie lo tenga a arrebátárselos, en su totalidad o en parte, sin su propio consentimiento...».

John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 1690, §138.

«Proclamar el principio de la inviolabilidad de la propiedad, es entregar la sociedad a la mala inteligencia, a la obstinación, al criminal egoísmo del particular: ¡perezca todo, con tal que se salven mi casa, mi ganado, mis tierras!... Se desconoce, a mi parecer, la importancia de la expropiación, cuando se quiere ver en ella un *ataque* contra el derecho de propiedad, una *anomalía* en contradicción con el concepto de ese derecho. Sólo puede tener esta significación para aquel que concibe la sociedad únicamente desde el punto de vista del individuo (*teoría individualista de la propiedad*). Este punto de vista es tan erróneo aquí como en materia de contratos. Para situarse en el verdadero hay que tener en consideración la sociedad (*teoría social de la propiedad*)... La expropiación es la solución que concilia los intereses de la sociedad con los del propietario; sólo ella hace de la propiedad una institución prácticamente viable, que, sin ella, sería para la sociedad un azote. Esto es cierto, no sólo en el caso en que las necesidades generales se hacen oír, sino también cuando únicamente una persona es la interesada...».

Rudolf von Ihering, *El fin en el derecho*, 1877-1883,
edición abreviada argentina de 1978, § 215-216.

1. El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación «La proyección de los Juristas de Salamanca en los ámbitos de la cultura, la política y la práctica del Derecho, siglos xv-xx» financiado por la Junta de Castilla y León, Ref. SA059A09.

I. INTRODUCCIÓN

EL PUNTO DE arranque de este trabajo cabría situarlo en la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, cuyo articulado, como sabemos, acoge en dos ocasiones la institución de la propiedad: la primera vez en el art. 2º para consagrarlo como derecho civil de procedencia natural, y la segunda vez en el último artículo, el 17, como colofón del elenco. Es este último art. el que establece la protección del derecho de propiedad considerado ya como derecho real y que permite, con muchas limitaciones, la expropiación, en aras de dar cumplimiento a la utilidad común, base y sentido a su vez de esta nueva sociedad que pretende instaurar la Declaración. El art. 17, recordémoslo: «La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité», no menciona la expropiación, se limita a describir el contenido y las líneas básicas del procedimiento.

En España este artículo se asume plenamente en los mismos términos, que son las notas características de la expropiación y el armazón de lo que se conformará como procedimiento: necesidad pública, declaración de la misma por ley, evidencia de la necesidad y, finalmente, justa y previa indemnización². A todo ello en España se le dará, en los primeros decenios del siglo XIX, el nombre de enajenación forzosa, evitando la dureza de la palabra expropiación, que se recogerá en el DRAE por primera vez en 1869, donde se define expropiar como «Desposeer a alguno de su propiedad. Comúnmente se dice así cuando la expropiación es legal y por motivos de utilidad pública». En la misma línea, tanto Alcubilla como Escriche evitan el término aunque en las ediciones postreras recogen ambos la voz de «enajenación forzosa»³.

A nuestro juicio la denominación no es ajena a las pretensiones del legislador, pues si bien es necesaria la institución de la expropiación para el fomento de la riqueza nacional y para el desarrollo de ese nuevo espacio público que se pretende construir en el Estado liberal burgués, lo cierto es que esa necesidad ha de conjugarse con otra no menos importante: la afirmación individualista y particular de la propiedad, la formación de la famosa «familia de propietarios» a la que aspiraba Mendizábal que pasaba por tomar medidas que fomentaban y asentaban la propiedad privada individual, como fueron la desamortización, la desvinculación y la abolición del régimen señorial, entre otras, operaciones, sobre todo la primera,

2. Son, al fin y al cabo, las líneas maestras pergeñadas ya desde los siglos medievales, *vid.* Francisco PACHECO CABALLERO, «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública (siglos XIII-XIX)», *Initium*, 3 (1998), pp. 383-417.

3. La edición de 1876 del *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, de Joaquín ESCRICHE, define tanto enajenación forzosa como expropiación si bien es en la primera voz donde explica el contenido de la institución. Las ediciones manejadas del *Diccionario de la Administración española*, de Marcelo MARTÍNEZ ALCUBILLA son las de 1869 (2ª), 1878 (3ª), 1893 (5ª) y 1918 (6ª). En la primera de ellas solo se atiende a la voz «enajenación forzosa», en la segunda reza «enajenación o expropiación forzosa», en la tercera se altera el orden: «expropiación o enajenación forzosa» y, finalmente, en la última se recoge solamente la voz «expropiación forzosa».

que más interesaban al poder por estar orientada a la formación de una sociedad de propietarios individuales, base de la sociedad burguesa, y a las que dedicó sus primeros esfuerzos como Estado liberal burgués a la hora de establecer un procedimiento y una maquinaria administrativa determinada⁴. Por ello no interesa acumular más procesos ni mecanismos que afecten a la propiedad –la desamortización no dejó de ser un «despojo», una expropiación en sentido lato si atendemos a la dotación de culto y clero y los mandatos constitucionales de mantenimiento de la iglesia católica–, como tampoco interesa acuñar un término que levante suspicacias, recelos y desconfianzas –expropiación– ni tampoco legislar profusamente sobre algo que, aunque necesario, va en contra de los intereses perentorios de la clase en el poder. Por ello en estos primeros decenios del siglo XIX se hablará de enajenación forzosa, incluyendo en ese término la idea de venta, casi de relación contractual, en contraposición a la idea de despojo, y se limitará el legislador a publicar una ley de mínimos que contemple para casos de necesidad extrema el proceso expropiatorio, cual fue la ley de 17 de julio de 1836. Una ley, como veremos más adelante, cuya extensión, 12 artículos, fueron suficientes dado el poco desarrollo que experimentó el Estado en los primeros decenios y la correspondiente escasa aplicación de la institución, pues solo se contemplaba para obras públicas y éstas no se prodigaron hasta la segunda mitad del siglo XIX.

La expropiación no deja de ser la antítesis de la consideración sagrada del derecho de propiedad, aunque necesaria para la construcción del Estado y en la que se implica el concepto de utilidad pública como requisito imprescindible para su ejecución, además de establecer la exigencia de una indemnización previa que la convierte en una venta forzosa y no en un despojo. Así considerada, es asumida la expropiación por los administrativistas, como acción del Estado, como acción que solo puede venir del poder público, pero también la institución es analizada por los civilistas por ser la gran negación de la propiedad privada, fundamento del derecho civil.

II. LA LEGISLACIÓN⁵

II.1. De 1812 a 1879

Las fechas que indicamos en el título de este epígrafe son las fechas del primer periodo al que dedicamos el estudio de la legislación sobre expropiación en España. Como es obvio, 1812 responde a la fecha de la Constitución y 1879 es el año en que se aprobó la segunda ley de expropiación en España. El periodo es amplio, pero no lo es la legislación relativa *stricto sensu* a la expropiación, pues ésta no mereció

4. A ella dedicamos nuestra contribución al primero de los Encuentros interdisciplinares sobre historia de la propiedad, «El aparato administrativo de la desamortización en la España del siglo XIX: una primera aproximación», *Historia de la propiedad en España. Siglos XV-XX*, Colegio de Registradores, Madrid, 1999, pp. 371-402.

5. Las distintas disposiciones normativas han sido consultadas en la *Colección legislativa de España*.

especial desarrollo normativo por parte del legislador, según ya anunciábamos. Sí, en cambio, asistimos a una cascada normativa que tiene que ver con la enajenación forzosa de manera marginal y que van moldeando su configuración jurídica hasta que se ve la perentoria necesidad, ya en 1879, de elaborar una ley lo más completa posible.

El art. 172 de la Constitución de 1812 recoge la expropiación como la décima restricción a la autoridad del rey:

No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos.

En nada fue desarrollada esta parte del artículo en los años siguientes, hasta que la realidad hizo necesaria su regulación, con la Ley de 17 de julio de 1836, que se acopló perfectamente a las Constituciones de 1837 y 1845, en cuyos art. 10 se decía:

No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización.

Años después de la promulgación de la Constitución de 1845 el legislador se vio en la necesidad de desarrollar la Ley de 1836 a través del Reglamento de 27 de julio de 1853, pues se hizo casi imprescindible ante la incipiente labor de obras públicas que comenzaba a llevar a cabo el Estado. Dos Constituciones se aprobarán más tarde hasta que asistamos al nacimiento de una verdadera y ya completa ley de expropiación, donde ya se utiliza este término hasta entonces esquivado. La Constitución de 1869 recoge en el art. 14 la importantísima novedad de la intervención judicial en el procedimiento expropiatorio:

Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado,

siendo rectificada dicha intervención en la Constitución de 1876, que, de nuevo en su art. 10 establece que

No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediera este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado.

Por lo que se refiere a la legislación ordinaria, la primera ley que reguló la expropiación, fue aprobada, como queda dicho, el 7 de julio de 1836 bajo la rúbrica de *Ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público* por las Cortes

del Estatuto Real tras una gran debate en ambas cámaras⁶. De los 12 artículos que contiene hay que deducir la intención de regular de manera poco pormenorizada la institución, pues a tenor de las actas de las sesiones de los dos Estamentos, esta cuestión es considerada como un mal necesario, acentuando más el carácter *maligno* que el necesario. Así, podemos destacar que estos 12 artículos mantienen una relación inversa al interés y extensión de las discusiones de los procuradores y próceres y un buen ejemplo de ello fue la importante modificación que sufrió el proyecto en la Cámara Alta, por la que se aprobó que cuando la expropiación afectara a más de una provincia, la utilidad pública debía ser declarada por ley y no por decreto, delimitando el marco de actuación del gobierno y obligando la intervención de las Cortes. Los próceres estaban convencidos de que así se limitaría el abuso del gobierno porque sostenía la mayoría de ellos que la expropiación atentaba contra todo el sistema. No se consiguió, sin embargo, que fuera el poder judicial el que declarara la utilidad pública, como en Francia⁷.

Se establece en el primer artículo la definición de enajenación forzosa: siendo inviolable el derecho de propiedad, éste cede para obras de interés público cuando se reúnan los cuatro requisitos siguientes: la declaración solemne de utilidad pública de la obra y permiso para realizarla; la declaración de que es indispensable la enajenación para la realización de la obra; el justiprecio y, finalmente, el pago. Es decir, describe el contenido de la expropiación de manera negativa: la propiedad privada no puede ceder si no se reúnen los aludidos requisitos.

A continuación, la ley pasa a concretar el contenido de todos los requisitos así como el procedimiento. Nos interesa destacar en estos momentos los primeros artículos y así, el segundo, define la utilidad pública de manera contundente y muy restrictiva: obras de utilidad pública son las que tienen por objeto directo proporcionar un uso de beneficio común, ya sean realizadas por el Estado, una provincia, un municipio o una empresa particular autorizada. Repárese en el apelativo «directo», que intenta restringir al máximo las interpretaciones que se puedan deducir de «beneficio común». El art. 3 establece quién ha de declarar la utilidad pública de la obra y quién dará el permiso para hacerla y, tal y como adelantábamos, la redacción final fue obra de las enmiendas de los próceres para que se frenara una posible arbitrariedad del gobierno al erigirse en único declarante de la utilidad. Así pues, se hará por real orden o por ley, dependiendo si la obra afecta a una provincia o a más. Y, añadiendo más restricciones a la propuesta del Proyecto, finalmente se estableció que la real orden tuviera una serie de requisitos de publicación y periodos de reclamación y un dictamen de la diputación provincial.

El resto de la ley, como decíamos, va conformando los pasos que han de seguirse en el procedimiento de expropiación, como es la audiencia a los interesados, particulares

6. Los Diarios de sesiones han sido consultados en la página del Senado: <http://www.senado.es/historia/index.html>. *Vid.* a este respecto Alejandro NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel Derecho, Madrid, 1996, pp. 560 y ss.

7. Sobre la expropiación francesa en una primera aproximación, Luigi LACCHÈ, «L'expropriation pour cause d'utilité publique en France au XIX^e siècle. Origines et développement d'un modèle juridique», *L'expropriation*, Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, LXVII-II, Bruxelles, 2000, pp. 79-103.

y ayuntamientos, por parte del Gobernador civil y de la Diputación; la fijación del justiprecio y el pago previo al desahucio. Finalmente, se establece que no afectará a las disposiciones vigentes de minas, tránsito y aprovechamiento de aguas u otras servidumbres rústicas y urbanas, como tampoco afectará a los arbitrios y contratas celebradas hasta entonces para la ejecución de obras de utilidad pública. El último artículo, introducido también por los próceres, establece que se determinarán los medios más expeditos para aplicar esta ley en los casos de obras de fortificación de las plazas de guerra, puertos y costas marítimas.

Según adelantábamos, la legislación sobre expropiación no fue en estas primeras décadas del siglo XIX ni amplia ni abundante, pues esta Ley de 1836 que acabamos de analizar fue desarrollada en 1853, una distancia temporal extraordinariamente amplia que responde, entre otras causas, a la escasa ejecución de obras públicas en esos años y, por lo tanto, a una ley poco aplicada que no requirió un desarrollo de su articulado sino hasta que las obras públicas se fueron generalizando. Así se justifica en su preámbulo el Real Decreto de 27 de julio de 1853 que dicta el *Reglamento para la ejecución de la Ley de 17 de julio de 1836 sobre enajenación forzosa por causa de utilidad pública*, sin dejar de acentuar el respeto a la propiedad privada y las garantías con las que el proceso expropiatorio ha de contar.

Entre tanto, cabría mencionar algunas disposiciones que se dictaron relacionadas con las obras públicas y la expropiación que afianzan la idea del reducido marco normativo. Éstas son la Instrucción de 10 de octubre de 1845 para promover y ejecutar las obras públicas, en donde se establece que las obras públicas a cargo del gobierno se consideran por el mismo hecho declaradas como de utilidad pública a los efectos de la ley de expropiación de 1836 y que no se paralizará ninguna obra por las oposiciones que puedan intentarse por daños y perjuicios que al ejecutar las obras se ocasionen por la ocupación de terrenos, excavaciones, acarreos, depósito de materiales y otras servidumbres a que están necesariamente sujetas las propiedades inmediatas a las obras, sin perjuicio de la indemnización que establece la ley antedicha. Como se observa, la Administración pública, sintiéndose más fuerte (recordemos que se dicta en 1845, año inaugurado con las grandes reformas encaminadas al fortalecimiento de la administración de la década moderada), puede prohibir la paralización de las obras a pesar de que pudiera haber oposición por parte de algún particular que viera dañado su interés, fortalecimiento que dista mucho del espíritu que rezumaba la ley de 1836, puesta de manifiesto dicha incipiente fortaleza en su exposición de motivos, al considerar a la administración como la encargada de regularizar las obras públicas y remover los obstáculos que puedan encontrar en su desarrollo. La importancia de las obras públicas fue aumentando de manera considerable hasta el punto de que en 1848 se volvió a reafirmar que siempre que la ocupación de un terreno particular haya de ser perpetua o temporal, deben seguirse los trámites de la ley de 1836, así como la de 2 de abril de 1845 (en la que se establece que los Consejos provinciales serán los tribunales competentes para resolver los casos de indemnización), y las reales disposiciones de 19 de septiembre y 10 de octubre de 1845 en caso de daños, perjuicios y servidumbres. Y en consecuencia de ese aumento del volumen de las obras públicas, los expedientes de tramitación fueron creciendo proporcionalmente y hubo de dictarse el 25 de enero de 1853 una real orden que establecía las reglas para la instrucción de los expedien-

tes de tasación de las fincas expropiadas, hasta que el 27 de julio del mismo año se dictó finalmente el reglamento de ejecución de la ley de 1836.

Sin embargo, y a medida que avanzaba el siglo, esta legislación todavía era insuficiente, pues el desarrollo urbano pedía una regulación más completa que solo fue remediada por normativa *ad hoc*. Así, el 29 de junio de 1864 se promulgó la ley que establecía las reglas que habían de seguirse en las obras de ensanche de las poblaciones, reglas que modificaban lo establecido por la ley de 1836, pues se contemplaba la creación de una Junta de ensanche, consultiva del gobernador para asuntos de expropiación de terrenos afectados en caso de que no hubiera acuerdo entre la administración y el propietario. Una Junta de ensanche, por cierto, que será sustituida poco tiempo después, en 1876, por una Comisión (formada solo por concejales, a diferencia de la Junta, en la que participaban también propietarios afectados) sin ningún carácter ejecutivo, pasando al gobernador las facultades decisorias en caso de conflicto entre el ayuntamiento y el expropiado.

La Constitución de 1869 obligó a redactar el decreto de 12 de agosto por el que se modificaba la ley de 1836 y el reglamento de 1853, pues la norma constitucional cambiaba sustancialmente el procedimiento de expropiación hasta entonces vigente, al encomendar al juez el mandato de expropiación y el justiprecio que hubiera de pagarse al propietario, así como las órdenes de desahucio y posesión de la finca que también se atribuyen a la autoridad judicial. Poco duró este procedimiento, ya que por real decreto de 3 de febrero de 1877 fue restaurada la legislación sobre expropiación forzosa al momento anterior al mencionado decreto de 12 de agosto de 1869, conforme con la nueva constitución de 1876.

La Restauración tuvo su propia ley de obras públicas y en ella ya queda como un lejano eco la ley de expropiación de 1836, pues en la declaración de utilidad pública, por ejemplo, la ley establece muchas excepciones a la norma general del 36, como la de dar por sentado que las obras estatales son de utilidad pública y no requerir, por tanto, su declaración.

II.2. La legislación desde 1879 hasta 1931

Vigente la Constitución de 1876, cuyo artículo a propósito de la expropiación ya hemos citado, se aprobó la Ley de expropiación forzosa por causa de utilidad pública con fecha de 10 de enero de 1879, la primera ley de entidad sobre nuestro asunto cuyo antecedente, recordemos, fue la corta ley de 1836.

Los 66 arts. de que consta esta ley de 1879 se dividen en tres títulos: disposiciones generales, de la expropiación y de las ocupaciones temporales. En ellos se asume la definición y requisitos de la expropiación, siempre de la propiedad inmueble, sin cambio alguno desde 1836, esto es, declaración de la utilidad pública, declaración de que la ejecución de la obra exige la expropiación, el justiprecio y el pago del mismo. El Título II, de gran extensión, es el que desarrolla los cuatro periodos de que consta la expropiación: declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación del inmueble, justiprecio y pago y toma de posesión y, finalmente y como novedad, se incluye en este título la sección quinta que trata sobre la reforma

interior de grandes poblaciones, modificando la ley de 29 de junio de 1864 y la de 22 de diciembre de 1876. Es preciso señalar en este punto la gran diferencia que respecto a la ley anterior recoge esta de 1879 y es que la declaración de utilidad, antes competencia de las Cortes y del Gobierno, ahora es encomendada a la ley en el caso de que la obra sea a cargo del Estado, de que la obra interese a varias provincias o cuando sea costeadada por fondos generales para cuya distribución esté previamente autorizada por ley y en los demás casos será el gobernador civil el que declare la utilidad pública, de manera que sobre esta autoridad va a recaer un considerable poder de decisión, conforme al modelo administrativo conservador. Así mismo, el Título III también es novedoso y responde a las necesidades propias del desarrollo del estado en el ámbito de las obras públicas, pues está dedicado a regular todo lo que tiene que ver con las ocupaciones temporales por parte del poder para ejecutar obras de utilidad pública, aspecto éste que hasta entonces no había merecido una regulación pormenorizada. Conforme a la técnica legislativa, la ley se vio desarrollada por el Reglamento de 13 de junio de 1879.

En íntima relación con las obras públicas y la expropiación de nuevo hay que señalar las disposiciones sobre los ensanches de las ciudades. Recordemos que en esta época sigue vigente la ley de 22 de diciembre de 1876, que se vio reformada solo para las ciudades de Madrid y Barcelona en 1892, en la que se establece que las disposiciones de la ley común sobre la expropiación forzosa solo podrán ser aplicadas en el ensanche en los casos no previstos en la ley y de forma supletoria. Su reglamento fue aprobado por real decreto de 31 de mayo de 1893.

Lo interesante de este periodo, a nuestro juicio, es la reacción que suscitó el proyecto de la tan esperada ley de expropiación, pues fue objeto de un dictamen por parte de Javier Tort y Martorell, un funcionario de obras públicas del Ayuntamiento de Barcelona⁸ y autor de un manual sobre expropiación del que daremos cuenta más adelante. En este escrito, de 1878, aplaude, por una parte, el hecho mismo de que se dicte esta ley pues por propia experiencia sabe que a veces ha sido imposible realizar alguna obra pública necesaria y, por otro lado, el equilibrio que se mantiene entre el sagrado derecho de propiedad y la misión que el estado, la provincia y el municipio deben cumplir. Con esta ley por fin se podrán llevar a cabo muchos proyectos que no se han podido afrontar salvo los del ensanche y reforma del casco antiguo, que han sido llevados a cabo por una ley específica, insuficiente a su juicio para reformar todo lo deseable la ciudad de Barcelona, como tampoco cree que sea correcto legislar para un caso particular como fue el de la Puerta del Sol de Madrid. Sin embargo, las críticas se centraron en la competencia del gobernador para declarar la utilidad pública en caso de obras municipales, pues entiende que podría recaer alguna decisión arbitraria y perjudicar a los pequeños pueblos que tienen el derecho y el deber de mejorar sus cascos urbanos. También observa cierta contradicción con la vigente Ley de Obras Públicas de 20 de abril de 1877 respecto a la declaración de utilidad pública. Destaca como casi el art. más

8. Además de doctor en Derecho Civil, Canónico y en Administración y secretario general de la Academia de Administración de la capital catalana. El texto fue publicado en dicha ciudad, en Establecimiento Tipográfico Narciso Ramírez, en 1878.

importante el 31, que establece compensaciones entre beneficios y perjuicios en caso de que se expropie parte de alguna finca y se felicita porque se recoge en este art. la sentencia del Consejo Real de 12 de julio de 1849 referida a compensación entre perjuicios y beneficios⁹.

Más crítica fue la Asociación de propietarios de fincas urbanas de Barcelona y de su zona de ensanche cuando instó al Congreso de Diputados a modificar la Ley de expropiación en 1892. Sus objeciones se centran en la desprotección del propietario del inmueble expropiable y por ello propone, entre otras cosas, que sea la autoridad judicial la que haga la valoración del bien sujeto a expropiación y la que tramite todo lo relativo al justiprecio, pago y toma de posesión de las fincas expropiadas, esto es, los períodos tercero y cuarto de los expedientes. Además, cree que la declaración de utilidad pública tendría que caducar si pasado el tiempo no se actúa por parte de la Administración, pues no son abonables las mejoras hechas a partir de dicha declaración y, argumenta la Asociación, ha habido casos en que han transcurrido más de doce años entre la declaración de utilidad y la expropiación, con lo que el valor del inmueble ha sufrido en ocasiones gran variación. Otra cuestión que denuncia esta Asociación es una especie de expropiación por zonas que recoge el art. 47 de la Ley, del que están convencidos los autores del texto que es inconstitucional y que es peculiar de la legislación española, pues la alemana, rusa e inglesa no admiten la expropiación por zonas, la italiana solo la acepta para algunos casos y la belga y la francesa para el saneamiento de un barrio, ninguna, afirman, «tan geométrica y precisa como la española para la reforma interior de las poblaciones». El art. al que se alude declara sujetas a expropiación no solo las fincas que ocupan el terreno indispensable para la vía pública, sino también las que en todo o en parte estén emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas a dicha vía y como dueños de inmuebles afectados por el ensanche esa disposición claramente les afecta de manera muy directa.

Nunca se reformó la ley de expropiación forzosa de 1879 y continuó vigente en los primeros 30 años del siglo xx hasta que en 1931 la Constitución introdujo unas importantísimas novedades en su art. 44:

Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.

Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija. El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional. En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.

9. La sentencia a que hace referencia es de 20 de junio confirmada por Real Decreto de 12 de julio. Efectivamente, el fallo hace referencia a la tasación de los perjuicios y beneficios que la expropiación llevara consigo. El art. 31 del Proyecto de ley al que Tort alude finalmente fue el 28 de la Ley.

Como se puede advertir, la Constitución introduce la utilidad social frente a la utilidad pública, en coherencia con el concepto de propiedad que ahora se sostiene, esto es, un derecho ya no absoluto ni sagrado sino sometido al interés general y con una función social que cumplir. Como veremos a continuación al estudiar la doctrina jurídica sobre la expropiación, la Constitución no hace sino recoger los avances que esta institución ha sufrido incluidos también en el Código Civil de 1889 que responden a una nueva fase en la actuación del Estado, la política social. Otra gran novedad que se introduce es la expropiación sin indemnización, aunque siempre sometida a la ley. El desarrollo normativo del art. 44 de la Constitución fue escaso y lo que a partir de ella aconteció corresponde ya a otros trabajos incluidos en este volumen.

III. LA DOCTRINA

La doble circunstancia de la expropiación por la que pertenece al mundo del derecho privado y del público, le hace ser objeto de estudio de los cultivadores del derecho civil y del derecho administrativo, si bien ganando en estos últimos más atención conforme se fue desarrollando esta rama jurídica a lo largo de las dos centurias contemporáneas, para posteriormente especializarse a partir sobre todo de los años 80 del siglo XIX con tratados específicos sobre expropiación.

Por lo común, la doctrina civilística contemporánea más temprana pone de manifiesto la necesidad de proteger el derecho individual frente a lo que considera una excepción en el régimen jurídico de la propiedad liberal, aunque entiende que la expropiación es necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado, por ello siempre exige garantías en el procedimiento. En las primeras obras apenas es contemplada más que «como modo de pérdida del dominio por causa ajena a la voluntad»¹⁰ y se justifica solo por la causa de la utilidad común: «al interés general debe subordinarse el del individuo, pero el estado que en el contrato es como un particular, que negocia con otro particular, paga lo que toma, porque sería injusto gravar sobre un solo propietario lo que se hace por interés de todos los asociados»¹¹. En el mismo sentido se manifiesta Florencio García Goyena en sus *Concordancias* cuando afirma que en el proceso de expropiación deben mediar «motivos graves de utilidad pública» y ser presidido siempre por el principio de previa indemnización¹².

Sin embargo, es Benito Gutiérrez quien muestra la actitud más radical, mediado el siglo XIX, en contra de esa institución que se basa en el interés público. Concibe la expropiación como «violencia de un derecho [de propiedad] que constituye su ruina, su destrucción y su muerte» y no entiende en absoluto que pueda haber una

10. Ramón MARTÍN Y EIXALÀ, *Tratado elemental del derecho civil romano español*, Barcelona, 1838, pp. 106 y ss. Ubica la expropiación como última causa restrictiva de las facultades del dueño como consecuencia de las necesidades del Estado.

11. Pedro GÓMEZ DE LA SERNA y Juan M. MONTALBÁN, *Elementos del derecho civil y penal de España*, 2ª ed., Madrid, 1843. Estos autores remiten la cuestión de la expropiación al derecho administrativo.

12. Florencio GARCÍA GOYENA, *Concordancias, motivos y comentarios del Código Civil español*, Madrid, 1852.

causa de pública utilidad, ni que haya indemnización pecuniaria porque no hay ninguna que pueda sustituir la propiedad, «se paga en metálico lo que no tiene precio para el corazón» y denuncia las agresiones que ha venido sufriendo la propiedad en el periodo liberal: «se ha destruido de un modo por ser feudal, se ha repartido de otro por ser vincular, se ha hecho libre para que en fuerza ser dividida y valga menos» y hasta hay escuelas que niegan la propiedad, se lamenta, para culminar con la expropiación, que aunque admite un mínimo de provecho para las ciudades también advierte que el lujo y el capricho no son una utilidad y pide al Estado, al que considera más poderoso que nunca, que no abuse y que «después de haber abatido clases y privilegios que le hacían sombra, no ponga mano en los derechos»¹³.

De muy diferente manera se manifiestan los juristas Modesto Falcón y Manuel Alonso Martínez. El primero de ellos es quizá de los pocos civilistas que reivindica la expropiación como competencia del derecho civil, al menos en la parte referida a los trámites y manera de indemnizar porque entiende que es la expropiación «uno de los accidentes a que el dominio privado está expuesto» y deja para las leyes administrativas la regulación de los casos en que procede la expropiación. A ésta la define como «la privación del dominio privado decidida por el poder político en nombre de un interés colectivo» y ¿con qué derecho?, se pregunta el profesor de Salamanca, su respuesta es clara: «con el de necesidad, que es el más absoluto de todos los derechos». Obsérvese cómo sustituye la utilidad por la necesidad al fundamentar la expropiación concediendo un grado más de relevancia a la institución en la vida en sociedad, porque la necesidad «es la contrapartida de vivir en un estado social» y el principio de interés general es un principio de justicia¹⁴. Contrasta esta afirmación con la del más pragmático Alonso Martínez¹⁵, defensor de la expropiación y de que sea el gobierno (la Administración activa) quien declare la utilidad pública porque los tribunales no son órganos de criterio de lo útil sino de lo justo, y su defensa de la institución pasa también por la denuncia del sistema vigente de justiprecio: nombramiento de un tercer perito en caso de discordia por parte del juez pero sin capacidad de decisión por su parte, sistema por el que es muy fácil que los particulares incurran en abusos a la hora de justipreciar. Un fundamento más teórico y avanzado ofrece Manresa en su comentario al Código Civil¹⁶ en el que afirma que la propiedad individual no puede reputarse independiente y sustantiva, sino garantizada por la sociedad, a quien el hombre debe que la propiedad sea posible, útil y con valor que no tendría si no se enmarcara en ese contexto porque entiende que la propiedad ha de considerarse en sí misma y como función social y en esta consideración se fundamenta en la utilidad pública, que es donde se ubica la expropiación, que así entendida no implica un despojo sino cambio de forma en los medios de goce del expropiado y esto, afirma Manresa, es progreso humano.

13. Benito GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, *Códigos o estudios fundamentales sobre el derecho civil español*, 2ª ed., Madrid, 1868.

14. Modesto FALCÓN, *Exposición doctrinal del derecho civil español*, Salamanca, 1878, pp. 157 y ss.

15. Manuel ALONSO MARTÍNEZ, «Estudios sobre el derecho de propiedad», en *Estudios sobre Filosofía del Derecho. Discursos y Memorias leídos en la Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Madrid, 1874, pp. 307 y ss.

16. José M^º MANRESA Y NAVARRO, *Comentarios al Código Civil español*, 1ª ed., Madrid, 1893, pp. 104 y ss.

De este muestreo de obras del derecho civil del siglo XIX podemos concluir en una clara inclinación de sus autores por la protección del derecho individual frente a la utilidad pública, sobre todo en los años centrales del siglo. Al contrario de lo que ocurre con la doctrina administrativista, que muestra con el transcurso del tiempo una defensa más contundente de la expropiación aunque, hay que subrayarlo, ninguno de los autores estudiados cuestiona la propiedad privada y son muchos los que se ven compelidos a defenderse de cualquier acusación previa de militar en las filas socialista o comunista. En definitiva, todos son fieles partidarios del sistema burgués basado y edificado sobre la propiedad individual, presentando sus diferencias en matices que hacen referencia o bien a una ampliación del contenido de utilidad pública o bien a una extensión de bienes expropiables, o bien, por supuesto, al papel de la propiedad individual, desde la consideración de un derecho absoluto hasta la consideración del desempeño de la función social, pero nadie se cuestiona ni la propiedad individual ni la expropiación.

De entre los administrativistas, es preciso citar a Colmeiro, que en 1858 escribe «aunque la Constitución exprese que la propiedad es inviolable, no reconoce un derecho tan absoluto que se sacrifique por un respeto supersticioso a este principio [el de utilidad común] el todo a una parte, sin embargo conviene ser muy parcos en la aplicación de este principio por el riesgo al comunismo»¹⁷. El fundamento legal que esgrime Colmeiro para defender la expropiación lo basa en el desarrollo de la sociedad y en razones de convivencia pública, al que ha de supeditarse la propiedad privada siempre y cuando haya una indemnización al particular afectado. La declaración de utilidad pública por parte del ejecutivo no la cuestiona y entiende que sea el legislativo el que la declare en caso de que afecte a grandes intereses, tal y como recoge la ley de 1836, entonces en vigor. En la 6ª edición, de 1881, de sus *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, critica el procedimiento puramente gubernativo que recoge la nueva ley vigente de 1879 y, aunque entiende que es más expeditivo, también cree que carece de garantías al derecho de propiedad porque el escudo de los derechos civiles son los tribunales de justicia, alertando de nuevo sobre el peligro, esta vez, del socialismo.

En su *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y legislación actual de España*¹⁸, Vicente Santamaría de Paredes afirma que las limitaciones al dominio particular como medios necesarios para el cumplimiento de los fines vienen a ser como una extensión del dominio público. Para el autor, la expropiación, que lleva consigo la indemnización, se apoya en el concepto del Derecho y en la misión del Estado como órgano del mismo porque se trata de un conflicto entre dos personas jurídicas: el estado nacional o la provincia o el municipio y el individuo, y el derecho que lo define como «fórmula de armonía entre el individuo y el fin social», ha de resolver armónicamente el conflicto de intereses y cómo ha de hacerlo. En su opinión, el derecho ha de obligar al individuo a cambiar la fórmula de la propiedad no privándole del fruto de su trabajo sino impidiendo que dañe el fin social y para

17. Manuel COLMEIRO, *Derecho administrativo español*, 1ª ed., Madrid, 1850. Hemos manejado así mismo las eds. de 1858 y 1876.

18. 3ª ed., Madrid, 1891, pp. 724 y ss.

ello se le entrega el valor de la finca con que puede comprar otra igual y le indemniza con el valor de afección que tenía. Una solución aséptica plantea Santamaría de Paredes, pues evidentemente no hay dos fincas iguales. Las reflexiones sobre el derecho de propiedad aquí reflejadas habían sido ya puestas por escrito por el autor en una memoria premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas en el concurso de 1872, siendo todavía profesor auxiliar. En esta redacción, titulada *La defensa del derecho de propiedad y sus relaciones con el trabajo*, publicada en Madrid en 1874, y con un carácter marcadamente ensayístico, como es obvio, se pregunta si la institución social puede compeler al individuo a enajenar las cosas legítimamente adquiridas y si, en última instancia, la expropiación es injusta. Nunca lo será si se admite que la expropiación se justifica en la utilidad pública verdaderamente, a no ser que se admita una contradicción entre justicia y utilidad, «principios que se dan absolutamente en unidad esencial».

Los intereses legítimos han de ser armónicos en cuanto que es la razón la que legitima el interés personal y la dificultad, entiende, está en fijar el justo límite entre el interés del individuo y el de la sociedad, pero esta cuestión la cede al ámbito de la ciencia filosófico-histórica del derecho. Este límite responde siempre al principio de unidad en lo absoluto entre la justicia y la utilidad, y si el límite no se impone o se infringe, es una cuestión del arte jurídico, no del filosófico, que ha asentado este principio. Puede conseguirse esta armonía entre intereses variando el dueño afectado la forma de su propiedad e indemnizándole de los perjuicios, siempre conforme a unos requisitos, en nuestro caso, la declaración de utilidad, la necesidad de la enajenación, el justiprecio y el pago, además del derecho constitucional de que nadie puede ser expropiado sin causa de utilidad pública y por mandato judicial. Con estos requisitos, está garantizada la propiedad privada siempre y cuando la indemnización sea real y efectiva y la independencia judicial una verdad.

Con un tono más drástico, Royo Villanova, en su *Elementos del derecho administrativo*, de 1920, defiende la antigua terminología de «enajenación forzosa» frente a expropiación pues es una institución «que se reduce a una limitación del derecho de disponer en interés público». Efectivamente, el autor ubica en su manual la expropiación tal como sigue:

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Introducción

Libro I. Administración jurídica

Capítulo I. Policía de la libertad

Capítulo II. Policía de la propiedad

Introducción

Sección 1ª. Limitaciones de la relación jurídica de la propiedad

Párrafo 1º. Nacimiento de la propiedad en interés público

Párrafo 2º. Desarrollo de la relación jurídica

I. Limitaciones del derecho de gozar: propiedad intelectual, propiedad industrial, el impuesto

II. Limitaciones del derecho de disponer: expropiación forzosa

III. Limitaciones de los derechos de gozar y disponer: servidumbres públicas

Y su fundamento jurídico lo asimila al del impuesto¹⁹: la expropiación es una institución administrativa que no priva de la propiedad (eso sería confiscación) ni comparte con el propietario el goce de sus bienes, eso sería el impuesto, sino que la administración se reduce a comprarlos porque el cumplimiento de los fines públicos requiere en general la adquisición de medios económicos y, en particular, la ocupación de ciertos bienes y cuando el Estado necesita valores de cambio los pide a todos –impuestos–, cuando requiere una cosa determinada, a uno solo –expropiación– y en esta ocasión, se pregunta el catedrático de Valladolid, si se va a dejar de realizar un servicio público por una supuesta inviolabilidad de la propiedad privada cuando no hay ningún derecho absoluto. Por otra parte, la enajenación forzosa requiere el pago del justo precio, que es el reconocimiento de la propiedad; y el Estado paga tanto la pérdida que sufre el particular, pagando su valor, como su estimación específica. Todo ello basado en la utilidad pública, que es la justificación del límite del derecho del particular. Finaliza el autor defendiendo la institución como una institución moderna fruto del Estado revolucionario individualista que cuenta con garantías legales para limitar la propiedad privada, propio del Estado de Derecho, al presentarla como opuesta a la confiscación.

Valgan estas muestras de doctrina administrativista para observar la evolución que se experimenta desde una defensa poco acalorada de la expropiación hasta esta última en la que se intenta manifestar cierta relatividad de la importancia del derecho individual, en donde se ve la importancia que va asumiendo lo público en relación con el ente estatal, no con el conjunto de la ciudadanía, y la consecuente implantación de una administración cada vez más omnipotente y omnipresente, a lo que se une el subsiguiente desarrollo legislativo y doctrinal.

Un desarrollo doctrinal que precisamente en nuestro asunto fue notable pues, como apuntábamos, experimentó un notable aumento de las publicaciones a partir de los años 80 del siglo XIX que no paró hasta, al menos, finales de la segunda década del siglo XX.

El pionero fue Fernando de Madrazo²⁰, consultor del Ministerio de Fomento, y, por tanto, con experiencia en trámites de expropiación. Una experiencia que precisamente fue la que le llevó a escribir este manual porque lo que más le motivó a ello, en los años en que debió informar muchos expedientes de expropiación, fue la variada y heterogénea tramitación que se venía dando a los expedientes de expropiación según los distritos y por ello se animó a presentar un formulario para unificar los procedimientos, según la ley vigente de 1836, la instrucción de mayo de 1853 y el reglamento de julio del mismo año. Inicia la obra con un recorrido

19. No es una originalidad de Royo Villanova asimilar el fundamento de los impuestos, la expropiación y las servidumbres públicas. Ya Manuel Alonso Martínez, en la citada obra, afirma que «la expropiación y el impuesto son como dos trincheras desde las cuales se puede desafiar impunemente el radicalismo individualista», *op. cit.* Antes al contrario, parece una corriente común, según Francisco DE CÁRDENAS, quien en su famoso *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, Madrid, 1873, afirma que «Si el impuesto puede considerarse, según las ideas modernas, como una expropiación parcial de la propiedad privada por causa de utilidad pública, cuya indemnización satisface el gobierno con los servicios sociales y administrativos que proporciona...», tomo II, p. 245.

20. *Manual y aplicación práctica de la ley y de las reales disposiciones vigentes sobre expropiación forzosa por causa de utilidad pública*, Madrid, 1860.

histórico para recalcar en 1791 y en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano con el fin de denunciar la falta en España de una ley que responda a las necesidades, «que tranquilice todos los temores, que garantice todos los derechos, que respete todos los intereses y que pueda conciliar lo que se debe al derecho de propiedad con el rápido desarrollo de las obras públicas, indispensable para la prosperidad del país», en clara alusión a la insuficiente ley de 1836 que con el paso del tiempo se muestra cada vez más ineficaz al no haber evolucionado con la Administración. Así como ocurre, por ejemplo, con la situación que exige la ley de que sea el gobernador y la diputación quienes oigan a los interesados en un momento del trámite y para lo que nuestro autor aboga porque sea solo el gobernador quien intervenga, no solo porque la Ley municipal de 1845 exige la tutela del gobernador sobre la diputación sino por economía procedimental. En sus consideraciones a la ley de 1836 sigue denunciando la falta de adecuación a la actual situación al sostener, por ejemplo, que la finalidad dominante de esta ley fue la de dar garantías al derecho sagrado de propiedad y en el momento en que escribe la protección al mismo está ya recogida en la Constitución, por lo que es una ley en buena medida obsoleta, además de escasa en sus previsiones.

Años más tarde, en 1879, el ya aludido Tort y Martorell publicó su *Tratado general de expropiación por utilidad pública*, estando aún vigente la ley de 1836, a la que, como no podía ser de otra manera, critica por ineficaz e insuficiente, acusando incluso de que ha sido la causa de abusos en la fijación de los precios asistidos, se atreve a decir, por los vicios del personal administrativo. A las críticas a la ley del 36 se unen las de un sistema centralizador tanto para la expropiación como para las obras públicas, fraguado desde 1845, por el que se exigen largos expedientes y la intervención del gobierno hasta para la obra más insignificante de manera que, en su opinión, esto fue motivo de la anulación de la iniciativa particular y de la iniciativa de las provincias y municipios, que ha traído como consecuencia ser España un país atrasado en obras públicas hasta tal punto que para adcentar la capital hubo de dictarse una ley especial, la de la Puerta del Sol, de la que, por cierto, no deja de aplaudir el plan de indemnización que contemplaba, deseable, a su entender, para la legislación general. Como deseoso de la agilización del proceso de expropiación, del dinamismo en las obras públicas y del adcentamiento de las ciudades, es partidario de la expropiación por zonas, no contemplada ni por la ley de 1836 ni, como hemos visto, por la de 1879, pero, advierte, como buen defensor de la propiedad, por otra parte, que ha de ser regulada por una ley específica porque hay que «poner límites ante la posibilidad de sentar un principio socialista».

Con la ley de 1879 ya en vigor, el abogado y director del periódico por entonces *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados municipales*, Fermín Abella²¹, publicó su

21. Además de abogado, ocupó algunos cargos públicos como oficial del Ministerio de Ultramar hasta que llegó a ser intendente general de la Real Casa y patrimonio en los años 70. También fue prolífico escritor, entre otras, cabe destacar las obras: *Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de hacienda*; *Derecho administrativo provincial y municipal* o *Tratado general teórico-práctico de las atribuciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos en todos los ramos que por las leyes les están encomendados*; *Manual enciclopédico teórico-práctico de los Juzgados municipales*; *Manual de aguas y riegos* o *El libro de los alcaldes y los ayuntamientos*.

Manual de expropiación forzosa y obras públicas, cuya primera edición se agotó rápidamente, por lo que en 1886 se editó una segunda. La obra se divide en tres partes: una exposición doctrinal, un compendio de formularios y, por último, una recopilación de la legislación que abarca más de la estrictamente expropiatoria –la antigua y la «novísima»– pues, en relación estrecha con la expropiación, recoge disposiciones sobre obras públicas, ferrocarriles, ensanche de poblaciones, carreteras y caminos vecinales. En la exposición doctrinal, justifica esta obra afirmando que la expropiación es una de las cuestiones más importantes del derecho administrativo del momento por el progreso de la época y por el gran desarrollo de las obras públicas. Y sostiene, como la mayoría de sus colegas, que la expropiación se fundamenta en el principio jurídico de que el bien particular debe ceder siempre ante el interés general sin perjuicio «de no traspasar el siempre sagrado derecho de propiedad». Una de las novedades que aborda en el trabajo es la que se refiere a la expropiación de bienes muebles y análogos, acorde ya con el devenir del siglo. Abella explica que de los fundamentos que le sirven de base para explicar la expropiación, de la interpretación de las reglas del derecho público y de la letra del propio art. 10 de la Constitución vigente deduce que también son expropiables «los bienes muebles, los objetos de arte o de mérito histórico, las producciones de la inteligencia y otros análogos» cuando los intereses sociales lo requieran o corran peligro de desaparición y, por lo tanto, su falta afecte al interés general en cuanto empobrecimiento del mismo.

El siguiente estudio que consideramos para hacernos una idea de la elaboración doctrinal sobre la expropiación entre los siglos XIX y XX es una obra de otro práctico, Ángel José Baixeras, autor del proyecto de reforma general del casco antiguo de la ciudad de Barcelona²². La finalidad de este trabajo no es otra que hacer un estudio comparativo entre la vigente ley de 1879 y el proyecto de reforma de la misma que Montero Ríos, por entonces ministro de Fomento, llevó al Senado el 2 de julio de 1886. Para el autor, la reforma no viene a mejorar demasiado, a juzgar por las continuas alusiones a lo poco práctica que la misma se presenta, analizada desde cinco puntos de vista: peritos e intervención judicial, justiprecio y pago, precio de afección, zonas de expropiación e indemnizaciones industriales, asuntos en que la reforma pretendía dar un giro al procedimiento expropiatorio, pues se introducía la intervención judicial para fijar el justiprecio, el deber del expropiante de fijar lo que ha de satisfacerse a todos los que tengan derechos sobre la finca, lo cual haría alargarse en el tiempo la tramitación del expediente. Otra de las propuestas de reforma que intenta favorecer a los propietarios es la modificación del precio de afección que, establecido en el 3% del valor de la finca según la ley, se propone designar el precio correspondiente a la afección por motivos especiales, elemento que considera Baixeras tan inexacto y conflictivo que «podía desistirse por completo de emprender toda obra pública». Muy crítico es también con la falta de previsión de la llamada expropiación por zonas, de la que se muestra partidario, su experiencia así se lo dicta, por su utilidad a la hora de sanear los centros urbanos,

22. Se trata de un breve escrito titulado *Estudios sobre expropiación forzosa por causa de utilidad pública*, editado en Madrid en 1887.

pues entiende que es precisamente el saneamiento e incluso la limpieza de callejones, donde anida el vicio y la delincuencia la causa de utilidad pública, razón de ser de la expropiación. Aprovecha así mismo para defender la competencia de los grandes ayuntamientos para incoar procedimientos de expropiación por zonas, criticando el temor de los detractores a posibles abusos. Finalmente, muestra su acuerdo con el plan de reforma en cuanto a las indemnizaciones industriales, asunto en el que se tiene en cuenta solo los contratos de arrendamiento inscritos en el Registro y dos criterios para indemnizar: la situación y circunstancias del local expropiado y el crédito personal del comerciante o industrial que lo ocupara. Acaba su escrito con propuestas de reforma desarrolladas previamente y plasmadas después a modo de artículos, unas propuestas de carácter muy técnico, dada su experiencia profesional que intentan corregir la Ley de 1879 en aspectos tales como abusos de propietarios a la hora de cobrar intereses sobre el precio preestablecido, o cuestiones de inscripción registral, o de gravámenes sobre la finca expropiada, en fin, cuestiones, como decimos, muy técnicas que, eso sí, parecen desmerecer las propuestas de reforma del ministro Montero.

Otro cariz presenta la obra de Bernardino de Melgar y Abreu²³, titulada *Tratado de expropiación forzosa por causa de utilidad pública*, publicada en Madrid en 1889. El autor, también procedente del sector público, pues fue oficial del negociado de concesión y construcción de ferrocarriles del Ministerio de Fomento, además de miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y senador electo por Murcia entre 1899 y 1900 y por derecho propio desde 1911 hasta 1914. Se diferencia, por tanto, de los autores vistos hasta ahora por esa dedicación a la política activa. Divide su *Tratado* en dos partes, de las que la primera la destina al estudio de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, a la que subdivide en cinco apartados: concepto de utilidad pública, de la propiedad, necesidad de la expropiación forzosa, poder y medios del Estado para realizar el bien común y epílogo; la segunda parte está dedicada al derecho positivo. El carácter de esta obra es más teórico que los vistos hasta ahora, de contenido más práctico y más preocupados por defender la razón de ser de la institución y por aclarar procedimientos que a la luz de la legislación podían parecer confusos en un afán de presentar una cara más amable de la expropiación, a la que consideran tan necesaria. El libro que ahora nos ocupa está más preocupado, en cambio, por asentar el concepto de utilidad pública en un tono más conservador y defensor de la propiedad privada, no en vano uno de los apartados dedicados a la propiedad lleva por título «los sistemas comunistas» no precisamente para alabar sus posiciones. Para Melgar, el concepto de utilidad pública tiene una importancia capital porque responde a las exigencias de toda sociedad bien organizada, por ello le dedica buena parte de su estudio. Entiende que los elementos constitutivos de la utilidad pública son la necesidad material y la aspiración del cuerpo social y ambos, relacionados bajo el amparo de la ley, traen como consecuencia un hecho práctico que entraña ventajas para el Estado y cuyo beneficio se verifica de manera real no solo a determinados habitantes más

23. Era marqués de Piedras Albas y otros títulos, además del que le rehabilitó Alfonso XIII en 1902 de señor de Alconchel.

directamente beneficiados, sino al cuerpo social, «en la aceptación absoluta de la palabra». Las dificultades que entraña la determinación de la utilidad pública radican en su carácter general y en su íntima relación con la moral, que preside y dirige las acciones humanas, y con la cultura, la civilización y el bienestar de los pueblos, por lo que incumbe a la autoridad legítima bien constituida. De todo ello deduce que la utilidad pública lleva consigo misma la idea de expropiación que, por ser forzosa, solo puede tener lugar por la intervención directa del Estado y en este punto, relaciona el impuesto con la expropiación en cuanto que el impuesto en metálico, argumenta, envuelve una especie de expropiación para atender al bien común, por exigencia de la utilidad pública. Además de ello, la utilidad pública requiere el sostenimiento del ejército «que suplante el impuesto de sangre», una administración recta y moral y un contingente de empleados, establecimientos de beneficencia, penales, una seguridad permanente y, en fin, una red de carreteras y ferrocarriles, entre otras cosas. En este contexto, pues, se justifica la expropiación forzosa, como progreso además de la ciencia moderna, considerándola un principio de evidencia inmediata, una realidad jurídica dependiente de la moral, «revelada al hombre por los propios impulsos de la razón, tan poderosa para comprender y ajustarse a las prescripciones del derecho natural», ya desde el mundo antiguo. Pero, no obstante, detrás de la expropiación está la propiedad individual, que halla su garantía donde se encuentran la de todos los derechos individuales, es decir en la Constitución política. Solo basándose en la utilidad pública descrita se puede entender la expropiación forzosa, por eso, ya al final de la primera parte crítica las desamortizaciones y afirma, sin pensar en la flagrante contradicción en la que incurre, que la revolución francesa fue nefasta para la propiedad privada pero España supo salvarla ya desde la Constitución de 1812.

Nuestro recorrido recalca ya en el siglo xx, con la tesis doctoral de Enrique de No Fernández²⁴, publicada en Salamanca en 1905. Su título es *Expropiación forzosa* y su contenido se divide en tres partes: una reseña histórica del derecho de propiedad; una historia de la expropiación y, finalmente, la exposición de la institución en dos sentidos, en las direcciones hacia las que se extiende en ese momento y las direcciones en las que sería deseable que se extendiera. No cuestiona la expropiación, afirma que está justificada para que el Estado pueda cumplir sus fines, es decir, atender «esos derechos sociales de conservación y progreso» y para ello es preciso que ceda el derecho del individuo y sostiene que en la actualidad ha de ampliarse más la expropiación porque cada vez crece más el derecho de la sociedad frente al derecho individual de propiedad. Y es que también ha cambiado el sentido y contenido del derecho de propiedad porque, según sus muy significativas palabras, «la propiedad, más que un derecho es una altísima función social y debe por tanto completarse únicamente en el que posee y conserva intacta la condición de la cual se genera, pudiendo suministrar segura garantía de un ejercicio legítimo y fecundo en útiles resultados». Respecto a las nuevas direcciones que debiera tomar

24. Enrique de No es miembro de una familia salmantina de juristas y profesores de la Universidad. Nos pareció de interés comentar esta obra porque comprobamos la actualidad de la expropiación en el ámbito académico del momento, al ser el tema de la tesis doctoral.

la expropiación, apuesta por la expropiación forzosa por beneficio o mejora industrial o agrícola, basada en el cumplimiento del deber que todo derecho contiene porque «si el cumplimiento del deber es necesario para cualquier derecho, aun con más razón debe tener lugar en el derecho de propiedad, que es el llamado a dar los medios de subsistencia y desenvolvimiento en la sociedad». En su propuesta de expropiación por beneficio o mejora industrial o agrícola explica que el propietario no se verá despojado de lo que le pertenece si incumple el deber de ejercicio, sino de los materiales y agentes naturales que mantiene improductivos siempre a cambio de una justa indemnización y siempre que se le haya propuesto al propietario un plan de mejora, que es en definitiva el deber de ejercicio del derecho. Entiende Enrique de No que esta propuesta no ataca el derecho del propietario porque en todo caso ha de haber una justa indemnización y los beneficios que reporta al interés individual son importantes, porque no solo hace cumplir con el deber inherente a todo derecho, sino que el propio interés general que ha de cumplir repercute en el interés individual al crear fuentes de trabajo y riqueza movilizándolo y utilizando en su caso la propiedad fundiaria, extendiendo en definitiva su beneficio al mayor número posible de personas. Aboga, por tanto por la extensión de la expropiación al menos al ámbito agrario, algo, por otra parte, que ya defendían otras personalidades, entre ellas Canalejas, como bien señala el autor.

Entrado el siglo xx, proseguimos este recorrido con la obra de Niceto Alcalá Zamora *Los derroteros de la expropiación forzosa*²⁵, publicada en 1922 como disertación en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, y en la que asistimos ya al enunciado del concepto de la función social de la propiedad y a la ampliación del concepto de expropiación pues sostiene que la expropiación está en crisis y ha de cambiar los sujetos, las causas, el objeto, el precio, la relación jurídica, el acto y las aplicaciones y el concepto mismo de la expropiación porque se ha evolucionado mucho en la causa para exigir la expropiación pues la utilidad pública ha evolucionado desde la fase oficial o administrativa hasta la social en los aspectos tales como la higiene, la vivienda, el económico-jurídico en cuanto mejora de la producción, etc. y, por otra parte, ha cambiado la causa para sufrir la expropiación en cuanto que la necesidad ha evolucionado desde la incompatibilidad obstativa hasta la conveniencia adquisitiva, de manera que podríamos hablar de una expropiación industrial, de una expropiación de la propiedad mueble cuya causa fuese la ciencia, el arte, la higiene, la guerra, el abastecimiento, como elementos definitivos ya de la utilidad pública, siendo también posible hablar de una expropiación de derechos. Explica el autor que desde la ley de 1879 se han producido avances que la han dejado obsoleta y que en la legislación, sin ser nombradas, se incluyen esas clases de expropiación antes citadas, así, el propio Código Civil admite, por ejemplo, en el hallazgo la expropiación de la cosa mueble aunque lo disfrace, afirma, de tracto o retracto, como igualmente considera disfrazada la que llama él expropiación sanitaria, denominada decomiso en las Instrucciones de 1903 y 1904 o en la Ley de subsistencia de 1916, que proclama la expropiación mueble de sustancias alimenticias y primeras materias

25. Volveremos a aludir a Alcalá Zamora en el siguiente epígrafe dedicado a la aplicación del derecho no como teórico sino como abogado de afectados por medidas expropiatorias.

o, finalmente, la Ley de 1902, de propiedad industrial, donde se contempla la posibilidad de lo que Alcalá Zamora llama expropiación de derechos. En fin, todo un alegato por la actualización del concepto de utilidad pública y de la expropiación, en definitiva, basado en esa nueva dimensión de la propiedad, cual es la función social de la misma. Ahora bien, en su escrito no deja de afirmar que la expropiación no es una venta y que de ninguna manera se puede permitir un abuso por parte del Estado, pues hay siempre «un sacrificio, una vejación» y por ello, a cambio de lo expropiado hay que dar no tanto como vale el bien, sino más y ese más ha de otorgarse sobre el valor del bien expropiado fijado de manera justa. Precisamente sobre este asunto del valor del bien expropiado actuó como abogado defensor de un particular afectado por una mediada expropiatoria según consta en Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 1930, tal y como veremos en el siguiente apartado.

En una línea similar de llamada de atención sobre la evolución de la expropiación se muestra Cirilo Martín Retortillo cuando escribe en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, en el año 1923 sus «Breves notas sobre la expropiación forzosa por causa de utilidad pública», donde afirma que la institución ha seguido la misma evolución que los conceptos de Estado y propiedad y por ello habla ya de expropiación forzosa por interés social, aunque no deja de advertir que el propio Estado ha de armonizar con estricta justicia las cuestiones que surjan porque llegaríamos a la tiranía del Estado si se traspasan los «límites racionales» y si «se olvida que el ideal es la libertad». Entiende que las nuevas doctrinas sociológicas y la aplicación de los principios de política social obligan al Estado a una actualización y modernización o, tal y como se expresa el autor, a «un movimiento consciente y continuo» pero, advierte, «radical y decisivo en sus efectos», esto es, que no inculque sin verdadera justificación el derecho de propiedad, a pesar de que éste ha experimentado una evolución en su concepto desde derecho absoluto a contener una función social que ha de cumplir y, paralelo a ello, tal y como apuntaba al inicio, la necesidad, razón de la expropiación, ha evolucionado a utilidad pública primero y a utilidad social después.

Años más tarde, en 1927, el catedrático de la Universidad de Sevilla, Carlos García Oviedo publicó su trabajo *El concepto moderno de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública*, que mereció el premio Conde de Toreno de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. En él, el autor sale en defensa de la expropiación, de la «nueva expropiación» que se basa en la función social que ejerce la misma, pues es innegable el carácter social que el derecho de propiedad ha adquirido y el servicio que la expropiación presta a la función social, ya que por la expropiación no solo aumenta el patrimonio colectivo y hace posible el establecimiento de servicios públicos, sino que también fija el contenido del derecho de propiedad y contribuye con otras instituciones «a hacer del Estado un agente eficaz del progreso y promover en las cosas su función de nutrir el cuerpo social material y espiritualmente». Y, por si hubiera recelos, advierte que esta expropiación, que se fundamenta ahora en la utilidad social, más amplia que la utilidad pública, no ataca al derecho individual de propiedad porque se sigue garantizando mediante la indemnización, las garantías formales, pues la expropiación ha de realizarse con toda clase de precauciones legales, afirmando a renglón seguido que el propietario está obligado a que sus

cosas rindan la utilidad que la sociedad necesita y de que ellas son capaces. Logrado este objetivo, la expropiación no puede ser un instrumento para satisfacer intereses privados, porque el límite de la expropiación reside en los deberes que pesan sobre la propiedad privada.

Finalmente, recalamos en el trabajo de Sabino Álvarez Gendín²⁶, *Expropiación forzosa. Su concepto jurídico*, publicado en 1928 y que también fue premiado por la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Nos ofrece el autor un estudio histórico y legislativo de la expropiación y nos presenta la evolución que el concepto de expropiación ha sufrido, pues ha cambiado tanto el objeto —desde los bienes inmuebles como único objeto de la misma, hasta la consideración de la expropiación de muebles y derechos—, como la razón de la expropiación, desde la utilidad pública a la utilidad social o interés social, como lo denomina él, y del que se muestra partidario como causa de la expropiación porque el interés social puede cambiar el destino de la cosa expropiada incluso cabe la posibilidad de que su gestión corra a cargo de manos privadas, y pone el ejemplo de la desamortización que se hizo mal porque pasó de manos muertas a manos muertas, pues no se aseguró la finalidad de los bienes y si se hubiera hecho por interés social, podría haber cambiado el destino de los mismos.

IV. PROTEGIENDO EL INDIVIDUALISMO PROPIETARIO: LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

En anteriores estudios nuestros hemos considerado insuficiente —a la hora de enfrentarnos con la institución o figura jurídica que en cada ocasión hemos tenido entre manos— el examen de su régimen normativo así como de su tratamiento doctrinal. Y hemos pretendido, y lo haremos también en este caso, complementar dichas perspectivas con la de la aplicación del derecho por los tribunales. Este enfoque resulta muy necesario, si no imprescindible, en tiempos de absolutismo jurídico, que diría Grossi, es decir, cuando se produce una equivalencia progresivamente creciente entre derecho y ley.

Como bien conoce el lector especializado, hay varios hitos normativos imprescindibles en la historia de la jurisdicción contencioso-administrativa en España. En los años que transcurren entre 1836 y 1845 se van configurando los rasgos esenciales del proceso administrativo entre los que destacan la necesidad de agotar la vía gubernativa antes de acudir a la contenciosa, y la regulación de los conflictos de jurisdicción y competencias entre las autoridades administrativas y los jueces, encomendándoles a aquéllas la iniciativa para promoverlos. Ambas cuestiones se contemplarán, respectivamente, en lo fundamental en la R.O. de 15 de marzo de

26. Catedrático de Derecho Administrativo en Oviedo desde 1834, también fue Secretario de su Ayuntamiento además de Rector de la Universidad asturiana de 1937 a 1951. Comenzó su carrera docente como profesor auxiliar en la Universidad de Salamanca, donde permaneció algún tiempo hasta marchar, becado por la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, a Francia, donde perfeccionó los estudios de Derecho Público.

1843 y en el R.D. de 6 de junio de 1844. Al filo de la aprobación de la Constitución de 1845, en un contexto de reorganización general de la administración pública y en desdoro de los órganos de la entonces minusvalorada administración de justicia, aparecerán dos importantísimas leyes: la de 2 de abril de 1845 que establece la organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, y la de 6 de julio de ese mismo año que hace lo mismo respecto al Consejo Real al que se configura, al margen de otras competencias, como máximo órgano de esta jurisdicción al que se podía recurrir desde los mencionados Consejos. Tras el breve paréntesis del Bienio Progresista en que estas instituciones fueron suprimidas creándose un Tribunal Contencioso-administrativo, el R.D. de 14 de julio de 1858 suprimió el Consejo Real y lo sustituyó por el Consejo de Estado cuya estructura orgánica, atribuciones y modo de proceder fueron regulados en la ley de 17 de agosto de 1860. En la estela del Bienio, el Sexenio Democrático, dentro de su conocida política de potenciar el poder judicial, encomendó mediante diversas normas el conocimiento de los pleitos entre la administración y los ciudadanos a diversos órganos de aquél, suprimiendo en consecuencia los Consejos Provinciales y la sección de lo contencioso del Consejo de Estado.

Cánovas, si se nos permite personalizar en él la Restauración borbónica, por medio de un R.D. de 20 de enero de 1875, devolvió de inmediato al Consejo de Estado las atribuciones en materia contencioso-administrativa. La muy estudiada ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 13 de septiembre de 1888, restableció los Tribunales provinciales y creó en el Consejo de Estado un Tribunal de este orden, sin dejar de ocuparse detenidamente de las cuestiones de procedimiento y recursos. Pocos años después –y, lo que no deja de ser significativo, para aclarar «deficiencias, dudas y oscuridades»– la ley fue reformada por medio de un R.D. de 22 de junio de 1894. Ya en los inicios del siglo pasado, una ley de 5 de abril de 1904 reorganizaba una vez más el Consejo de Estado y traspasaba lo contencioso-administrativo a la jurisdicción ordinaria, en concreto a su máximo órgano, el Tribunal Supremo, creándose allí una sala para conocer de estos pleitos. No obstante, su composición difería de las otras del alto tribunal ya que, junto a magistrados, la formaban altos funcionarios de la administración. Y, por lo demás, la primera instancia de estos procesos se hurtaba a la jurisdicción ordinaria y seguía en manos de los Tribunales provinciales a los que se aludió más arriba²⁷.

Del Consejo Real, Consejo de Estado y Tribunal Supremo (Sala 3ª), en un número progresivamente creciente, hemos manejado un total de 116 resoluciones, la primera de ellas de 1846 y la última dictada, por cierto, el último día de 1932 (a partir de 1902, ante la extrema abundancia de esta jurisprudencia y una acusada reiteración de las soluciones jurisprudenciales, hemos realizado un

27. Los textos de estas normas figuran en un excelente y completo repertorio legislativo compilado por Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *Historia legal de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Madrid, Iustel, 2007. Sobre los avatares de esta jurisdicción, haciendo arrancar el análisis desde el Antiguo Régimen, resultan muy recomendables los trabajos reunidos por Marta LORENTE SARIÑENA (Dir.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2009.

muestreo aleatorio)²⁸. Hasta muy avanzado el siglo XIX predominarán con mucho sobre las sentencias las así llamadas «decisiones» a conflictos de competencias entre la administración, señaladamente de los jefes políticos o de los gobernadores civiles, y los jueces, en especial los de partido o de primera instancia, siempre a instancias de aquéllos como quedó señalado más arriba, asunto ya contemplado en un temprano R.D. de 6 de junio de 1844. La tendencia a favor de las aludidas sentencias cambiará a finales de siglo y serán prácticamente todas de este género a partir de la creación en 1904 de la mencionada Sala 3ª. En realidad, hasta este último momento, no estamos ante resoluciones propiamente dichas sino ante propuestas de resolución ya que, como es sabido, eran sancionadas por los reyes mediante R.D.

28. Relación de resoluciones judiciales (se incluyen conflictos de competencias, D., y sentencias, S.):

1846: 23-06 (D)
 1847: 30-06 (S.); 27-10 (D); 27-10 (D); 29-12 (D); 29-12 (D)
 1849: 25-08 (D)
 1850: 2-10 (D); 2-10 (D)
 1854: 9-06 (S)
 1858: 30-09 (D)
 1859: 28-01 (S.); 26-06 (S.)
 1875: 18-03 (D)
 1878: 30-12 (D)
 1882: 30-03 (S.); 13-05 (D)
 1883: 20-01 (D); 20-01 (D); 30-01 (D); 27-02 (D); 28-08 (D); 4-12 (D); 20-12 (D)
 1885: 8-01 (S.); 26-02 (S.); 3-08 (S.); 5-08 (D); 14-11 (D); 23-11 (D); 14-12 (D); 30-12 (D)
 1886: 6-03 (D); 10-03 (D); 26-05 (D); 11-07 (D); 11-07 (D); 25-12 (D)
 1887: 5-02 (D); 5-06 (D); 28-07 (D); 20-08 (S.); 29-08 (D); 27-12 (D)
 1888: 14-02 (D); 24-08 (S.); 2-09 (S.); 29-11 (S.); 26-12 (S.)
 1889: 4-05 (D); 4-07 (S.); 8-10 (D); 10-10 (S.); 26-10 (Auto); 21-12 (S.)
 1890: 5-02 (Auto); 24-02 (D); 21-04 (Auto); 3-06 (S.); 17-09 (D)
 1892: 17-05 (S.); 30-05 (S.); 3-06 (S.); 10-06 (D); 2-08 (D); 29-10 (S.); 8-11 (S.); 10-11 (S.); 11-11 (S.); 9-12 (S.); 30-12 (S.)
 1902: 26-02 (S.); 12-04 (S.); 28-04 (S.); 11-07 (S.); 2-10 (D); 2-10 (D)
 1910: 24-01 (S.); 28-01 (S.); 3-05 (S.); 13-05 (S.); 4-06 (S.); 21-09 (Auto); 3-10 (D); 29-10 (S.); 28-11 (S.)
 1918: 30-10 (S.); 18-11 (S.); 10-12 (S.)
 1919: 4-03 (S.); 18-03 (S.); 26-03 (S.); 4-04 (S.); 3-05 (S.); 6-05 (S.); 5-06 (S.); 7-06 (S.); 16-06 (S.)
 1930: 6-05 (S.); 4-06 (S.); 11-06 (S.); 21-11 (S.); 26-12 (S.)
 1931: 16-11 (S.); 5-12 (S.); 14-12 (S.); 31-12 (D)
 1932: 6-01 (S.); 21-01 (S.); 22-01 (S.); 10-02 (S.); 17-02 (S.); 1-03 (S.); 18-03 (S.); 22-03 (S.); 13-04 (S.); 31-12 (D)

Todas estas resoluciones figuran en la Sección de jurisprudencia administrativa de la Colección Legislativa (hoy cómodamente accesible en diversas páginas de Internet). Allí se recogían, a veces con notable retraso respecto a su aparición y publicación en la *Gaceta*.

o R.O. y refrendadas por el presidente del consejo o el ministro de turno, por ser considerada la justicia administrativa como justicia retenida. Como se comprobará con toda facilidad, la gran mayoría de las resoluciones con las que hemos trabajado aplican, en una u otra medida, la ley de 1879, y solo unas pocas, 16 en concreto, la primera ley de enajenación de 1836 y las modificaciones introducidas al respecto por la legislación del Sexenio.

El examen detenido del material que queda reseñado nos sugiere las siguientes consideraciones:

1ª. El carácter emblemático para la nueva sociedad burguesa del famosísimo art. 17 de la no menos célebre Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 ha sido señalado en infinitas ocasiones. Junto a otros preceptos mucho más benéficos para el conjunto de la sociedad que también figuran en el texto, en dicho precepto se califica a la propiedad de «derecho inviolable y sagrado» cuya única cortapisa será la expropiación forzosa por causa de utilidad pública y, aunque la figura no aparezca con este nombre como ha quedado señalado, sí lo hacen los requisitos que la configurarán en su trayectoria decimonónica y, por lo que hace a España, hasta la Segunda República. Así pues –como hemos visto más arriba en la doctrina española del XIX, si bien con los pertinentes matices– propiedad individual y expropiación no solo no se excluían sino que eran elementos perfectamente armónicos, con una clara subordinación del segundo respecto al primero. En la actualidad las necesidades del Estado de bienestar y la concepción social de la propiedad atenúan dicho sometimiento aunque autores hay que lo siguen manteniendo a capa y espada²⁹.

Era, pues, del todo normal que, cuando a principios de 1835, se debatió en el Estamento de Procuradores el proyecto de la que sería al año siguiente nuestra primera ley expropiatoria uno de sus miembros, Calderón Collantes, se expresara en los siguientes términos: «Se trata de afianzar a los españoles el goce del más precioso derecho que se han propuesto los hombres al entrar en la sociedad, cual es la propiedad. El recelo de que pueda violarse por la arbitrariedad de los gobernantes es un mal cuyos infalibles e inmediatos resultados en todos los Gobiernos son el abandono de todas las industrias, el desaliento para el trabajo, la ruina y la miseria de los pueblos». Como hemos puesto de manifiesto más arriba, en nuestros días –un prestigioso administrativista que, además, ha cultivado con solvencia la historia del siglo XIX en España– ha escrito este acertado texto que para nosotros conserva toda su validez en estos tiempos de desmemoria y desarme ideológico: «Un “Estado de propietarios” (del que antes he hablado) no podía tener otro objetivo, en lógica, que proteger la propiedad de las dentelladas de los proletarios. Cubierto a entera satisfacción este flanco, había que completar la muralla levantando otro parapeto frente al propio Estado para evitar que de protector se transformara en depredador. Tal fue el sentido de la legislación expropiatoria: cerrar el sistema defensivo de la

29. Valga por todos el ejemplo relevante de Tomás Ramón FERNÁNDEZ en el trabajo que figura en este volumen. En la misma línea, entre sus numerosas contribuciones al respecto, véase «Por una nueva ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio», *RAP*, 166 (2005), pp. 7-27.

propiedad privada. Una precaución quizás excesiva, puesto que el Estado no tenía ni medios ni interés en realizar obras públicas, pero que resultaba aconsejable por el mismo sistema»³⁰.

Antes de examinar cómo la jurisprudencia protegió a la propiedad contra las arremetidas de ese Estado cada vez más «depredador» pero que nunca la cuestionará parece conveniente empezar por cuestiones más procedimentales. De entrada, por poner de manifiesto una vez más el interés, frecuentemente ignorado, de las resoluciones judiciales para los historiadores. Ello es así al menos por tres razones: en primer lugar, por lo que llamaremos la política del derecho adoptada por los tribunales en sus resoluciones; además, los resultandos de las sentencias contienen por lo común un pormenorizado relato de los hechos (probados, no se olvide) que es una importante fuente de información para los estudiosos del pasado más reciente, y no acabamos de comprender por qué no se utiliza con más frecuencia; y, por último, los vericuetos de la argumentación jurídica que encierran los por lo común amplios considerandos que preceden a los fallos.

En otro orden de cosas, pleitear ante los tribunales implica e implicaba dinero y tiempo. Más al principio que al final de nuestro recorrido aunque la duración del pleito variaba en función del tipo de resolución. En tiempos del Consejo de Estado la decisión de un conflicto de competencias venía a durar una media de entre uno y dos años, contando desde la presentación del interdicto ante el juez. Dicho órgano dictaba sus sentencias con una lentitud exasperante, entre cuatro y cinco años como término medio. Los plazos se abreviaron de forma notable desde la formación en 1904 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo. En efecto, con alguna sonora excepción³¹, las sentencias tardaron en dictarse entre dos y tres años, siempre desde la impugnación de la norma correspondiente. Y menos aún si se trataba de apelaciones procedentes de los tribunales provinciales, que eran resueltas en un plazo medio de entre uno y dos años. Conviene, desde luego, no olvidar, por último, que con frecuencia nos encontramos defendiendo a litigantes expropiados o, en menor medida, a la administración, a prestigiosos abogados de la Corte que al mismo tiempo ejercían (naturalmente, faltaría más) la política³². No es difícil suponer el importe de sus minutas.

2ª. Cuestión de índole bien distinta, mucho más sustantiva, desde luego, es la relativa a la aplicación de la ley de 1836. En nuestro rastreo solo hemos localizado unas 16 resoluciones, entre decisiones y sentencias propiamente dichas. Fuera de las conjeturas, no nos atrevemos a formular una explicación: probablemente se expropiara poco, bien por la endeblez del Estado en la España de entonces, bien

30. Alejandro NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, op. cit., pp. 568-569. El texto de Calderón COLLANTES, *ibid.*, p. 562.

31. Las sentencias de 18-11-1918 y 4-03-1919 tardaron en dictarse unos seis años, y unos cuatro le llevaron a la Sala las de 5-12-1931 y 22-01-1932.

32. Así, por ejemplo, aparecen Germán Gamazo (Ss. de 24-08-1888 y 10-10-1889), Eugenio Montero Ríos (S. de 2-09-1888), Antonio Maura (Auto de 5-02-1890), Francisco Silvela (S. de 10-11-1892), Niceto Alcalá-Zamora (Ss. de 6-05-1930 y 4-06-1930), Miguel Maura (S. de 14-12-1931), Francisco Bergamín (S. de 22-01-1932) o Melquíades Álvarez (S. de 17-02-1932).

porque su modesto aparato estaba volcado en llevar a cabo la desamortización, o, tal vez, porque la ley no fue reglamentada hasta 1853. Nos ha llamado la atención una de aquellas resoluciones, en concreto de 18 de marzo de 1875, en que el Consejo aplicaba, además de la ley que nos ocupa, el R.D. de 12 de agosto de 1869, la norma expropiatoria más relevante dictada durante el Sexenio (como hemos señalado en otro lugar de estas páginas). Pero sobre todo —y el hecho nos parece sobresaliente ya que adelanta, respecto a lo que se viene diciendo, el valor normativo de la constitución en España, es decir, su aplicación directa por los tribunales, al menos en lo que se refiere a un derecho tan fundamental en el orden político y jurídico liberal como era el de propiedad³³— el art. 14 de la Constitución de 1869 destinado a la expropiación y que otorgaba a los jueces en el asunto una relevancia que no habían tenido hasta entonces.

3ª. Con estos precedentes formales y también materiales (de especial importancia el recién apuntado), y armados de valoraciones (¿cabe un historiador sin ideas y valores?), podemos ya abordar una de las líneas maestras de la jurisprudencia analizada. Se trata del binomio medular propiedad-expropiación, una especie de cara y cruz de una misma moneda, si se nos permite la socorrida metáfora, que las resoluciones examinadas abordan con una inclinación rotunda en defensa de la propiedad individual que se realiza a costa de una consideración rigurosa e inflexible de la expropiación forzosa, y que conduce a su limitación. El escenario en que el fenómeno tiene lugar no es tanto el de las sentencias cuanto el de las resoluciones a los conflictos de competencias. Éstos se planteaban entre los jueces de primera instancia y los jefes políticos o gobernadores civiles, defendiendo aquéllos a propietarios afectados por una expropiación mediante la admisión de interdictos de retener o recobrar la posesión y reclamando estos últimos el planteamiento del asunto en la vía administrativa y la correspondiente inhibición de dichos jueces. El régimen legal de estos conflictos se contenía en lo fundamental en los arts. 57 del reglamento de 25 de septiembre de 1863, que desarrollaba la ley de las provincias,

33. Podemos incluso señalar un caso bastante anterior de invocación directa de la norma fundamental: se trata de una decisión del Consejo Real, de 25-08-1849, en la que se aplicaba el art. 10 de la Constitución de 1845 para proteger a la propiedad frente a una expropiación convalidando un interdicto dictado por un juez. Hasta ahora la doctrina jurídica española, cuanto ha debatido en torno al valor programático o normativo de nuestras constituciones, ha retrasado este último hasta tiempos recientes, en concreto a la Constitución de 1931 y la creación y regulación en ella del Tribunal de Garantías Constitucionales, encarnación entre nosotros de la jurisdicción constitucional retenida. Véase por todos el ejemplo relevante de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en su conocidísimo y reiteradamente editado trabajo «La Constitución como norma jurídica», aparecido originalmente en 1980 e incluido luego en su libro *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Ed. Civitas, 1985 (3ª ed.), pp. 35-114, en especial pp. 39-61. Mantiene Enterría en estas páginas el mencionado retraso al mismo tiempo que ensalza el carácter pionero de los norteamericanos que ya reconocieron expresamente en su Constitución federal de 1787 su condición de ley suprema y la consecuente posibilidad de que los tribunales declararan nulas las leyes que vulneraran aquélla, todo lo cual fue reconocido en una famosa sentencia del Tribunal Supremo de 1803. En cuanto a España, reconoce Enterría, aunque muy de pasada y sin calibrar el significado del fenómeno, que determinados colegas le han llamado la atención sobre «el efecto normativo» directo de alguna de nuestras Constituciones del XIX» (prólogo a la 3ª ed. del libro citado, *ibid.*, p. 15).

116 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 y 27 de la Ley Provincial de 1882, que atribuían a los gobernadores con carácter exclusivo la iniciativa para promoverlos; en cuanto a los aludidos interdictos, eran regulados al detalle en los arts. 1651 y ss. de la citada ley procesal. Entre los años 1883 y 1889 nos encontramos con numerosas decisiones del Consejo de Estado³⁴ resueltas por lo común a favor de los jueces que, a su vez, habían admitido interdictos en defensa de la propiedad frente a pretensiones expropiatorias de la administración. Merece la pena que nos detengamos en los argumentos jurídicos invocados de forma reiterada por el Consejo. En primer lugar, y acabamos de resaltar líneas más arriba la trascendencia de la cuestión, la aplicación directa y continuada del art. 10 de la Constitución de 1876 – redactado muy en la línea de sus homónimos de las Constituciones de 1837 y 1845, si acaso reforzando los derechos dominicales– como máximo razonamiento en defensa de la propiedad amenazada por la expropiación. Con lo cual se reforzaba el valor normativo de este precepto constitucional, como venimos reiterando porque nos parece trascendental. Baste como ejemplo concreto de lo que era toda una línea jurisprudencial –tanto por parte de los jueces de primera instancia al admitir los interdictos como respecto al Consejo de Estado al concederles la competencia– la decisión de 11 de julio de 1887, que dilucidaba la expropiación de una casa por el ayuntamiento de Málaga sin el pertinente expediente, en uno de cuyos resultandos leemos: «que en armonía con este derecho constitucional todo el que sea privado de su propiedad, sin que se hayan llenado los requisitos prevenidos por la ley, podrá utilizar los interdictos de retener y recobrar para que los Jueces amparen y en su caso reintegren en la posesión al indebidamente expropiado».

Si, sin salir de los mencionados conflictos de competencias, entramos en la alegación de la legislación ordinaria nos encontramos con una temprana y constante invocación de la ley de 1879, como se sabe la más longeva hasta ahora de nuestras normas en materia de expropiación. Más en concreto de sus arts. 3 y 4 que regulaban los requisitos exigibles a la expropiación para que fuera legal, es decir, para que no se tratara de una ocupación de hecho. En línea con la legislación anterior del ramo, el primero de dichos preceptos exigía la declaración de utilidad pública, el señalamiento de todo o parte del inmueble cuya expropiación conllevaba «indispensablemente» dicha declaración (de la que todo arrancaba), el justiprecio de dicha propiedad y, por último, el pago del mismo a título de indemnización. Si no se «llenaban» estos requisitos el art. 4 abría por completo la puerta a la interposición de los interdictos de retener y recobrar para que el propietario que se considerara lesionado pudiera recuperar la posesión. Conforme a las resoluciones citadas en nuestra nota 7 el Consejo de Estado procedió a una interpretación escrupulosísima del mencionado art. 3, de todos y cada uno de los requisitos allí regulados, imprescindibles para que se cumpliera el expediente de expropiación; si ello no era así, si no se cumplía cualquiera de aquéllos, el Consejo convalidaba generosamente los interdictos, a su vez aceptados por lo común por los jueces de primera instancia, y devolvía

34. Se trata de las decisiones de 20-01-1883, 30-01-1883, 27-02-1883, 28-08-1883, 14-11-1885, 23-11-1885, 14-12-1885, 6-03-1886, 26-05-1886, 11-07-1886 (2 resoluciones), 25-12-1886, 5-02-1887, 28-07-1887, 27-12-1887, 14-02-1888, 4-05-1889 y 8-10-1889.

los bienes a los propietarios afectados. O dicho en otros términos: predominó la protección del derecho de propiedad sobre los intereses del servicio público, de muy diversas formas manifestado. El precitado esquema se repite una y otra vez: bien se tratara de realizar obras de encauzamiento del río Urumea a instancias del ayuntamiento de San Sebastián (D. de 20-01-1883); de ocupar terrenos en la zona de ensanche de Madrid para abrir las calles de Hermosilla y Lagasca (D. de 14-11-1885); de construir una carretera provincial que partía de Córdoba cuyo contratista utilizaba el agua de un manantial sito en propiedad privada (D. de 6-03-1886); de abrir uno de los túneles en la línea férrea León-Gijón cuyos materiales de construcción habían afectado a unos prados colindantes (D. de 11-07-1886); de erigir un nuevo cementerio municipal en San Esteban de Palautordera, pueblo próximo a Arenys de Mar (D. de 28-07-1887); o de expropiar una balsa de un particular cuyas aguas podían inundar casas del pueblo de Caldas de Estrach, en el partido de Mataró (D. de 14-02-1888), y podríamos adjuntar más ejemplos. La realización de todas estas obras, de más que presumible interés público, quedó, pues, condicionada por una aplicación estricta del art. 3 de la ley de 1879. ¿Podrían los jueces o los miembros del Consejo de Estado haber planteado una distinta interpretación de estos dos fundamentales preceptos que venimos comentando? La respuesta a este interrogante excede con mucho los límites de este trabajo.

4ª. No todos los requisitos exigidos en el art. 3 de la ley de 1879 suscitaron la misma o parecida litigiosidad y fueron por tanto atendidos por la jurisprudencia que venimos examinando. La declaración de utilidad pública, su ejecución que conllevaba la ocupación total o parcial de un inmueble y el pago del justiprecio apenas fueron objeto de atención³⁵ por parte de los tribunales de lo contencioso, lo cual nos sorprende poderosamente porque el expediente administrativo arrancaba con tal declaración y culminaba con el pago de la indemnización por el bien expropiado. Litigantes y tribunales se centraron casi en exclusiva³⁶ en el justiprecio que

35. En nuestro elenco jurisprudencial solo hemos encontrado una sentencia, de 29-11-1888, en la que se aborda la declaración de utilidad pública. Se trata de una demanda presentada ante el Consejo de Estado por un propietario de terrenos afectados por la construcción de un ferrocarril minero en la entonces provincia de Oviedo. Ante la falta de acuerdo al respecto entre las partes sobre la valoración de los mismos, la compañía instó al gobernador para que decretara la declaración al amparo del art. 10 de la ley de 1879. Ésta se produjo en 1882 y, ante la impugnación del propietario, fue revalidada por disposiciones ministeriales de 1883 recurridas por este último ante el Consejo sin éxito.

36. Ss. de 26-02-1885, 3-08-1885, 24-08-1888, 2-09-1888, 26-12-1888, 21-12-1889, 30-05-1892, 3-06-1892, 29-10-1892, 10-11-1892, 11-11-1892, 9-12-1892, 30-12-1892, 26-02-1902, 12-04-1902, 24-01-1910, 28-01-1910, 3-05-1910, 13-05-1910, 4-06-1910, 28-11-1910, 18-11-1918, 10-12-1918, 26-03-1919, 7-06-1919, 16-06-1919, 6-05-1930, 11-06-1930, 26-12-1930, 16-11-1931, 14-12-1931, 6-01-1932, 18-03-1932 y 13-04-1932. Como comprobaremos con algunos ejemplos procedentes de estas resoluciones, las tasaciones eran varias y, además y por lo común, con diferencias abrumadoras entre ellas, tanto en lo referente a bienes rústicos como urbanos (redondeamos las cantidades). El marqués de Linares tenía una céntrica casa en Madrid que fue valorada por su perito en algo más de 302.000 pts., el del ayuntamiento la tasó en 175.000 pts., y el perito tercero en 220.000 pts. El gobernador civil no aceptó su dictamen y, previo informe de la comisión provincial, fijó su precio en 187.000 pts., cantidad que hizo suya el ministerio de Gobernación en la correspondiente R.O. (S. de 26-02-1885). A la condesa de la Vega del Pozo le fue expropiada una pequeña parte de la dehesa de Fuentes del Duero para construir un canal de riego. El perito de la condesa la tasó en unas 71.500 pts., el de la sociedad concesionaria en 10.150 pts., y el tercero en 18.530 pts., cantidad esta última que fue aceptada por el gobernador civil de

llevaba aparejado la designación de los peritos y los avalúos o tasaciones que éstos realizaban. Las sentencias son muy ilustrativas sobre estos particulares. Llama la atención, de entrada, que los jueces fueron muy puntillosos en cuanto al cumplimiento de los múltiples y detallados trámites del procedimiento que establecían la ley de 1879 y sus normas reglamentarias, obvio es decirlo aunque a veces pretenda nada ingenuamente ignorarse, en garantía del derecho de propiedad. Podríamos multiplicar la cita de sentencias en las que se aplicaba con todo rigor el art. 35 de la ley de 1879 que establecía para poder impugnar en vía contenciosa una norma administrativa que decretara una expropiación, junto a una determinada lesión en la apreciación del terreno expropiado, el «vicio sustancial en los trámites» previstos en aquélla. La ley en cuestión era, pues, muy garantista. Valga como ejemplo que, una vez más, tuvo su correspondiente reflejo en los fallos el relativo al nombramiento y actuación de los peritos. Como establecían los arts. 20 y siguientes eran varios los requisitos que tenían que cumplir los expertos que designaban los propietarios y la administración para que sus nombramientos fueran válidos, o lo que es muy parecido, para que no pudieran ser impugnados: «título facultativo suficiente para la clase de operaciones que se les encomiendan» y un año al menos de ejercicio de la profesión, como los más destacados. Y, cosa frecuentísima, cuando había discrepancias en cuanto a las tasaciones (como veremos de inmediato) entre los peritos de las partes y la ley encomendaba la designación del perito tercero al «juez de distrito», seguían las exigencias tanto de cualificación profesional como de plazos para que el juez efectuara el nombramiento³⁷. Asimismo estaba muy regulado el proceder de los peritos, es decir, la realización de las tasaciones. Éstos estaban obligados a hacer las hojas de tasación en las que, como disponía el art. 28 con todo pormenor, tenían que «hacer constar detalladamente los fundamentos del justiprecio». Por lo demás, los siempre interesantes resultandos de las sentencias nos muestran las abrumadoras diferencias entre los avalúos de los peritos de las partes y la multiplicidad de las tasaciones (en ocasiones hasta cinco: las de los peritos partidarios, la del tercero, la que el gobernador estaba facultado a hacer, e incluso, la que en

Valladolid y también por la disposición ministerial de Fomento (S. de 24-08-1888). Para construir la línea férrea de Zafra a Huelva a los hermanos González les fueron expropiadas unas 55 has. de monte en la sierra de Aracena: el perito de la administración las valoró en unas 10.500 pts., el de los interesados en 140.770 pts., el tercero en 12.200 pts., y la comisión provincial en 30.800 pts.; el gobernador civil aceptó la tasación del tercer perito, providencia que fue ratificada por la norma ministerial (S. de 30-12-1892). En el caso de una finca rústica del marqués de Villamediana, afectada por el ferrocarril de Sarriá a Planas de Vallvidrera, las tasaciones fueron todavía más numerosas: el perito de la concesionaria las tasó en 23.145 pts., el del propietario en 238.668 pts., el perito tercero en 49.894 pts., la comisión provincial en 82.745 pts., y todavía se produjo otra, la del ingeniero jefe de obras públicas, que la valoró en 56.382 pts. El gobernador civil de Barcelona siguió la de la precitada comisión pero el ministerio de Fomento optó por la del ingeniero y así se reflejó en la norma pertinente (S. de 7-06-1919).

37. Es muy claro que «la jurisprudencia de la Sala (3ª del Tribunal Supremo) en esta materia de expropiaciones se inclina de ordinario al parecer del perito tercero, quien por la naturaleza y forma de su nombramiento se halla exento de las influencias e intereses de los otros peritos de las partes» (S. de 10-12-1918). Aunque tampoco dejaba de señalarse que «si bien la tasación del perito tercero no tiene para el juzgador fuerza obligatoria, de igual modo que ningún informe pericial, aquélla, sin embargo, debe prevalecer...» (S. de 16-06-1919). Véanse también en esta línea las Ss. de 18-11-1918, 26-03-1919 y 26-12-1930.

ocasiones contenía la norma administrativa que cerraba el expediente discrepando en esta última). También nos informan acerca de la avaricia (no manejaremos para entonces el concepto de solidaridad) de algunos propietarios que pleitearon por unas pocas áreas de terreno³⁸.

En otro orden de cosas conviene señalar las muy amplias facultades que la ley de 1879 concedió a los gobernadores civiles que relatan, valoran e interpretan las sentencias. Desde declarar la utilidad pública de determinada expropiación hasta decretar el justiprecio, que no tenía por qué coincidir con el dictamen del perito tercero pero que tenía que ser motivada, sometida a plazo preclusivo, moverse entre un mínimo y un máximo contemplados en la norma, y que podía ser revisada por el ministro del ramo bien de oficio, bien cuando los propietarios reclamaban en vía administrativa contra la resolución del gobernador. Importantes atribuciones, pues, pero que estaban muy regladas en la ley y contra las que, por supuesto, podía reclamarse ante sus superiores jerárquicos o ante los tribunales.

Permítasenos para finalizar el presente apartado y estas páginas una intencionada coda. En la sentencia de 30 de mayo de 1892, en la que el Consejo de Estado admitía la demanda de un particular y anulaba la real orden del ministerio de Gobernación que expropiaba una casa situada en Madrid, el consejero ponente, en uno de sus considerandos, se acogió de forma expresa al art. 10 de la Constitución de 1876 (del que la ley de 1879 era para él un desarrollo), e implícitamente al célebre art. 17 de la vieja Declaración francesa de 1789, para proclamar que la función de dichos preceptos era proteger «el sagrado derecho de propiedad».

38. Véase un amplio muestrario de todo ello en las sentencias citadas en n. 10.

PROPIEDAD, IGUALDAD Y PROSPERIDAD. FLÓREZ ESTRADA Y LA DESAMORTIZACIÓN¹

Salvador Almenar
Universidad de Valencia

DURANTE LOS ÚLTIMOS doscientos años los análisis y las propuestas de Flórez Estrada sobre la desamortización y la propiedad de la tierra han estado presentes, aunque de forma irregular en el tiempo y con un protagonismo muy desigual, tanto en la discusión sobre la política reformadora agraria como en los estudios históricos. Especialmente han sido recordados sus argumentos sobre la desamortización eclesiástica de 1836 y, en menor medida, sobre la naturaleza colectiva del derecho de propiedad de la tierra expuesto por el autor en 1839 al analizar la «cuestión social». Además de la primera reivindicación de Flórez por Joaquín Costa como «colectivista agrario», durante el último tercio del siglo veinte se desarrolló una amplia literatura que estudió, de modo preferente y –en algunos casos– a la luz de las críticas de Flórez, los efectos de la desamortización para el desarrollo de la economía española así como sus consecuencias sociales y políticas más generales. Este debate sobre la «oportunidad perdida», que traspasó en su momento el ámbito de la especialidad incorporándose a la enseñanza secundaria, fue disolviéndose en paralelo con el estudio cuantitativo sobre la transmisión y distribución de la propiedad territorial, y con la revisión historiográfica de la denominada revolución burguesa y de la «cuestión agraria» en España.

Desde los años noventa del siglo pasado hasta el presente, la obra y trayectoria de Flórez Estrada ha continuado suscitando nuevos estudios sobre sus ideas constitucionales y políticas, pero también sobre sus ideas económicas y sus propuestas desamortizadoras y sociales dentro del magmático proceso de la revolución liberal².

1. La conclusión de este trabajo, a partir de una versión primaria, ha sido posible por la perseverante incitación, la amistosa generosidad y paciencia de Ricardo Robledo y Eugenia Torijano, a quienes agradezco también la oportunidad de participar en un *Encuentro* memorable, y a la profesora María Cruz Romeo por sus consejos.

2. Un panorama coral en el volumen de Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA (ed.) (2004), *Álvaro Flórez Estrada (1766-1853). Política, economía, sociedad*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias.

En el presente trabajo intento ampliar el estudio iniciado hace años, incorporando nuevas evidencias y resultados para comprender de forma conjunta sus ideas políticas, económicas y sociales, frecuentemente estudiadas por separado. En el ámbito de este *VII Encuentro sobre la expropiación* (que me acerca el recuerdo de Francisco Tomás y Valiente) intentaré restituir el hilo argumental de Flórez sobre la desamortización, lo cual implica necesariamente recorrer sus ideas sobre el derecho de propiedad pero atender también a sus análisis y recomendaciones acerca del desarrollo de la riqueza, el papel del estado y los efectos de la deuda pública. A su vez, la discusión sobre la propiedad nos remite ineludiblemente a su concepción sobre la estratificación social y la arquitectura de los derechos políticos y al sistema electoral, tanto en sus obras más extensas como en sus intervenciones parlamentarias y periodísticas.

El primer apartado versa sobre las bases de la filosofía social expuestas por Flórez en sus primeros escritos. El segundo se refiere al periodo comprendido entre 1808 y 1823, y abarca sus ideas y propuestas sobre la deuda pública y los bienes nacionales, incluyendo un epígrafe final sobre la práctica política y parlamentaria del autor durante el Trienio. El tercer apartado considera el *Curso de economía política* y las posiciones políticas de Flórez entre los años veinte y el inicio de 1836. El cuarto apartado aborda con detalle la crítica y la solución alternativa propuesta frente a los decretos desamortizadores de Mendizábal dentro de un extenso debate periodístico y parlamentario. El quinto apartado estudia el proyecto de repartimiento de bienes nacionales propuesto en 1837 y sustentado hasta 1839. El sexto y último apartado recoge con brevedad unas notas sobre la huella de las controversias sobre la desamortización en el itinerario intelectual y político del economista asturiano.

1. LOS FUNDAMENTOS: REPUBLICANISMO Y DERECHOS NATURALES

Recordemos muy brevemente la trayectoria personal de don Álvaro Flórez Estrada. Nació en Pola de Somiedo en 1766, y entre 1781 y 1786 recibió enseñanzas de Leyes en la Universidad de Oviedo. Contrajo matrimonio pero enviudó pronto y residió por un tiempo en Madrid. En la década de los años 1790 publicó la traducción de la obra *De l'origine des loix, des arts et des sciences* de Antoine Yves Goguet e intentó publicar la traducción de los *Études sur la nature* de Jacques-Henri Bernardin de Saint Pierre pero la censura no lo permitió. Contrajo matrimonio de nuevo y fue Tesorero Principal de Rentas de la Corte entre 1796 y 1802. A principios de siglo Flórez Estrada volvió a Asturias para ayudar a su padre en la instalación de una ferretería en Pola, y fue elegido miembro de la Diputación General de Asturias.

Es bien conocido que Flórez Estrada contribuyó decisivamente, como Procurador general del Principado, a la estrategia constituyente de la Junta asturiana desde mayo de 1808. Disuelta la Junta un año después por el marqués de La Romana, Flórez acudió a Sevilla para recurrir esa disolución y, además, presentó ante la Junta Central uno de los primeros proyectos de «Constitución para la Nación española» y unas «Reflexiones sobre la libertad de imprenta». Se trasladó a Inglaterra durante un año, entró en contacto con Blanco White, y allí publicó el mencionado proyecto

constitucional, una *Introducción para la Historia de la Revolución de España* (en 1810), y el libro *Examen imparcial de las disensiones de la América con la España* (en 1811) escrito para intentar frenar el proceso independentista sudamericano. Las tres obras se tradujeron inmediatamente al inglés por William Burdon, quien a mi juicio fue su mecenas y mentor.

Regresó a Cádiz durante el verano de 1811, donde publicó una segunda edición muy ampliada del *Examen imparcial* (en 1812) que él entendía como un nuevo tratado de economía política. Junto a otros liberales como Isidoro de Antillón y Lorenzo Calvo de Rozas fundó y redactó parte del periódico *El Tribuno del Pueblo Español*. En la misma imprenta se publicó anónimamente *De los derechos y deberes del ciudadano* del abate Mably precedido de un prólogo, casi siempre atribuido a don Álvaro, aunque las nuevas evidencias señalan como autora a la marquesa de Astorga, cuya tertulia frecuentaba Flórez Estrada. En 1813 publicó en Cádiz la *Constitución política de la Nación española por lo tocante a la parte militar*, y fue nombrado Intendente de Sevilla, para cuyo cometido publicó un *Plan para formar la estadística de la provincia de Sevilla* (en 1814). A la vuelta de Fernando VII fue condenado a muerte en rebeldía.

Durante el primer exilio en Inglaterra (1814-1820) publicó la *Representación a S.M. Fernando VII en defensa de las Cortes* (en 1818) que alcanzó un notable éxito (siete ediciones, además de traducciones). De vuelta en España fue un destacado político del sector llamado «exaltado», distinguiéndose por su defensa en las Cortes de la libertad de imprenta, reunión y asociación. Con la ofensiva de la Santa Alianza, conocida como la invasión de los «cien mil hijos de San Luis», Flórez fue nombrado por Fernando VII Secretario de Estado en febrero de 1823, sin llegar a tomar posesión, durante el forzado desplazamiento del monarca hacia Andalucía.

Durante el segundo exilio (en Gibraltar y Londres: 1824-1830, en París y el sur de Francia: 1830-1834) Flórez Estrada dedicó alguna atención inicial a la discusión política sobre el fracaso del Trienio (frente a José María Calatrava), a la preparación clandestina de insurrecciones en España y a la petición de ayudas públicas o privadas para los exiliados españoles. Pero desde 1826 sus publicaciones versan sobre cuestiones económicas como el ensayo *Reflections on the Present Mercantile Distress* (tres ediciones: 1826, 1827 y 1828), y sobre todo el *Curso de economía política* (dos ediciones de 1828 y 1831, más una traducción francesa en 1833). Consolidada la amnistía, regresó a España, fue elegido Procurador del Estatuto Real desde 1834 a 1836 y, posteriormente, diputado hasta 1840 (salvo en la legislatura constituyente de 1836-1837). Durante este periodo creció su predicamento como economista, con la publicación de la cuarta edición del *Curso* en Madrid en 1835, además de otros escritos relativos a la desamortización de Mendizábal. En 1839 planteó una «nueva» teoría del derecho de propiedad en un folleto titulado *La cuestión social*, que incluyó en el *Curso de economía política* en las siguientes ediciones (de 1840, 1848 y 1852), y que suscitó numerosas críticas y un profundo recelo hacia sus ideas. Apartado de la vida parlamentaria durante un tiempo, y con residencia en Asturias, tomó posesión como senador vitalicio en 1846, pero no participó después en los debates, dedicando sus últimos años a la revisión de su obra de economía hasta su fallecimiento en Noreña en 1853.

Las primeras obras de Flórez Estrada no eran ensayos académicos o especulativos sino proyectos aplicados en los que prima el propósito de influir en las reformas sociales. Las expresiones generales de su filosofía social aparecen expuestas de forma fragmentaria, como premisas o enunciados. En estas obras encontramos la impronta palpable de lecturas anteriores, como los libros ya mencionados de Goguet, Saint-Pierre y Mably. El lenguaje político de Flórez Estrada muestra una sensible persistencia de los términos y las metáforas habituales en algunas corrientes del «republicanismo» ilustrado, especialmente sobre el pacto social, los derechos naturales, la necesaria independencia de los ciudadanos, o la contraposición entre los vicios y las virtudes cívicas. Se trata de un lenguaje reubicado dentro de una percepción positiva de la Revolución francesa aunque siempre unida a la condena de sus «excesos»³.

Para Flórez la actividad humana persigue la búsqueda de «la máxima felicidad posible»⁴. Es un elemento constitutivo de los «seres vivos», y es un derecho «natural» en su doble dimensión individual y colectiva (la «felicidad pública»). Sobre la relación entre la felicidad personal y el «interés público» volveremos de inmediato.

Un segundo bloque conceptual de relieve es su peculiar enunciado de los derechos naturales o «imprescriptibles»: «la seguridad, la libertad y la igualdad de condiciones», que toda constitución o pacto social debe reconocer. Nótese la diferencia con la *Declaración de derechos del hombre y el ciudadano* de 1789: «la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión». En estos primeros escritos de Flórez no existe mención expresa al derecho de propiedad como un derecho natural universal. En realidad, Flórez utiliza una fórmula elusiva, pues la «seguridad» del individuo es entendida como el «derecho [...] de disfrutar tranquilamente del fruto de su trabajo»⁵, y la propiedad constituye la «base de todas las sociedades... la ley más fundamental que puede conocerse»⁶.

El tercer bloque conceptual que cabe destacar ahora es un criterio de elección social utilitarista, la fórmula «la (felicidad) del mayor número en el más alto grado posible»⁷, aplicado a través de dos procesos diferentes. Bien a través del consentimiento universal cuando se trata de los derechos naturales (que Bentham no reconocía), o bien por la regla mayoritaria, para las leyes positivas y actuaciones del gobierno, lo que en ocasiones aproxima a Flórez a las premisas democráticas.

3. He estudiado esta cuestión con más detalle en Salvador ALMENAR (2004), «Economía política y felicidad pública en la obra de Álvaro Flórez Estrada», en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.) (2004a), pp. 401-38.

4. Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1958 (1810)-a), «Constitución para la Nación española presentada a S.M. la Junta Suprema Gubernativa de España e Indias en 1º de noviembre de 1809», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Obras*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, vol. II, pp. 307-344. La cita en p. 315.

5. Constitución, pp. 315-6.

6. Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1958 (1812)), «Examen imparcial de las disensiones de la América con la España, de los medios de su reconciliación, y de la prosperidad de todas las naciones (2ª ed.)», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Obras*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, vol. II, pp. 3-161. La cita en p. 109.

7. Constitución, p. 321.

Un cuarto principio se refiere a las relaciones entre la felicidad pública y la «igualdad de condiciones» y de riqueza:

Cuanto más lo medito, más convenido estoy que todos los males de las sociedades no tienen, ni pueden tener otro origen que la desigualdad de las fortunas y condiciones. Véase la historia de todos los pueblos del mundo. La desigualdad de condiciones abre las puertas a todas las pasiones, hijas o compañeras inseparables de la ambición. La de las fortunas hace nacer la avaricia, la prostitución, la bajeza y el robo. La igualdad produce todos los bienes, une los hombres, eleva su alma y los prepara a sentimientos mutuos de beneficencia y amistad. La desigualdad, por el contrario, los degrada, los humilla, y al cabo los divide, los hace despedazarse introduciendo la envidia y el rencor⁸.

Para Flórez, como para Mably y Saint-Pierre, la igualdad era una garantía equivalente a la justicia, pero también una premisa para el ejercicio de las virtudes cívicas, la cohesión social y de la prosperidad económica.

En el primer caso se trata de la conocida igualdad ante la ley, que obliga su cumplimiento y que justifica la supresión de los privilegios de la sociedad estamental así como el acceso a los cargos de representación y del gobierno, e incluye la igualdad de oportunidades:

La igualdad es de esencia de todas las leyes sociales; la desigualdad eventual no puede ser justa jamás sino en virtud de la ley que la haya motivado. Por ejemplo, la ley permite enriquecerse por medios que autoriza y que son comunes a todos. Aunque después haya desigualdades en las fortunas, la ley no ha puesto ni preferencia ni exclusión en el derecho⁹.

Este sentido de la igualdad como oportunidad («da esperanza... de poder ser rico algún día») es el que parece justificar la identificación que Flórez reitera entre la igualdad como «justicia» y la «utilidad» que promueve la felicidad: «sólo es útil lo que es justo»¹⁰, o bien «*sólo lo justo es útil; [...] sólo puede ser útil lo que aprovecha a alguno sin perjudicar a nadie*»¹¹, o más sucintamente: «siendo para mí sinónimos *útil y justo*»¹².

Pero existe en las obras de Flórez también un segundo significado, relativo a la igualdad de hecho en el acceso a los recursos. Las grandes fortunas son «la clase que se mantiene en el ocio», o improductiva, cuyo patrón de consumo es una mayor propensión al lujo¹³. Pero, como Saint-Pierre, también cree que la subdivisión de la

8. Constitución, p. 320.

9. Constitución, p. 316.

10. Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1958 (1810)-b), «Introducción a la Historia de la Revolución de España», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Obras*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, vol. II, pp. 215-305. La cita en p. 219.

11. Examen, p. 161. La cursiva es del original.

12. Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1958 (1818)), «Representación hecha a S.M.C. el Señor don Fernando VII, en defensa de las Cortes», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Obras*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, vol. II, pp. 165-214. La cita en p. 203.

13. Examen, pp. 50-51; argumento que repite en p. 80.

tierra vinculada se traducirá en una mejora del cultivo: «Cuando más dividido esté en pequeñas posesiones un terreno, más bien cultivado será»¹⁴.

El sistema de coordinación entre el interés privado y la felicidad pública parece ser la Constitución (seguridad, libertad, igualdad), las leyes basadas en la representación nacional y en la participación ciudadana (la opinión pública), pero también en las costumbres cívicas: «El deseo del bien público es el resultado del respeto, o por mejor decir del amor de los asociados a su constitución y a las leyes»¹⁵. Una buena constitución política contribuirá a unificar los intereses del gobierno y de la nación, pues la igualdad atempera las pasiones, y las luces promueven el uso de la razón y la extensión de las virtudes cívicas.

De todos modos, cabe destacar que Flórez Estrada utiliza dos criterios de elección social diferentes. El primero, la felicidad del «mayor número», parece reproducir la conocida expresión de Jeremy Bentham¹⁶. El segundo criterio, «lo que aprovecha a alguno sin perjudicar a nadie», parece avanzar lo que hoy conocemos como criterio de bienestar de Vilfredo Pareto, aunque sería anacrónica la comparación con la teoría del máximo de «ofelinidad» del economista italiano. El primero conduce habitualmente a la regla de decisión por mayoría, mientras el criterio «paretiano» conduce a la exigencia del consenso.

El desarrollo sustantivo de estos principios mediante su proyecto constitucional inicial de 1809 contemplaba una regulación detallada, articulada, de la representación mandataria con base territorial (con su reivindicación de las Juntas Provinciales frente a la Central o la Regencia), el sufragio universal masculino (con vacilaciones), la participación ciudadana (libertad de imprenta y de reunión o asociación) en la transmisión de la opinión y en el control del ejecutivo y el legislativo, la limitación del poder ejecutivo, las garantías materiales (el ejército) y las garantías procesales (la formación y misión de los tribunales). Numerosas y excelentes aportaciones recientes han clarificado la naturaleza singular del pensamiento político-constitucional de Flórez Estrada, sus raíces ilustradas y jacobinas y su admirable capacidad creativa de proyección a la situación española¹⁷.

Pero el mundo social subyacente al proyecto político inicial de Flórez Estrada se inspira en la primacía de las virtudes clásicas vistas en el espejo de las transformaciones iniciales de la Revolución francesa. En su visión del proceso revolucionario

14. Constitución, p. 318.

15. Constitución, p. 319-20.

16. La conocida frase «the greatest happiness of the greatest number» apareció en *A Fragment of Government* (publicado anónimamente en 1776), y Bentham no volvió a utilizarla en obras publicadas hasta cuarenta años después. Bentham la tomó de Cesare Beccaria y me inclino a interpretar que Flórez pudo adoptarla a partir de esos orígenes (Beccaria, Priestley, Chastelleux) o bien de escritos utilitaristas posteriores, sobre todo teniendo en cuenta sus profundas diferencias con Bentham en esta época previa a 1814: sobre la cuestión fundamental de los derechos naturales, el contrato social y la independencia de las colonias. Ver J. H. BURNS (2005), «Happiness and Utility: Jeremy Bentham's Equation», *Utilitas* 17 (1), pp. 46-61.

17. Además del «Retrato de un liberal de izquierda» de VARELA (2004b), ver Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA (2004), «El pensamiento político-constitucional de Álvaro Flórez Estrada a través de la prensa», en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.) (2004a), pp. 211-55, y diferentes contribuciones de Juan Francisco Fuentes, Roberto Blanco Valdés, Javier Fernández Sebastián y José María Portillo.

la población y la agricultura constituyen la base de la «fuerza del príncipe o del gobierno», pues «las demás (riquezas) son precarias»¹⁸. Es cierto que la prioridad de la guerra inunda casi todos los primeros textos, pero se puede advertir todavía alguna alusión aislada que señala al comercio como una causa desencadenante de la corrupción de las sociedades:

El comercio enerva a los hombres, afemina el carácter de las naciones, corrompe sus costumbres y al fin les hace perder su libertad [...] Las riquezas excesivas jamás han salvado a las naciones; siempre han sido opuestas a las virtudes, que necesitan tener para ser respetadas. Todo lo que es malo para un individuo no puede dejar de ser perjudicial para un Estado, y las riquezas excesivas, que a ningún particular hacen feliz, tampoco pueden causar la dicha de una nación¹⁹.

La contraposición entre la antigua *virtud* y la nueva *riqueza* había sido objeto de múltiples debates, explícitos y ocultos, en la literatura europea del setecientos y principios del ochocientos, dando lugar a respuestas muy variadas desde Montesquieu a Smith o Say²⁰. La alusión a «las riquezas excesivas, que a ningún particular hace feliz» muestra con cierta claridad que la perspectiva aparentemente utilitaria de Flórez no es estrictamente hedonista, como la de Bentham. Responde a la tradición neo-aristotélica ilustrada de la felicidad pública («bonheur publique», «publica felicità»), que implica el ejercicio de las virtudes cívicas dirigidas al bien público. Uno de los retos intelectuales más relevantes que afrontó Flórez Estrada al escribir sobre economía política fue dilucidar las condiciones para que aquel ideal político cívico fuese compatible con la *prosperidad* de una sociedad comercial moderna, articulada en gran medida por la interacción de los intereses individuales.

2. IDEAS DE FLÓREZ ESTRADA SOBRE LA DEUDA PÚBLICA, LA DESAMORTIZACIÓN Y EL REPARTO DE TIERRAS (1808-1823)

El propósito principal del *Examen imparcial de las disensiones de la América con la España*²¹ era plantear una solución intermedia para contener el proceso de

18. Constitución, p. 318.

19. Introducción, p. 295.

20. La nueva *Intellectual History* considera este problema como una de las claves de las transformaciones del pensamiento político y económico durante el siglo XVIII. Una contribución fundacional en Istvan HONT y Michael IGNATIEFF (eds.) (1983), *Wealth and Virtue: The Shaping of Political Economy in the Scottish Enlightenment*, Cambridge, Cambridge University Press.

21. Existe una reproducción facsimilar de la segunda edición: Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1912), *Examen imparcial de las disensiones de la América con la España, de los medios de su reconciliación, y de la prosperidad de todas las naciones*, edición por José Manuel Pérez-Prendes, Madrid, Senado. La obra ha suscitado estudios particulares: Salvador ALMENAR (1976), «Agrarismo y libre comercio en la crisis del antiguo régimen. El primer modelo de crecimiento económico de Álvaro Flórez Estrada», *Información Comercial Española* (517), pp. 58-81; Marcelo BITAR LETAYF (1968), *Economistas españoles del siglo XVIII: Sus ideas sobre la libertad de comercio con Indias*, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica; Charles LANCHI (1984), *Alvaro Flórez Estrada, 1766-1853 ou le libéralisme espagnol à l'épreuve de l'histoire*, Grenoble, Université des Langues et Lettres de Grenoble; José Manuel PÉREZ-PRENDES (1991), «Estudio preliminar de la obra de

independencia americana por medio de varias medidas, como una generosa extensión de los derechos y libertades a todos los españoles de ambos hemisferios, una adecuada representación americana en las nuevas Cortes y, sobre todo, un cambio considerable en las relaciones económicas entre las provincias americanas y la metrópoli. El aspecto más relevante del cambio en la política colonial consistía en implantar la libertad absoluta de comercio no solamente en el tráfico americano con otros países sino del comercio exterior de la España peninsular. Para Flórez el libre comercio no era tan solo una solución transaccional para evitar la independencia de las Américas sino el modo de redirigir el funcionamiento de la economía española basado, a su juicio, en la errónea concepción del sistema de la *balanza de comercio*, el «sistema mercantil», que había originado la decadencia económica española.

En la segunda edición publicada en Cádiz, el autor amplió notablemente el análisis de los problemas económicos en la tercera parte del volumen, que ahora ocupa más de dos tercios del texto. Introdujo unos «principios [...] de la ciencia de la economía política», que son una asimilación selectiva o adaptación singular de las teorías del Abad de Condillac, David Hume y de Adam Smith, sobre la importancia del trabajo en la producción, así como el papel regulador y promotor de los mercados en la riqueza cuando existe libertad en los intercambios. Uno de los axiomas básicos del autor es la íntima relación entre la libertad individual, la libertad de trabajo y la seguridad de la propiedad, aunque suele acompañar estos principios con un concepto de «igualdad» que va más allá de la estricta igualdad ante la ley y se adentra en la equidad de medios y resultados.

Después de explicar detenidamente los efectos del comercio exclusivo, el prohibicionismo comercial y el monopolio en la extracción de plata y oro, Flórez estudia la influencia del «papel moneda» (cap. VI), los «créditos públicos o los empréstitos» (cap. VII) y un plan de eliminación de la deuda sin recurrir a la bancarrota (cap. VIII). Es en estas páginas donde manifiesta con mayor precisión su visión de las relaciones triangulares entre la deuda pública, la desamortización y la distribución de la propiedad de la tierra, aunque el autor previene al lector de que, en estas materias, se desvía de las «ideas generalmente admitidas por cuantos han escrito de Economía política»²².

Los efectos del papel moneda: los vales reales

Empieza por afirmar que todo «Cuanto dije hasta aquí acerca de los males, que forzosamente se siguen de la abundancia del dinero [metálico] es aplicable al papel

Álvaro Flórez Estrada Examen imparcial de las disensiones de la América con la España», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Examen imparcial de las disensiones de la América con la España*, edición de José Manuel PÉREZ-PRENDES, Madrid, Senado, pp. 19-74; José Manuel PÉREZ-PRENDES (2004), «Álvaro Flórez Estrada y la emancipación de América», en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.) (2004a), pp. 257-97; Pedro SCHWARTZ (1983), «Cuatro economistas ante el fenómeno colonial español: Campomanes, Adam Smith, Flórez Estrada y Bentham», en Gonzalo Anes (ed.), *Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral*, Madrid, Alianza ed. - Banco de España, pp. 129-58.

22. Examen imparcial, p. 93a. Las referencias incluidas en el texto, salvo indicación contraria, se refieren a la edición incluida en las *Obras*, vol. II.

moneda, y cuanto más acreditado se halle, más se aproxima a un verdadero dinero» (p. 94a). Frente a las presuntas ventajas de la introducción del papel moneda para promover los intercambios y la producción, Flórez destaca sus efectos inflacionistas, siguiendo una versión mecánica de la teoría monetaria cuantitativa: «esta mayor abundancia de dinero, supone, infaliblemente, mayor carestía de las demás cosas, y esta carestía es el principio de la decadencia de una nación» (p. 94b). Uno de los fundamentos de la oposición de Flórez al papel moneda es, pues, la hipótesis implícita de que las emisiones de papel son adicionales, no substitutivas, de la circulación metálica. Por tanto, considera que la inflación causada por el papel es perniciosa porque disminuye la competitividad internacional del país que la sufre y, por tanto, disminuye sus posibilidades productivas y de empleo (p. 95a). Cabe apuntar que esta conclusión parece ser una aplicación personal de la teoría de los flujos monetarios metálicos enunciada por David Hume en los *Essays*²³. Flórez añade un corolario paradójico, pero coherente: cuanto más desacreditado esté el papel moneda sus efectos sobre el nivel de precios serán menores que cuando esté acreditado.

El autor relata a continuación de forma pormenorizada los motivos, emisiones, cantidades y condiciones de los vales reales en España, identificándolos como papel moneda con el inconveniente adicional, respecto de otros países, de que se trata «de un papel que pagaba un rédito muy crecido» (p. 96b). Arremete contra el conde de Cabarrús, «banquero francés residente en Madrid, por ignorancia en materias económicas o por buscar «hacer su fortuna» a costa del interés público. En cualquier caso, los dos principales efectos de los vales reales habían sido depreciar el oro y la plata «que eran una mercadería y cosecha privativa [de España]» (que es una conclusión de dudosa lógica), y provocar un desplazamiento de la inversión productiva hacia los vales, lo que acentuaba la depresión económica interior. En contradicción con el primer efecto potencial, Flórez admite inmediatamente que «Por fortuna, el papel español se desacreditó muy pronto [...] y los efectos no fueron muy trascendentales» (p. 98b) (cabe suponer, sobre los precios)²⁴.

No deja de arremeter, de nuevo, contra la creación del Banco de San Carlos tanto por ser una institución «bajo los auspicios de un gobierno», como por confundir el medio para sostener la cotización de los vales. En realidad, la operación desesperada del Banco era innecesaria pues «todos perciben que un gobierno para conservar su crédito no necesita otra cosa que pagar puntual y exactamente» (p. 99a). Pero como no existe ningún gobierno que haya tenido «ni voluntad ni medios de amortizar el papel» (p. 100a), el único proceso para la restitución del equilibrio productivo es la progresiva depreciación del papel, hasta la depreciación total que equivale a la «*bancarrotta nacional* [...], entonces es cuando desaparecen enteramente los perniciosos efectos del papel» (p. 100b). Flórez plantea un doble efecto deflacionario, tanto por la reducción del medio circulante como por el correspondiente

23. David HUME (1987 (1777)), *Essays, Moral, Political, and Literary*, edición por Eugene F. Miller, Indiana, Liberty Fund.

24. Flórez Estrada parece desconocer la literatura monetaria contemporánea en Gran Bretaña que, durante esos años daría lugar a la discusión entre bullionistas y anti-bullionistas durante el periodo de suspensión de la convertibilidad de los billetes del Banco de Inglaterra desde 1795.

aumento de la producción asociado a la reconversión de las actividades²⁵. Considera positivo alcanzar un nuevo nivel de precios absolutos interno, y de precios relativos a escala internacional, que restituya la competitividad y la capacidad exportadora, sin llegar a plantearse los problemas de la caída del nivel de precios sobre el nivel de actividad.

El autor insiste en denunciar la contradicción de las ideas económicas prevalentes por condenar simultáneamente la bancarrota pero aceptar los efectos positivos del reequilibrio del sistema de precios y actividades (pp. 100-101). Hasta el punto que admite una posible réplica a sus argumentos: «tal vez me opondrán el ejemplo contrario de Inglaterra», por su reconocida capacidad productiva y exportadora a pesar de poseer un elevadísimo volumen de deuda, de papel moneda, de crédito y papel circulante. Pero Flórez no cree que esos factores hayan contribuido al crecimiento de la riqueza de Gran Bretaña. Por el contrario son a su «libertad civil [...] a su libertad absoluta de comercio interior», la seguridad de la propiedad, la libertad de elección de trabajo, y «de ninguna manera al crédito de su papel, el cual, antes bien, causará con precisión su ruina» (p. 102a). Un resultado final que parece recoger una escandalosa predicción similar a la formulada hacía décadas por David Hume al decir que «o la nación destruye el crédito público o el crédito público destruye a la nación»²⁶.

Deuda pública y bancarrota

Frente a la tesis generalmente admitida de que el crédito es un instrumento para expandir la producción, Flórez afirma que existen diferencias sustanciales entre el endeudamiento privado y el endeudamiento público. El individuo particular está condicionado, dentro de un entorno de competencia, para ser

frugal, laborioso, inteligente y moderado en sus negociaciones para no exponer y arriesgar a un solo accidente toda su fortuna. Mas un gobierno, por sabio que sea, no es posible que reúna estas circunstancias y virtudes [...]; el gobierno busca [el crédito] para cubrir y satisfacer sus apuros, jamás para aumentar sus riquezas y fortuna [...] [y] no tiene libertad para dejar de gastar (p. 103b).

Los resultados son inmediatos: el crédito privado contribuye a aumentar la producción, por un lado, sin modificar la cantidad del medio monetario circulante («riqueza representativa»), por el otro. Mientras que el gobierno al endeudarse no solamente no contribuye a la producción sino que la «disminuye» (por el desplazamiento de los recursos) y, además, aumenta el volumen de medio circulante «sobre todo cuando adquiere su crédito por medio de la creación de papel», lo cual alimenta la inflación.

25. Para el autor la reducción del gasto público subsiguiente a una bancarrota comportará, entre otras, una disminución de «aquella caterva de rentistas, hidrópicos devoradores; de oficinistas multiplicados inútiles [...], de agiotistas usureros; de proyectistas o hambrientos o ambiciosos [...]» (p. 100a).

26. David HUME, *Essays*, II, pp. 360-1.

En este punto Flórez Estrada reproduce una cita de «un sabio inglés» que no resulta difícil de identificar: Adam Smith. Se trata de un párrafo de *Wealth of Nations* donde el economista escocés expresa el consejo de que el gobierno respete el equilibrio presupuestario y, si es necesario un gasto extraordinario, se financie mediante impuestos transitorios y no mediante deuda porque la carga financiera es superior²⁷. Otra de las tesis de Hume y Smith que recoge, exageradamente, el economista asturiano es que los países fuertemente endeudados terminan pronto o tarde por aplazar el pago, recortarlo o realizar bancarrotas más o menos encubiertas, como sugiere la historia financiera de España, Francia y Gran Bretaña (pp. 105-108).

Compensación fiscal frente a venta de bienes nacionales

La posición o solución final de Flórez recoge, de nuevo, algunas ideas formuladas por David Hume en el ensayo «Of Public Credit»²⁸, aunque es cierto que Hume ordena los inconvenientes de la deuda pública mucho más matizadamente que Flórez y, sobre todo, enfatiza el daño que ocasiona «al Estado como cuerpo político». Hume hace referencia a un plan propuesto, entonces (1742) hacía treinta años, por «Mr. Hutchinson» en el sentido de considerar la deuda pública como una obligación de los individuos, que deberían liquidarla por medio de los impuestos, a través de un reparto proporcional de la carga total respecto «a los medios» de cada uno²⁹. Hume criticaba a continuación el proyecto señalando la injusticia de una presión fiscal desmedida e injusta sobre los «pobres laboriosos», y la dificultad de gravar a los propios tenedores de deuda por la facilidad de evasión, que haría recaer la carga en los «propietarios de la tierra y las casas», arruinándolos. Hume temía que una liquidación de ese estilo destruiría a los propietarios, los rangos sociales intermedios entre el rey y el pueblo, conduciendo a Gran Bretaña a la monarquía absoluta, y señalaba el peligro de que, en momentos de apuro, algún «proyectista» tratase de reformular ideas similares³⁰.

Flórez Estrada, que no menciona sus fuentes, no tuvo estos inconvenientes en cuenta y explicó su propio plan partiendo de la idea de que la bancarrota era inevitable y «que es forzoso acudir al único recurso natural, cual es pagar de pronto toda la deuda nacional» (p. 110a). El paralelo de su plan con las ideas de Hutcheson tal y como fueron resumidas por Hume es apreciable, aunque las presente como una

27. Pese a las comillas y la letra cursiva, la cita no es textual sino un resumen. Cfr. Adam SMITH (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford, Oxford University Press.

28. David HUME, *Essays*, II, pp. 349-365.

29. En realidad, Hume se refería al parlamentario británico Archibald HUTCHESON [ca. 1659-1740], en *A Collection of Treatises of the National Debts and Funds*, 1721.

30. Como ha expuesto Istvan Hunt, el filósofo escocés modificó varias veces el texto de su ensayo hasta el punto de provocar que se considerase su alarma sobre la inevitabilidad de la bancarrota como una excentricidad, aunque subterráneamente expresa uno de los conflictos esenciales entre la nueva sociedad comercial, las frecuentes guerras y los principios políticos «republicanos» de la Ilustración escocesa. Ver el capítulo «The Rhapsody of Public Debt: David Hume and Voluntary Debt Bankruptcy» (1993) en Istvan HONT (2005), *Jealousy of trade: international competition and the nation-state in historical perspective*, Cambridge (Ma), Harvard University Press, pp. 325-53.

aportación original. Se trataba de saldar las deudas y créditos de los contribuyentes particulares. Los supuestos adoptados en su modelo cuantitativo hipotético eluden las dificultades expuestas por Hume porque supone que no existen tenedores de deuda extranjeros. Además, los gastos de administración de la deuda son muy elevados, y supone que todos los contribuyentes son propietarios, de forma que «los mayores acreedores contra el Estado regularmente resultarían también [ser] los mayores deudores» (p. 119a), y que la carga financiera es superior al capital (p. 120a). El resultado para Flórez es concluyente. Su plan promovería la riqueza nacional porque incluso los propietarios no tenedores de deuda saldrían beneficiados (al ahorrar la carga financiera y los gastos de administración), de modo que

todo otro medio de satisfacer la deuda pública o es imposible o es perjudicial [...] Aun cuando fuese posible que un gobierno sin exigir nuevas contribuciones tuviese medios de satisfacer la deuda nacional, ya en dinero, ya en propiedades territoriales, no sólo no resultaría ningún beneficio a los ciudadanos [...].

Flórez Estrada desarrolla este argumento con referencia expresa a los bienes nacionales. Empieza por plantear el problema general. Si el gobierno vende propiedad territorial no aumenta la producción, porque ésta depende de la «mayor emulación del trabajo, y principalmente de aumentar las manos productoras, las que sólo se aumentan nivelando las fortunas y no aumentando el terreno» (p. 121b). El resultado sería aumentar la desigualdad a favor de los «grandes capitalistas» (tenedores de deuda) que son manos productoras pero «no de primer orden», mientras que los «grandes propietarios [...] que son todos manos improductivas, satisfecha la deuda por el gobierno quedarían como estaban, lo que sería un mal para la prosperidad general. El valor de la propiedad territorial de los particulares con precisión bajaría muchísimo». Lo mismo ocurriría si se cediese la propiedad pública a cambio de la deuda, como había sucedido en la desamortización de Godoy:

Es lo que hemos visto en España con los bienes de las obras pías puestos en venta, cuya abundancia disminuyó una mitad de su valor, y esto mismo es lo que se verificó en Francia con la venta de los bienes nacionales, cuya abundancia hizo rebajar más de dos tercios el valor que tenían anteriormente (p. 121b).

El autor insiste en la bondad de su plan de liquidación de la deuda para garantizar estabilidad al precio de la tierra (en interés de los propietarios) y respecto a la distribución de la misma: «las fortunas de los ciudadanos quedarían más niveladas, y los capitalistas [...] no pasarían en tanto número a ser clases improductivas».

Por último, y de forma explícita, confirma una propuesta de reparto de bienes nacionales. No existe ninguna observación sobre la legitimidad del proceso desamortizador, implícitamente lo considera beneficioso si las tierras se transfieren a trabajadores productivos:

Por lo mismo [el Estado] debe deshacerse de todos los bienes nacionales, cuya posesión, por otra parte, produce muy poco o nada en sus manos. Pero para que estos bienes sean tan útiles a la nación como es posible, en vez de pagar con ellos la deuda pública, cuyo resultado es en un todo quimérico, los deberá

repartir entre los ciudadanos más beneméritos que no tengan propiedad suficiente para emplearse en un continuo trabajo así y a una numerosa prole, con que deberá contar todo hombre. De esta única manera podrá conseguir que los bienes nacionales tengan todo el valor que es posible darles; de esta manera el gobierno contribuirá a nivelar más y más las fortunas de los ciudadanos; de esta manera impedirá que se acumulen en masas grandes, de cuyo modo o nada valen o valen muy poco; y de este modo, finalmente, conseguirá aumentar las manos productoras [...] (p. 122).

Otros efectos del reparto serían aumentar el número de contribuyentes, el advenimiento de un nuevo equilibrio entre producción y dinero y, sobre todo, un nuevo equilibrio social basado en «Las clases más felices [...] las clases medias» (p. 123a), porque no están sujetas a «dos vicios inseparables del pobre, ni conocen los que son inherentes a la clase poderosa». En cambio, la venta de los bienes nacionales reforzaría la desigualdad, restando vigor a la «emulación al trabajo» y a la prosperidad potencial.

Para concluir este repaso, es conveniente recordar que la visión que Flórez Estrada tenía del proceso productivo, agrarista y poblacionista (pre-malthusiano), se complementa con una visión mecánica de la relación entre dinero y precios, aunque modernizada por la teoría del equilibrio monetario internacional. En este marco conceptual, su percepción de los efectos estrictamente negativos de la emisión de papel o de la deuda pública negociable, su visión del carácter no productivo (especulativo) del incipiente mercado financiero, son algunas premisas necesarias para comprender su propuesta de liquidación de la deuda pública y su oposición frontal a la venta de los bienes nacionales a papel. Pero también es relevante su percepción de la relación entre la «igualdad», la productividad y el nuevo orden social y político.

En efecto, en las primeras obras de Flórez Estrada encontramos abundantes paralelos y, a veces, reflejos directos de algunas perspectivas y problemas económicos contemplados por una parte de la literatura británica y francesa de la segunda mitad del siglo dieciocho, pero en particular con la abundante literatura agrarista publicada durante el Directorio en Francia, y por la estrategia agrarista de Thomas Jefferson. Muchas de ellas, con sus peculiares rasgos propios, tratan de conciliar el ideal republicano o cívico con las exigencias de una sociedad comercial moderna donde la aristocracia y el lujo, las especulaciones financieras y el «sistema mercantil» y colonial dan paso a una sociedad no estamental, regida por la libertad de los intercambios internos y externos, y una nueva agricultura de granjeros como cimiento de la prosperidad³¹.

Economía política y práctica política. De Cádiz al Trienio liberal

No es fácil conocer si Flórez modificó sustancialmente estas ideas del *Examen imparcial* antes de su primer exilio de 1814, puesto que los testimonios disponibles

31. James LIVESSEY (1997), «Agrarian ideology and commercial republicanism in the French Revolution», *Past and Present* (157), pp. 94-121; Juan Luis SIMAL (2009), «El republicanismo agrario en Estados Unidos, 1785-1824», *Historia Agraria* (49), pp. 73-100.

son muy escasos. Su nombramiento en 1813 como Intendente de ejército de la provincia de Sevilla (y, después, de toda Andalucía) comportó una implicación política y administrativa en la conflictiva trayectoria del sistema constitucional. En una de sus primeras manifestaciones, en forma de proclama a los sevillanos en mayo de 1813, expone sus principios e intenciones generales como «encargado de la cobranza y dirección de la Hacienda pública». Y como ejemplo, reproduce una primera providencia sobre «el ramo de bienes nacionales, persuadido que su producto en venta y renta, bien cobrado y manejado» podrá contribuir a «satisfacer tan indispensables obligaciones» (como la «conservación e independencia» de la nación). Se trata de una instrucción para inventariar el estado de los bienes, «todos los expedientes», incluyendo «estados, inventarios, asientos o notas», así como la documentación relativa a «la segregación de la séptima parte de los bienes de Iglesias, Conventos, Hermandades y demás de esta clase», abarcando también la situación de los arrendamientos³². Aunque el documento no es muy explícito, la alusión al «producto en venta y renta» permite deducir que durante ese año que media entre mayo de 1813 y 1814 Flórez Estrada parece haber gestionado sin discrepancias fundamentales la legislación de las Cortes y la Regencia, olvidando el terminante principio expuesto en el *Examen imparcial* contrario a la venta de tierras por papel³³. Incluso elaboró un «reglamento» sobre el crédito público, todavía no localizado, que reivindicó durante el primer periodo de sesiones de las Cortes del Trienio³⁴.

Precisamente, durante este segundo periodo constitucional Flórez Estrada confirmó su apoyo a una desvinculación completa y propuso que se extendiera tanto a los «bienes raíces» como a los «bienes muebles o semovientes», que se aceptó³⁵. En cambio no manifestó una escisión tan tajante entre los bienes nacionales y la deuda pública como la que había defendido en el *Examen imparcial*. Por lo pronto propuso que la Junta nacional de crédito público cumpliera su reglamento provisional, practicase la conversión por deuda nueva, y agilizase los procesos de cobro por «das ventas de bienes secularizados» (se sobreentiende que con arreglo a la legislación de 1813)³⁶. Al llegar la discusión sobre supresión de regulares votó favorablemente con la mayoría³⁷.

32. «Don Álvaro Flórez Estrada, Intendente de Ejército, y en comisión de esta capital y su provincia, a los habitantes de ella» (Sevilla, 14 de mayo de 1813), reproducido en MARTÍNEZ CACHERO (1961), pp. 260-2.

33. Recuérdese que el decreto sobre baldíos y comunes es de 4 de enero de 1813, mientras el de la clasificación y pago de la Deuda nacional data de 13 de septiembre de ese año. Con mayor neutralidad Flórez expuso meses después la necesidad de elaborar un estado estadístico «del producto líquido de todas las posesiones, fincas, fábricas, quñones, o diezmos que disfruta el gobierno», sin referencia expresa a los bienes nacionales, en ÁLVARO FLÓREZ ESTRADA (1814), *Plan para formar la estadística de la provincia de Sevilla*, Sevilla, Josep Hidalgo, p. 118.

34. En 1820 subraya que solo existe un reglamento provisional del Crédito Público y solicita formar una comisión para elaborar un reglamento definitivo «para lo cual se tenga a la vista el que yo remití al Gobierno en 1814, siendo intendente de los cuatro reinos de Andalucía, y que la Regencia, según se me avisó de oficio, trataba de recomendar a las Cortes para que lo aprobase y se observase en toda la Nación», *Diario de Sesiones*, 6 de agosto 1820 (ed. J. A. García I: 401).

35. *Diario de Sesiones*, 14 de septiembre 1820, pp. 1012-1014.

36. *Diario de Sesiones*, 6 de agosto 1820.

37. *Diario de Sesiones*, 22 de septiembre 1820 (ed. J. A. García II: 1179-80).

En el debate sobre el empréstito extraordinario de 200 millones de reales, Flórez inició su intervención confesando que «Sin embargo que soy el más opuesto a los empréstitos de los Gobiernos, veo que actualmente la necesidad nos obliga a acudir a uno»³⁸. A pesar de su coincidencia de fondo con el gobierno y la comisión, pensaba que se debía posponer el debate hasta analizar los presupuestos, que ya estaban en las Cortes. Aunque formalmente no se aceptó su propuesta, el ritmo de las deliberaciones se alteró. Al cabo de unos días, y después de analizar los presupuestos y de leerse una memoria específica de Canga Argüelles, Flórez Estrada votó a favor la totalidad del dictamen de la comisión³⁹. Por último, al debatirse el dictamen de la comisión sobre el Crédito público (a partir de otra *Memoria* de Canga Argüelles) las únicas intervenciones reseñables de Flórez Estrada son para proponer que a la deuda flotante de tesorería (suministros, sueldos, pensiones) no se le excluyera del pago de los intereses, reivindicar la revisión del capital de las deudas vitalicias, y gravar los intereses devengados con la contribución directa (propuestas que no se aceptaron)⁴⁰.

De este modo la trayectoria de Flórez durante la primera «legislatura de 1820» (que en la actualidad se denominaría periodo de sesiones) no sugiere una oposición explícita a la estrategia de la mayoría en la Cortes, especialmente a los decretos de supresión de monacales y reforma de regulares (Decreto de 1 de octubre de 1820), así como a la dedicación de los bienes de los conventos y la mitad de baldíos y propios para la amortización de la deuda (Decretos de 3 de septiembre y de 9 de noviembre de 1820). Nominalmente Flórez volvía a oponerse a los empréstitos públicos, pero su objeción al empréstito de 200 millones no pasó de exigir la justificación admitida por una mayoría de diputados: la existencia de un elevado déficit presupuestario presente y previsible junto a un alto nivel de endeudamiento previo que la comisión había calificado como una «Deuda inmensa que asusta a la Nación».

Su conformidad (con mayor precisión, la ausencia de una disconformidad manifiesta) con la primera política desamortizadora del Trienio debe matizarse cuando observamos que Flórez propuso, en la siguiente «legislatura» de 1821, el traslado «con urgencia» a las comisiones de Hacienda y Legislación reunidas, de una exposición

del jefe superior político de Asturias, en que manifestaba la utilidad de enajenar los bienes monacales de aquella provincia subdividiéndolos en pequeñas suertes para multiplicar el número de propietarios, y por consiguiente de interesados en la conservación del actual sistema. Acompañaba otra exposición de varios patriotas de aquel país en confirmación de esta idea y de la necesidad de suprimir en esta parte el artículo 11 de la ley de 9 de Noviembre último sobre monacales⁴¹.

38. *Diario de Sesiones*, 7 de octubre 1820 (II: 1480).

39. *Diario de Sesiones*, 12 de octubre 1820 (II: 1590-1).

40. *Diario de Sesiones*, 30 de octubre 1820 (II: 1979, 1987-8). En la sesión de 3 de noviembre 1820 propone transferir a la península un tercio de los ingresos aplicados a la Deuda procedentes de América.

41. *Diario de Sesiones*, 5 de abril 1821 (ed. J. A. García II: 983).

Esta escueta noticia del *Diario de Sesiones* merece algunos comentarios. No sabemos si Flórez compartía el contenido de las dos representaciones enviadas por el jefe político Manuel María Acevedo, primo hermano suyo, correligionario y buen amigo, aunque la solicitud de tramitarlas de «urgencia» permite deducir alguna simpatía. La idea de subdividir las fincas parece confirmar una continuidad con las ideas sobre la estructura agraria ideal (igualdad, productividad, lealtad constitucional) desarrolladas en el *Examen imparcial* y en otros escritos suyos del periodo gaditano. La mención de la segunda representación a la derogación del «artículo 11 de la ley de 9 de noviembre» confirma en parte esa continuidad, pues se trata de la norma (Decreto de 9 de noviembre de 1820 sobre pago de la deuda nacional) que establecía una lista de bienes nacionales para aplicar a la amortización de la deuda sin interés, exclusivamente, en pública subasta y con exclusión del pago en metálico. Los «patriotas» asturianos al pedir la derogación del artículo 11 estaban rechazando uno de los puntales de la estrategia desamortizadora del Trienio, aunque desconozco si la propuesta implícita consistía en un «reparto» o cesión gratuita, o una venta en metálico.

La implicación de Flórez en la revisión de esta política (a través del Decreto de 29 de junio de 1821, Instrucción para amortización de la deuda nacional) no fue destacada⁴². Entre otras muchas cosas no objetó que tres cuartas partes de los intereses de la deuda se pagasen con papel de la deuda sin interés (lo que podría estimarse como una situación de bancarrota encubierta). Pero es conveniente añadir que el artículo 10 establecía ahora: «Para facilitar las ventas de fincas, aumentando el número de propietarios, se dividirán en porciones convenientes, siempre que admitan cómoda división». También se flexibilizaba el pago al contado.

En conjunto, la actividad parlamentaria de Flórez Estrada durante el periodo en que fue diputado (legislaturas de 1820, 1821 y extraordinaria 1821-1822) ha sido sobre todo recordada por el apoyo al general Riego, su defensa de la libertad de expresión y difusión (imprensa), y de asociación y reunión (sociedades patrióticas), y por su atribuida participación en la dirección de los *comuneros*. Sus propuestas en materia de desvinculación, crédito público y bienes nacionales no se destacan del resto de diputados de la mayoría y, por tanto, de la legislación emanada de las Cortes, aunque su preocupación por el proceso desamortizador en Asturias permite atisbar un enlace con el modelo social y político agrario defendido en sus primeros escritos.

Durante los últimos meses del Trienio Flórez fue nombrado secretario de Estado de un gobierno del que formaban parte Lorenzo Calvo de Rozas y Torrijos, también considerados *comuneros*. Pero este gobierno no llegó a tomar posesión por fuertes presiones políticas durante el viaje forzado del monarca desde Madrid a Sevilla. Esta ruptura dentro de los liberales se mantendría durante los años del exilio.

42. En la discusión del proyecto Flórez propuso únicamente (sobre el artículo 11) que si «el dueño de los censos [contra comunidades suprimidas] quisieran tomar un finca que redituase lo mismo que debería pagarle el Crédito público, fuese libre de hacerlo», que no se aceptó. *Diario de Sesiones*, 24 de junio 1821 (III: 2475).

3. ECONOMÍA POLÍTICA Y ORDEN LIBERAL: FLÓREZ ESTRADA SOBRE LA DESAMORTIZACIÓN Y EL CENSO ENFITÉUTICO (1828-1836)

El segundo exilio, iniciado en Gibraltar prosiguió en Inglaterra y Francia. A lo largo de este periplo Flórez Estrada intervino en distintas tentativas para combatir el régimen absoluto, dentro de una estrategia política que Irene Castells ha definido como la «utopía insurreccional del liberalismo». Aunque la estrategia implicaba unas directrices políticas mínimas para derrocar el absolutismo y restablecer el ordenamiento liberal, sin prejuzgar el futuro concreto, el desembarco de los hermanos Bazán en Guardamar durante 1826 iba orientado por un *Reglamento provisional de Gobierno* (atribuible a Flórez Estrada) en el que —excepcionalmente— se alude a la política desamortizadora: «Los bienes Nacionales se repartirán con equidad entre todos los Españoles pobres, excluyéndose de ese número los que están privados de los dhos. Públicos»⁴³. La idea de reparto fue asumida por la Junta de Londres muy probablemente por la convicción de que la desamortización eclesiástica a papel o en metálico había alentado en parte las partidas realistas.

A pesar de las ambigüedades doctrinales, el planteamiento insurreccional implicaba otras rectificaciones de la pasada política liberal, afectando a la propia constitución. El misterioso Carlos Le Brun (Félix Mejía) subraya en 1826 que Flórez ya «se ha prestado a mudar de opinión, inclinándose a las dos cámaras, que hacen la bondad del gobierno inglés»⁴⁴. En la conspiración de Torrijos de 1831 (con la participación de Flórez) se descartaba la restitución de la constitución de 1812.

Junto a la actividad conspirativa continuada en Londres y París, Flórez dedicó un empeño particular en los estudios económicos. Su principal contribución intelectual de esta época es el *Curso de economía política*, escrita para difundir en España y Sudamérica los conocimientos económicos contemporáneos de acuerdo con las publicaciones más acreditadas y recientes dentro del pensamiento económico clásico inicial⁴⁵.

El *Curso* es un complejo collage que fue transformándose con las sucesivas revisiones. Conviene distinguir cuatro grupos de influencia intelectual. La mayor influencia es del grupo ricardiano: John Ramsay McCulloch (1825), James Mill (1826) y el propio David Ricardo (1821). Su huella es perceptible en la teoría del crecimiento, de la población, la distribución, la teoría del valor y los precios, la teoría monetaria y del comercio internacional, y buena parte del análisis tributario y de la Deuda pública. El segundo grupo de influencia está formado por Jean B.

43. Irene CASTELLS (1989), *La utopía insurreccional del liberalismo. Torrijos y las conspiraciones liberales de la década ominosa*, Barcelona, Crítica. La cita en p. 111.

44. Carlos LE BRUN (1826), *Retratos políticos de la Revolución de España*, Filadelfia: (s.i.), p. 68.

45. Publicado por primera vez en Londres en 1828 en dos volúmenes, gozó de seis ediciones más: la segunda en 1831 (París), la tercera en 1833 (París, traducido al francés), la cuarta en 1835 (Madrid, además de una copia tal vez pirata en Caracas, 1840), la quinta en 1840 (Madrid), la sexta en 1848 (Madrid) y la séptima en 1852 (Oviedo). En adelante citaré por la edición crítica que publiqué hace años, presentada sobre el texto de la 4ª ed. Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1980), *Curso de economía política*, edición por Salvador Almenar, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, indicando, si es necesario, el número de la edición en arábigos y el volumen en romanos.

Say (1826) y Heinrich F. Storch (1823) en materias como el análisis de la demanda global, la teoría monetaria y la organización bancaria. El tercer grupo, formado por J.C.L. Simonde de Sismondi (1827) y por Richard Jones (1831), es poco importante por el número de textos incorporados, pero de gran relevancia para entender las rectificaciones que Flórez introdujo en el esquema ricardiano. El cuarto lo forman dos economistas asturianos, Jovellanos (1795) y Canga Argüelles (1825), que aportan juicios e informaciones sobre la economía española.

A pesar de esta heterogénea procedencia, el *Curso* está concebido con una visión personal que se aprecia en el criterio de elección de las teorías o proposiciones, en las rectificaciones a otros economistas y, claro está, en las propuestas político económicas, porque Flórez sostuvo siempre, a diferencia de otros autores como Say o McCulloch, una concepción unitaria de la política y la economía política como partes relacionadas de la «ciencia del gobierno», «la de organizar la sociedad» puesto que «abrazo el sistema social entero»⁴⁶.

Podemos comprobar que esa interdependencia entre política y economía, que posteriormente matizaría como una relación «copulativa», es especialmente decisiva en sus análisis y propuestas sobre la distribución de la riqueza, el desarrollo económico y las instituciones. En la cuarta edición de 1835, la primera publicada en España (pues las anteriores se habían destinado al mercado sudamericano y francés), el autor añadió nuevas observaciones y propuestas referidas a la economía española, justo durante el proceso en que Flórez sumaba sus fuerzas como parlamentario a una minoría que pretendía traspasar el marco político y económico del Estatuto Real⁴⁷. En la portada de los dos volúmenes de la cuarta edición aparece «Febrero de 1835», aunque el segundo tomo realmente se publicó en septiembre, después del proceso revolucionario del verano.

*El crecimiento económico, la distribución de la riqueza y las instituciones*⁴⁸

Entre los cambios más importantes que se aprecian en el *Curso*, respecto a sus obras del periodo gaditano, merece destacarse una nueva visión más compleja de la sociedad económica contemporánea, con un nuevo protagonismo de la división del trabajo, de la acumulación de capital y el progreso técnico y la existencia de rendimientos decrecientes en la agricultura y, al mismo tiempo, una percepción

46. *Curso*, I, pp. 68-9, 11-5.

47. Ver las favorables recensiones publicadas en *Gaceta de Madrid*, 23 de febrero y 19 de septiembre de 1835.

48. Salvador ALMENAR (1980), «Estudio preliminar. El pensamiento económico de A. Flórez Estrada. Economía ricardiana y reformismo radical», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Curso de Economía Política*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, vol. I, pp. xxxv-cxxxiii; Salvador ALMENAR (2000), «Álvaro Flórez Estrada y la economía política clásica», en Enrique Fuentes Quintana (ed.), *Economía y economistas españoles. 4. La economía clásica*, Barcelona, Galaxia Gutenberg - Fucnas, vol. 4, pp. 369-411; Salvador ALMENAR (2010), «Estudio preliminar. Álvaro Flórez Estrada: revolución y Constitución, economía política y cuestión social», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Curso de economía política (1852)*, Gijón, Ediciones Trea, pp. LXIII-CXLIX.

positiva del funcionamiento de los mercados y el papel de las manufacturas. Una sociedad articulada por tres clases (trabajadores, capitalistas, terratenientes) cuyos intereses presentan conflictos permanentes, frente a la armonía que se podía alcanzar mediante la libertad según el *Examen imparcial*.

No es el momento de exponer en detalle el modelo teórico general que acompaña y desarrolla esta nueva visión. Para los fines del presente trabajo conviene destacar que Flórez adoptó inicialmente el modelo ricardiano de desarrollo bajo rendimientos decrecientes que predice un crecimiento secuencial de los costes y del precio de la producción agraria, un aumento de la renta (diferencial) de la tierra y un descenso de la tasa de beneficios, conforme aumenta la población y el capital de un país, lo que implica una tendencia hacia el estado estacionario. Entre 1831 y 1835 Flórez rectificó ese modelo para tener en cuenta las «mejoras» tecnológicas tanto en la agricultura como en las manufacturas, integrando sugerencias parciales de Simonde de Sismondi, Richard Jones y Robert Torrens. El resultado de esa integración fue un modelo ricardiano de rendimientos decrecientes compensados *potencialmente* por el progreso técnico incorporado en la acumulación de capital, lo que permitía vislumbrar una expansión económica general sin que el crecimiento de la renta de la tierra implicara un descenso en la tasa de beneficios.

En esta nueva visión del proceso, junto a los condicionantes agronómicos (rendimientos decrecientes) o biológicos (el crecimiento demográfico malthusiano) aparecía un tercer factor del desarrollo económico: el complejo entorno de comportamientos e instituciones que favorecieran o impidieran las «mejoras» en la agricultura. De este modo, la preocupación subyacente al nuevo modelo, ya modificado, no es tanto un temor al estado estacionario, sino el estudio de las condiciones políticas y legislativas necesarias para impulsar un proceso de expansión económica con progreso técnico.

La libre disposición de la propiedad, siguiendo a McCulloch, es una condición previa del ordenamiento social moderno, una precondition del crecimiento económico, junto a la división del trabajo y la acumulación de capital⁴⁹. Flórez concibe el derecho de propiedad de la riqueza que «es fruto del trabajo del que la posee [...], (como un derecho) sagrado e inalterable, inherente a la conservación de la vida», un derecho natural. En cambio «cualquier otra propiedad, sea la que fuere, proviene de una ley de la sociedad [...]; aunque alterable, merece el mayor respeto». Esta distinción, entre la riqueza adquirida por el trabajo y otras formas de riqueza (como los recursos naturales, no producidos), dejaba abierta la posibilidad de una discusión sobre la influencia de las leyes de la propiedad territorial, en tanto que leyes establecidas por la sociedad, sobre la felicidad pública⁵⁰. Como complemento, dedicó un capítulo completo al análisis de los perjuicios del estancamiento de la propiedad de la tierra para los mismos propietarios y para el conjunto de la sociedad. Aunque

49. Ver el capítulo III de la primera parte titulado «De la inviolabilidad de la propiedad, considerada como uno de los medios indispensables para aumentar las facultades productivas de la industria», *Curso*, I, 87-103.

50. La distinción se introduce en una nota en la cuarta edición (1835) del *Curso*, I, p. 89n. Rectifico mi apreciación incorrecta de que Flórez, en la cuarta edición, justificaba la propiedad de la tierra como derecho natural, expuesta en «El pensamiento económico», p. CVIII.

enumera casi todos los tipos de vinculación de la tierra, centra su atención en el mayorazgo y las sustituciones perpetuas. Su condena es tajante tanto en términos económicos como políticos, y se extiende después tanto a la amortización civil como a la eclesiástica y, separándose de McCulloch, a la primogenitura⁵¹. Ahora expone una interpretación matizada de los efectos de la Revolución francesa pues, a pesar de los abusos, el resultado de la desvinculación ha sido el acceso generalizado a la propiedad, el aumento de los contribuyentes y «los progresos» en la agricultura y las manufacturas. Aún así, en 1835 Flórez propone una reforma bastante tímida («con la menor oposición posible») para las desamortizaciones civil y eclesiástica: «a medida que desaparezcan los usufructuarios»⁵².

La preeminencia de la utilidad del mayor número sobre el interés *parcial* de los propietarios orienta el sentido de la preocupación permanente por las relaciones entre el crecimiento económico general, el derecho de propiedad de la tierra y su distribución. Flórez incorporó un análisis especial de la influencia de la distribución de la riqueza sobre la acumulación de capital y el crecimiento, en el que parece reverdecer la orientación igualitaria enunciada en sus primeros trabajos. En el *Curso de economía política* encontramos una muestra relevante de esa continuidad: «cuanto mejor distribuida esté la riqueza, tanto más crecido será el número de los que posean una mediana fortuna. Esta clase es la mas productora de riqueza, la más feliz, y la que más capitales suele acumular; porque el pobre no tiene posibilidad de reunirlos, y el rico, por lo común, solo piensa en disiparlos»⁵³.

Su estudio se complementa con otro que versa sobre la política o el entorno institucional capaz de generar «mejoras en la agricultura» al tiempo que se aumenta el capital y el empleo. El análisis de esta cuestión implica el estudio de la influencia del tamaño de las explotaciones agrarias y de la duración de los contratos de arriendo de la tierra en la acumulación de capital y en las «mejoras», materias en las que sigue muy de cerca a Sismondi, como señaló Ernest Lluch.

Respecto al tamaño de las explotaciones, Flórez se inclina por el «dabrador en grande» por razones de eficacia productiva y capacidad de acumular capital, pero no ofrece una forma de regulación política concreta de esta variable, solo habla de «un arreglo que hiciera que la labranza de cada colono fuera mucho más extensa»⁵⁴. En cuanto a la duración del contrato cree que los contratos de larga duración son un escenario más favorable para procesos de mejora agraria que implican una inversión solo recuperable en un plazo muy largo. La enfiteusis modernizada y temporal le parece, como a Sismondi, una fórmula adecuada. Es interesante comprobar que Flórez altera la teoría de la acumulación de capital de McCulloch para incluir como factor influyente «la buena distribución de la propiedad inmueble», porque aumenta la población pero también los rendimientos: serán «más abundantes los productos que se sacan de una determinada extensión»⁵⁵.

51. *Curso*, I, pp. 277-298.

52. *Curso*, I, p. 298.

53. *Curso*, I, p. 238.

54. *Curso*, I, p. 376.

55. *Curso*, I, p. 238.

Por último, recordemos una mención a otra solución política de carácter general que suele ser considerada heterodoxa y no es habitual encontrarla en la literatura de la época (salvo alguna indicación de James Mill). Es la sugerencia de que el gobierno forzase la acumulación de capital en «una nación falta de industria, poco poblada y con muchas tierras fértiles». En realidad se trata de obtener fondos de financiación a través de un impuesto sobre la renta de la tierra, y prestarlo a interés a personas que se obligaran a invertir el importe de dicho préstamo. Flórez impone tres condiciones para no perturbar en exceso el mercado financiero: «1ª que el impuesto recayese solo sobre las clases improductivas; 2ª que el gobierno exigiese el interés común que el dinero tiene en el mercado; 3ª que religiosamente le diese esta aplicación»⁵⁶. Aunque no descalifica por completo la idea, la relaciona con el Monte Pío de Bernardo Ward pero entendido ahora como un fondo de financiación para labradores, Flórez se muestra escéptico y observa que habrá muchas dificultades para que se cumplan las tres condiciones exigidas.

La prosperidad económica es, para Flórez Estrada, una de los criterios fundamentales de elección social, porque asocia el crecimiento de la riqueza al bienestar mayoritario. Sin embargo esta preocupación por el desarrollo económico podría ser conflictiva con las premisas básicas de un sistema libertad basado exclusivamente en el interés propio. Y efectivamente, Flórez finaliza –con Sismondi– sus observaciones elogiosas de la enfiteusis modernizada indicando que en este tipo de contrato se concilia el interés del colono con el del propietario cuyo «derecho (de propiedad fue) establecido no para beneficio exclusivo del dueño, sino para interés de todos los asociados; no para que el propietario, por obstinación o falta de capital, conserve sus tierras incultas, sino para hacerlas producir»⁵⁷.

Bienes nacionales y empréstitos públicos (1834-1835)

Flórez Estrada había franqueado otra posibilidad de discutir la función de la propiedad privada de la tierra, en la primera edición del *Curso* (1828), al recomendar que los baldíos quedasen como propiedad pública. Una parte sería cultivada por cuenta del gobierno (por ejemplo, para el suministro de madera para la marina de guerra), y el resto sería cedido en «arriendo» (para evitar la «mendicidad»), constituyendo la renta un capítulo relevante de nuevos ingresos públicos que permitirían reducir la presión fiscal. Este último es el argumento central. En caso de apuro se podría vender «una parte... sin acudir al ruinoso sistema de empréstitos»⁵⁸. No es una excentricidad sino uno de los caminos que podía haber emprendido, como James Mill proponía para la India.

En la cuarta edición publicada en 1835 (el segundo tomo es de septiembre) expone una nueva propuesta de utilización de todos los bienes «nacionales» en general, dentro de una extensa nota a pie en el epígrafe «Sistema de contribuciones

56. *Curso*, I, p. 251.

57. *Curso*, I, p. 381.

58. *Curso* 1ª, II, 989-90.

que debería establecerse en España». Aparecen aquí otros argumentos de relieve que rebasan el marco específicamente fiscal. Propone, en primer lugar, no proceder a la venta de los bienes nacionales («ni una sola pulgada de tierra»), porque agravaría la desigualdad de la distribución de la riqueza, aumentarían las clases improductivas, se aumentaría la renta a los colonos, descendería el valor de la tierra y perjudicaría a todos los propietarios. La experiencia de «la última época constitucional» así lo atestiguaba. Segundo, que la propiedad territorial se «dé en arriendo enfiteútico y bajo las condiciones enunciadas» (en el propio *Curso*), porque promovería el empleo, las mejoras productivas, la capacidad tributaria, y la seguridad de los tenedores de la deuda pública. Pero además de estas «ventajas económicas», se encuentran la «ventajas políticas»: al incorporar a la «clase numerosa [...] no se mostraría, como hasta aquí, indiferente a la conservación del sistema liberal, mucho menos hostil: ella se identificaría con las instituciones regeneradoras; las amaría, las sostendría, se sacrificaría por ellas. La libertad y la civilización dependen de la distribución de la propiedad inmueble»⁵⁹.

Para terminar el proyecto planteado por Flórez Estrada es preciso sintetizar sus ideas sobre dos materias complementarias: el papel moneda y la deuda pública. A diferencia del *Examen imparcial*, el tratamiento del *Curso* es mucho más abstracto y desligado de la naturaleza dual de los Vales reales. Pero para ambas materias se aprecian trazos de continuidad entre las dos obras. El capítulo dedicado al «papel moneda» (ahora entendido como billetes de banco no convertibles, en curso forzoso) es de las contadas excepciones en que Flórez muestra un distanciamiento muy marcado con los economistas clásicos contemporáneos. Afirma que el valor (intrínseco) del papel es inapreciable, mientras el valor de cambio (en dinero metálico) depende de la «confianza» de los tenedores. Considera obvios sus efectos inflacionarios y, por tanto, manifiesta su total oposición a esta injerencia gubernamental porque atenta al derecho de propiedad. Incluso enuncia críticas explícitas a sus admirados David Ricardo, James Mill y John McCulloch por sus propuestas para regular la oferta monetaria cuando los billetes son convertibles. Flórez parece seguir algunas sugerencias de Thomas Tooke al afirmar que cuando el papel moneda es convertible no hay peligro de sobre-emisión⁶⁰. Pero no deja de exponer los «desastrosos» efectos de los Vales reales.

Desde la primera edición del *Curso* el enfoque sobre la deuda pública es también de distanciamiento respecto a las ideas prevalecientes. Es cierto que Flórez, en este asunto, no estaba tan aislado, pues tanto Smith, Sismondi como Ricardo habían señalado los efectos negativos del endeudamiento público. Pero Flórez analiza sistemáticamente sus inconvenientes y acumula una lista con dieciocho «diferentes males que ocasiona el sistema de empréstitos» públicos, desde el efecto desplazamiento de la inversión privada hacia el consumo improductivo, a la inmoralidad, pasando por la presión alcista sobre el tipo de interés o la descalificación de los «banqueros ociosos» y de los «juegos de bolsa» con información privilegiada. Vuelve a defender, ahora con Ricardo, las ventajas de una liquidación de la deuda

59. *Curso*, II, p. 983n.

60. *Curso*, II, 649-77.

mediante un impuesto extraordinario y «de una sola vez», aunque obligase a los particulares a vender una parte de su propiedad⁶¹. La sociedad en conjunto se ahorraría, como mínimo, los gastos de administración de la deuda y una parte de la carga financiera (hinchada por tipos de interés más altos).

Los debates parlamentarios sobre la Deuda y los bienes nacionales (1834-1835)

Recién llegado del exilio, Flórez Estrada fue elegido Procurador por Oviedo en las Cortes del Estatuto Real y, desde el principio, orientó sus intervenciones dentro del grupo de procuradores que demandaban una ampliación (o revisión) del marco estatutario⁶². Algunos testimonios (como el de Piralá) lo sitúan en el directorio de la conspiración conocida como *La Isabelina*, preparada para el 20 de julio de 1834 en que se inauguraban las sesiones parlamentarias, adjudicándole la redacción de la misiva dirigida a la reina María Cristina para que aceptase una constitución (al parecer redactada por Juan de Olavarría). En su artículo 62 se establece que «Los bienes pertenecientes y afectos al Estado se distribuirán gratuitamente una tercera parte en recompensas nacionales y las otras dos entre individuos y familias menesterosas»⁶³.

Flórez apoyó el proyecto de la comisión sobre la contestación al discurso de la corona, pero reclama el arreglo de las «deyes municipales y de la cuestión de las colonias españolas», así como la libertad de imprenta «en breve tiempo»⁶⁴. Poco después vota favorablemente la propuesta de la oposición sobre «derechos políticos» en su totalidad y por artículos⁶⁵.

El conde de Toreno presentó el 7 de agosto el proyecto de ley sobre deuda exterior, en el que se solicitaba un empréstito de 400 millones de reales y que suscitó, en septiembre, un crítico dictamen de la comisión de Hacienda (pleno), un dictamen de la mayoría y un voto particular. El dictamen plenario insistía en dos puntos esenciales: el proyecto no se ajustaba al Estatuto Real porque no presentaba los presupuestos y, además, rebajaba la cifra de endeudamiento de 400 a 200 millones.

61. *Curso*, II, 991-1020.

62. La actividad parlamentaria de Flórez Estrada a partir de 1834 tuvo una menor intensidad relativa que durante el Trienio sobre todo en cuanto a las iniciativas e intervenciones públicas, aunque mantuvo una asistencia y participación regular en las sesiones. Diferentes testimonios contemporáneos (Fermín Caballero, Juan Rico y Amat) señalan que se habían acentuado sus carencias oratorias, que él mismo reconoce en público: «El señor Flórez Estrada expuso que siendo ya sabido que no es orador, se limitaba a hacer algunas observaciones...», Estamento de Procuradores, Sesión de 18 de septiembre, en *Suplemento a la Gaceta de Madrid*, 17 de septiembre 1834.

63. Fueron detenidos, entre otros, el general Palafox, Calvo de Rozas, Romero Alpuente, Olavarría y Avinareta, pero no Flórez Estrada que se suponía iba a encargarse de la Secretaría de Interior en el gobierno provisional. El relato canónico en Antonio PIRALÁ (1868), *Historia de la Guerra Civil y de los partidos liberal y carlista*, 2 ed., Impr. de F. de P. Mellado y C., cargo de D. Chaulie, I, 442-7, que adjunta la constitución en pp. 640-3. La historiografía posterior autorizada (Alberto Gil Novales, Claude Morange) han relativizado este suceso «avinaretiano», novelado en *La Isabelina* de Pío BAROJA.

64. Estamento de Procuradores. Sesiones del 3, 4, 5 y 6 de agosto 1834, en *Suplemento a la Gaceta de Madrid*.

65. Estamento de Procuradores. Sesiones del 1, 2, 4, 6, 8, 9 (ausente) y 10 de septiembre de 1834, en *Suplemento a la Gaceta de Madrid*.

El dictamen mayoritario (encabezado por Flórez Estrada) repudiaba por ilegítimo el reconocimiento de la deuda exterior del periodo absolutista y, en particular, el empréstito Guebhard⁶⁶. El debate se prolongó dos meses, en las dos cámaras, y finalmente ganó una solución aparentemente transaccional que, como señaló el profesor Fontana, dejaba el proyecto prácticamente igual que el original⁶⁷.

La discusión presupuestaria fue fraccionada por secretarías o ministerios, previamente se garantizó la prórroga (no había presupuestos desde 1831-32), aunque condicionada según Flórez (en nombre de la comisión) a la exclusiva competencia parlamentaria sobre la materia. Flórez presentó las propuestas de la comisión sobre la secretaría de Hacienda, que introducían severísimas reducciones⁶⁸. Entre tanto el procurador asturiano mostró una cruda posición ortodoxa «metalista», en sintonía con el *Curso*, al criticar el proyecto de reforma monetaria por pretender establecer legalmente una nueva paridad oro/plata, cuando debería limitarse a fijar el peso de las monedas⁶⁹.

Una de las incursiones sustantivas de la oposición al gobierno de Martínez de la Rosa en las cuestiones financieras fue la presentación el 13 de octubre de 1834 de una «petición» firmada por quince procuradores con la finalidad de que se devolviesen a sus compradores los bienes nacionales vendidos durante el Trienio constitucional, y se reconociesen las redenciones de censos así como las compraventas de bienes vinculados realizadas en dicha época. Entre los firmantes no se encuentra Flórez Estrada. La petición pasó las tres comisiones necesarias para llegar al pleno aunque no se abrió el debate al aceptarse la observación del secretario de Hacienda (conde de Toreno) al señalar que los dos primeros asuntos podrían abordarse en la discusión del proyecto de arreglo de la Deuda interior que prometía presentar al estamento de procuradores «dentro de pocos días», y el tercero (reconocimiento de bienes vinculados) estaba siendo tratado por el estamento de próceres. De todos modos durante esa misma sesión del 28 de octubre se evidenciaron algunas resistencias al tratar otra petición relativa a las capellanías⁷⁰.

El 31 de diciembre de 1834 el Conde de Toreno leyó a los procuradores su *Memoria sobre la deuda interior*. El proyecto de ley establecía un reconocimiento y

66. Conde de Toreno, «Proposición y proyecto de ley presentado en la sesión del día 7 de agosto...», y Estamento de procuradores. Sesión del 11 de setiembre, en *Suplemento a la Gaceta de Madrid*, 9 de agosto y 12 de setiembre 1834, respectivamente.

67. Flórez Estrada formó parte de la comisión mixta entre próceres y procuradores, pero no asistió a la votación final de su estamento donde el gobierno ganó por 81 contra 31 votos. Ver Estamento de Procuradores. Sesiones del 25 y 28 de octubre, 6 y 7 de noviembre de 1834, en *Suplemento a la Gaceta de Madrid*. Ver también, el clarificador análisis sobre el trasfondo del empréstito por Josep FONTANA (1977), *La Revolución Liberal. Política y Hacienda en 1833-1845*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, capítulo III, «Empréstitos contratados y sobornos», pp. 59-85.

68. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, Sesiones del 20 de diciembre de 1834, y 14, 16, 17 de febrero 1835 (ed. J. A. García, t. II). Muchos de los recortes fueron aceptados por Toreno sin dificultad, para asombro de muchos procuradores. Parece como si no importara otra cosa que se aprobaran unos presupuestos que habilitaran el gasto y la presentación del proyecto de deuda interior.

69. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, Sesiones de 5 y 7 de enero de 1835, II, pp. 1143 y 1153. La reforma fue derrotada y retirada.

70. Estamento de Procuradores. Sesiones del 25 y 28 de octubre de 1834. Ver el texto en *El Eco del Comercio*, 26 y 29 de octubre de 1834.

clasificación de las deudas, los bienes y recursos para la amortización de la deuda sin interés, los ingresos aplicados al pago de intereses, y el reconocimiento de las ventas de bienes nacionales realizadas durante el Trienio. Como se evitaba afrontar «el arreglo del clero» las líneas maestras muestran una tímida continuidad con la política desamortizadora de Carlos IV⁷¹.

La comisión presentó al estamento de procuradores el 18 de febrero de 1835 su dictamen sobre el proyecto de arreglo de la Deuda interior y el debate se prolongó desde el 9 de abril al 21 de mayo. Los bienes contemplados por la comisión para amortizar la deuda sin interés eran los provenientes de obras pías, el séptimo de bienes del clero secular, los de la Inquisición y las temporalidades de los Jesuitas (no incluidas por el gobierno), y la mitad de los baldíos y realengos (con numerosas excepciones). La otra mitad de baldíos se repartiría «entre los vecinos braceros y labradores que tengan a lo menos una yunta», a censo redimible al uno por cien⁷².

Una de las principales diferencias entre el gobierno y la comisión se refería a las diferentes prioridades o proporciones de consolidación de las deudas anteriores, una discusión en la que algunos procuradores gaditanos (Istúriz, Alcalá Galiano) no ocultaron su posición como defensores de sus paisanos tenedores de vales reales. Otra diferencia versaba sobre las condiciones de recuperación de los bienes nacionales vendidos durante el Trienio, pues el gobierno no preveía la reversión de las fincas hasta la nueva ordenación legal del clero. La discusión de totalidad permitió explicitar esas diferencias pero también la voluntad de transacción del conde de Toreno (respecto a la posición más rígida de Martínez de la Rosa). La votación inicial fue casi unánime, incluyendo a Flórez Estrada⁷³. Pero las discusiones sobre el articulado mostraron no solo las diferencias entre gobierno y comisión sino una insospechada división dentro de las fuerzas que tradicionalmente expresaban su apoyo al gobierno o representaban a la oposición. Al abordar la forma de adjudicar la mitad de baldíos y realengos, el conde de las Navas subrayó la conveniencia de que los receptores fuesen no propietarios, para disminuir la «clase proletaria» y aumentar la de seguidores del sistema liberal. El gobierno optó finalmente por reducir todas las condiciones a una futura norma reglamentaria.

La disolución de las sesiones de las Cortes en mayo de 1835 prolongó su cierre hasta la reapertura de la «legislatura» en noviembre, un periodo en el que el nuevo gobierno de Toreno no pudo frenar el proceso revolucionario de las Juntas hasta la llegada de Mendizábal. En ese ambiente, Flórez Estrada vuelve a aparecer —según fuentes policiales de escaso crédito— como uno de los dirigentes *republicanos*, junto a Ramón Ceruti, y en un presunto gobierno provisional de una conspiración para instaurar en julio como regente a don Francisco de Borbón⁷⁴.

71. Conde de Toreno (1835), *Memoria sobre la Deuda interior*, Madrid, [Imprenta Real].

72. «Proyecto de ley de la comisión de arreglo de la deuda pública interior, leído en el Estamento de Procuradores hoy 19 de febrero de 1835», *El Eco del Comercio*, 20 de febrero de 1835.

73. «Cortes. Estamento de señores Procuradores. Sesión del 11 de abril», *El Eco del Comercio*, 12 de abril de 1835.

74. Entre otros, ver Robert MARRAST (1989), *José de Espronceda y su tiempo. Literatura, sociedad y política en tiempos del romanticismo*, Barcelona, Editorial Crítica, pp. 301-2, 307. Flórez fue uno de los firmantes en agosto de 1835 de una protesta ante la reina por la detención efectiva o intentada de los procuradores

Al abrirse el segundo periodo de sesiones la votación de totalidad sobre la contestación al discurso de la corona fue casi unánime, al igual que el texto en sus detalles. Cabe destacar que el programa de Mendizábal incluía un plan de enajenación de los bienes de propios para financiar un sistema de «camino y canales», mientras se proponía la venta «inmediatamente» de los bienes nacionales presentes o futuros⁷⁵.

Los debates empezaron realmente con la discusión del proyecto de ley del voto de confianza (tres artículos) en el que el gobierno se comprometía a no aumentar la recaudación, movilizar medios para ganar la guerra sin recurrir a «nuevos empréstitos, ni en la distracción de bienes del Estado en que están destinados o en adelante se destinen a la consolidación o amortización de la Deuda pública, [...] y mejorar la suerte de todos los acreedores de la Nación»; también se obligaba a presentar los presupuestos de 1836 y dar cuenta en la «legislatura inmediata»⁷⁶. El dictamen de la comisión reordenó el texto en cuatro artículos e introdujo la restricción de mantener la tributación «sin alterar los tipos esenciales», y el gobierno retiró su proyecto aceptando el texto de la comisión. Buena parte de los debates (entre el 28 de diciembre y el 4 de enero) trató alrededor de los medios financieros ocultos en el proyecto, que el conde de Toreno denominó el «secreto» de Mendizábal al tiempo que denunciaba la instauración de una «dictadura económica». Pero esta oposición era muy débil pues en primera lectura el proyecto rozó la unanimidad, mientras en la votación sobre «dos recursos y medios» para ganar la guerra la victoria gubernamental fue terminante (134 a favor, 3 en contra y 12 abstenciones).

Flórez Estrada no intervino en ambos debates pero, como su primo Acevedo, votó con la mayoría ministerial, y también lo hizo en otros proyectos paralelos como el de la Guardia Nacional⁷⁷. Sin embargo las divisiones surgieron, como es conocido, en la discusión de la nueva ley electoral. El sistema mixto propuesto por la comisión, combinando el sufragio universal con la elección directa censitaria y de capacidades, fue derrotado en la sesión del 14 de enero, por 42 votos frente a 97 (entre los que se encontraba Flórez Estrada). La confrontación reveló distancias notables en la concepción de la estructura social y su función en el orden político. El conde de las Navas había defendido casi en solitario un criterio de máxima apertura porque «los contribuyentes son los consumidores, y no son los propietarios», y conforme a los principios de la economía política «los brazos» productores (trabajadores) deberían estar representados. Frente a estas afirmaciones, el conde de Toreno sentenció que el voto universal no era liberal, porque la garantía de la libertad estaba en la «independencia» de la propiedad y la «aristocracia del dinero». Respecto a la representación de los trabajadores,

Háse dicho, asimismo, que el verdadero contribuyente es el consumidor, opinión tomada de nuestro respetable compañero el Sr. Flórez Estrada y su escuela. Pero

Chacón, Alcalá Galiano, conde de las Navas y Caballero. Ver Fermín CABALLERO (1837), *El Gobierno y las Cortes del Estatuto. Materiales para su historia*, Madrid, Imp. de Yenes, pp. 110-129.

75. *Diario de Sesiones, Estamento de Procuradores*, Sesión del 16 de noviembre 1835 (ed. J. A. García), pp. 9-11.

76. *Diario de Sesiones, Estamento de Procuradores*, Sesión del 21 de diciembre 1835.

77. *Diario de Sesiones, Estamento de Procuradores*, Sesiones del 28 de diciembre 1835 al 3 de enero 1836.

el Sr. Conde de las Navas, que sacó a luz este principio, confundió una cuestión de economía política con la actual, que no tiene nada que ver con ella⁷⁸.

La discusión sobre la elección provincial o por distritos y el número de electores-contribuyentes del colegio acentuó definitivamente las diferencias. El 24 de enero la comisión, desasistida por el gobierno a pesar de la transacción ofrecida, perdió la votación (por 66 a favor, 77 en contra y 15 abstenciones), y en esta ocasión Flórez y Acevedo sumaron sus votos con la minoría⁷⁹. Tres días después Mendizábal pedía a la reina gobernadora la disolución de las Cortes.

4. FLÓREZ ESTRADA Y LA DESAMORTIZACIÓN DE MENDIZÁBAL (1836). UN PRÓLOGO Y TRES ACTOS

Desde los estudios pioneros de Miguel Artola y Luis Alfonso Martínez Cachero, como editores de las *Obras* del economista asturiano en 1958, hasta los trabajos publicados durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, la crítica de Flórez Estrada a los decretos de desamortización de Mendizábal en 1836 se ha considerado relevante por su profundidad analítica y su capacidad anticipatoria, pero también como un suceso de duración limitada y de escaso alcance político en la época, aunque de considerable (o discutible) trascendencia para la comprensión del desarrollo económico posterior. Las principales interpretaciones historiográficas del periodo 1958-85 poseían una base documental limitada. Además del pionero e influyente trabajo de Francisco Tomás y Valiente, el estudio canónico de Joaquín Arango sobre la «oportunidad perdida del capitalismo español» servía de presentación a una selección de textos legales, otros del propio Flórez (tanto sobre la desamortización de 1836, como sobre la *cuestión social* de 1839), más dos artículos anónimos del *Eco del Comercio* y otros de Espronceda y Larra publicados durante 1836 y, finalmente, un par de artículos del *Corresponsal* de 1839⁸⁰. Esta base documental e interpretativa se amplió con los estudios de Concepción de Castro sobre Andrés Borrego, director de *El Español* en 1836 y, sobre todo, con los trabajos más amplios de Josep Fontana sobre Mendizábal, la Hacienda pública liberal y el proceso histórico de la desamortización⁸¹.

78. *Diario de Sesiones, Estamento de Procuradores*, Sesión del 19 de enero 1836, p. 495.

79. Flórez votó junto a Cano, López, Chacón, García Atocha, García Carrasco, Alcalá Galiano, Istúriz, conde de las Navas, Flores Calderón, Caballero, Ferrer, Santafé, Acuña, marqués de Montevirgen, Calderón Collantes, Acevedo, Argüelles, Parejo, De Pedro, Heros, entre otros. Algunos de estos parlamentarios volveremos a encontrarlos más adelante.

80. Por razones doctrinales y estrictamente cronológicas conviene separar, en principio, las discusiones sobre la desamortización de 1836 respecto a las polémicas sobre el derecho de propiedad expuestas por Flórez en *La cuestión social* de 1839.

81. Joaquín ARANGO (1970a), «La crítica de Flórez Estrada a la desamortización de Mendizábal: una oportunidad perdida para el capitalismo español», *Revista de Trabajo* (31), pp. 113-31; Joaquín ARANGO (1970b), «Selección de textos clásicos (desamortización 1836)», *Revista de Trabajo* (31), pp. 133-256; Concepción de Castro (ed.) (1972), *Andrés Borrego, periodismo liberal conservador (1830-1846)*, Madrid, Castellote; Concepción de CASTRO (1975), *Andrés Borrego: romanticismo, periodismo y política*, Madrid, Tecnos; FONTANA (1977); Josep FONTANA (1985), «La desamortización de Mendizábal y sus antecedentes», en Ángel García Sanz y Ramón Garrabou (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea*, vol. I, pp. 219-244; Peter JANKE

La historiografía posterior ha reubicado la discusión desamortizadora de 1836 dentro de las transformaciones políticas contemporáneas que afectan a la formación de los primeros grupos políticos organizados, la polémica sobre la representación y los procesos electorales. Además de los estudios generales de Carlos Marichal, Isabel Burdiel y María Cruz Romeo, el trabajo de Wladimiro Adame de Heu sobre los orígenes del liberalismo histórico defiende la tesis de que la política desamortizadora de Mendizábal suscitó una ruptura dentro del liberalismo que «explicaría que tanto Flórez Estrada como Borrego contribuyeran al nacimiento del partido monárquico constitucional en julio de 1836 y en septiembre de 1837», mientras Juan Pan-Montojo ha subrayado el olvido, en la literatura sobre Flórez Estrada, de su giro hacia el moderantismo y el partido moderado a partir de la controversia sobre la desamortización eclesiástica⁸².

La presente revisión intenta incluir ese debate dentro de una trayectoria intelectual y política más amplia, tanto del autor como de sus contemporáneos, prestando una atención particular a la propia *secuencia* de los acontecimientos, descuidada en ocasiones.

Incertidumbre y alianzas ante los decretos desamortizadores

Como ya hemos visto, Flórez Estrada había expuesto de forma explícita su posición sobre los bienes nacionales en una extensa nota, incluida casi al final del segundo volumen de la cuarta edición del *Curso de economía política*, publicada en septiembre de 1835. Desde 1833 hasta 1836 se habían publicado también algunos trabajos que estudiaban la cuantía de la deuda pública española y los medios para afrontarla, como el documentado *Diccionario de hacienda* de Canga Argüelles, un largo ensayo de Andrés Borrego, las memorias de Pablo Pebrer y de Vicente Beltrán de Lis así como tratados generales como los *Elementos* del Marqués de Valle Santoro, la *Revista general* de Mariano Torrente y, durante el año 1836, se publicó el *Curso de economía política* de Eudaldo Jaumeandreu. Sin embargo los ámbitos preferentes de los debates contemporáneos sobre la desamortización fueron la prensa y el parlamento (incluyendo las memorias ministeriales), ámbitos sobre los que todavía es necesaria una investigación sistemática y específica no solo para el periodo que media entre

(1974), *Mendizábal y la instauración de la monarquía constitucional en España (1790-1853)*, Madrid, Siglo XXI; Ricardo ROBLED0 (1993), *Economistas y reformadores españoles: La Cuestión Agraria (1760-1933)*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Germán RUEDA HERRANZ (2004), «Álvaro Flórez Estrada y la desamortización», en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.) (2004a), pp. 439-73; Francisco TOMÁS Y VALIENTE (1971), *El marco político de la desamortización en España*, Espulgues de Llobregat, Ariel.

82. Wladimiro ADAME DE HEU (1997), *Sobre los orígenes del liberalismo histórico consolidado en España (1835-1840)*, Sevilla, Universidad de Sevilla; Isabel BURDIEL (1987), *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el Régimen del Estatuto Real (1834-36)*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim - IVEI; Carlos MARICHAL (1980), *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*, Madrid, Ediciones Cátedra; Juan PAN-MONTOJO (2008), «Álvaro Flórez Estrada: el otro liberalismo», en Manuel Pérez Ledesma e Isabel Burdiel (eds.), *Liberales eminentes*, Madrid, Marcial Pons, pp. 43-76; María Cruz ROMERO (2000), «La cultura política del progresismo: las utopías liberales, una herencia en discusión», *Berceo* (139), pp. 9-30.

diciembre de 1835 y los sucesos de la Granja de agosto de 1836, sino para los años inmediatamente posteriores.

Al inicio del debate sobre el voto de confianza, la *Gaceta de Madrid* publicó un artículo anónimo explicando, oficiosamente, la política económica del ministerio. Los dos objetivos prioritarios serían el reconocimiento y la *consolidación* de la deuda junto al desarrollo de la riqueza potencial que permitiera sostener el pago de intereses, y la *amortización* de la deuda por medio de «la venta de las fincas que ya pertenecen o hayan de pertenecer a la nación», a subasta y admitiendo títulos de la deuda consolidada por su valor nominal⁸³. Un plan que el propio Mendizábal tuvo que relativizar, pero sin desmentirlo, en el Estamento de Procuradores para no romper la estrategia de mutismo mantenida durante el debate del voto de confianza. *El Eco del Comercio* y *El Español* mostraron inmediatamente su aprobación (más condicionada por Borrego) aunque, en general, su contenido fue eclipsado por los debates posteriores, hasta la disolución de las Cortes.

Desde finales de enero de 1836 hasta mediados de marzo, en que ya se habían publicado los principales decretos e instrucciones sobre la deuda y sobre los bienes nacionales, la mayor parte de discusiones versó sobre el probable o deseable contenido de las normas y su influencia en el desarrollo futuro del crédito público y de la agricultura pero también en la cotización inmediata de los fondos en la Bolsa. De hecho, ya desde principios de enero surgieron diferentes cruces polémicos. La extensa sección de «Bolsa» de *El Español* no cesó de señalar los negativos efectos de la «incertidumbre» política, asociada al *secreto* del gobierno, sobre la cotización de los distintos tipos de deuda y, en particular, sobre la deuda sin interés que era la principal protagonista del mercado por su volumen de contratación, de forma preferente a 60 días. Desde el periódico todavía ministerial *Revista española-Mensajero de las Cortes*, Aniceto de Álvaro trataba de sostener la confianza remitiendo al programa económico del gobierno publicado en diciembre en la *Gaceta* y su próximo desarrollo normativo⁸⁴.

Sobre los bienes nacionales, *El Español* experimentó una evolución paralela a su deriva desde el progreso moderado a la moderación progresiva. Primero insistió en la necesidad de la desamortización siempre unida al sostenimiento del clero. Para ello proponía que se debería «capitalizar en propiedades la renta que (se) juzgue necesaria para su congrua sustentación». Aquí aparecen los censos reservativos redimibles para los clérigos en el momento de su fallecimiento⁸⁵. Tres semanas después Andrés Borrego presentó su propuesta general para todos los bienes nacionales, excluyendo una parte dedicada a «escuelas, colegios, bancos agrícolas y otras instituciones que reclaman las necesidades de la sociedad moderna». El resto debería venderse a censo reservativo a un canon moderado (dos o tres por cien), redimible «sólo en papel, al precio corriente de la Bolsa al tiempo de la redención» (que ayudará a las cotizaciones), y evitar la venta en metálico. Espera que la división

83. (Anónimo), «Se ha dicho en este periódico...», *Gaceta de Madrid*, 22 de diciembre 1835.

84. Aniceto de Álvaro (1792-1852), era «comerciante», y en estas fechas oficial de la secretaría de Hacienda y redactor de la *Revista-Mensajero*. En las elecciones de febrero de 1836 sería elegido procurador por Segovia.

85. (Anónimo), «Bolsa», *El Español*, 11 de enero 1836.

de las fincas originará «un sinnúmero de propietarios»⁸⁶. El 6 de febrero reconoce que el gobierno está legitimado para desamortizar por el voto de confianza, una postura que abandonará en pocas semanas.

A mediados de febrero Aniceto de Álvaro, desde la *Revista*, filtró con mayor concreción las próximas medidas que preparaba el gobierno⁸⁷. *El Español* respondió a la anunciada venta de los bienes nacionales, recordando la polarización social francesa posterior a los *assignats*. Para evitarla había que asegurar «al pueblo trabajo e instrucción», por medio de los bienes nacionales excluidos de la venta. Éstos deberían dedicarse a: «pensiones alimenticias» (del clero), «bancos agrícolas», «escuelas de instrucción primaria en todos los pueblos», una «escuela agrícola-práctica» por provincia y fincas cedidas como prima a las compañías constructoras de caminos y canales. Las medidas se enmarcan en un programa más amplio,

un sistema económico-municipal por el que se proveyese a las necesidades del pueblo, organizando un plan de trabajos públicos que ofreciese un empleo seguro a todos los brazos necesitados u ociosos, el resto de bienes nacionales, que todavía deberá ser considerable, podría destinarse sin inconveniente al pago de la deuda pública.

Al final, reitera su predilección por la consolidación (pago de intereses) frente a la amortización o devolución de la deuda que pretendía el gobierno, presentando sus ideas como una coincidencia con Flórez Estrada, sin mencionar su nombre:

Conformes a esta parte con las ideas emitidas por un excelente economista y patriota español, nosotros preferiríamos que los bienes nacionales después de separada la parte que debería destinarse a los objetos que hemos señalado, se diese a censo a los arrendadores que actualmente los disfrutan, o a otros licitadores que ofreciesen iguales garantías⁸⁸.

Cabe anotar que Borrego matiza que la coincidencia con Flórez es parcial («a esta parte»), sin aclarar que su programa activo de fomento del empleo contradecía abiertamente las propuestas del *Curso de economía política*. Las continuas críticas de *El Español* son juzgadas por la *Revista* como un deslizamiento hacia una oposición más permanente al gobierno. Borrego admite entonces que el país ha perdido la fe que tenía en Mendizábal⁸⁹. Pocos días después vuelve a cuestionar la dedicación de todos los bienes nacionales al pago de la deuda, e insiste en su fórmula de venta a censo reservativo y, después de algunos cálculos, sugiere que el pago en papel de la deuda debería ser a la cotización del mercado y no al nominal de los títulos⁹⁰.

86. (Editorial / Andrés Borrego), «En las presentes circunstancias...», *El Español*, 3 de febrero 1836.

87. (Anónimo / Aniceto de Álvaro), «Deuda interior», *Revista española-Mensajero de las Cortes*, 16 de febrero 1836.

88. (Editorial / Andrés Borrego), «Un periódico ministerial...», *El Español*, 17 de febrero 1836. Está reproducido en Concepción de CASTRO (ed.) (1972), pp. 99-105.

89. (Editorial / Andrés Borrego), *El Español*, 21 de febrero 1836.

90. (Editoriales / Andrés Borrego), «La autorización concedida por el gobierno...», y «Según los principios...», *El Español*, 25 de febrero 1836.

A principios de febrero, el *Eco del Comercio* sostuvo primero la solución de Flórez (expuesta en el *Curso*) en unos términos inequívocos, aunque sin cerrar todavía la solución:

Tres medios [se] nos ocurren de enajenar los bienes nacionales: darlos a censo o canon anual, venderlos a plazos, o venderlos al contado, admitiendo en ambos casos créditos de la deuda sin interés y con él. El primer sistema, recomendado con solidísimas razones por buenos economistas, y señaladamente por nuestro compatriota Flórez Estrada, tiene la gran ventaja de hacer más divisible la propiedad, de interesar a las masas en las reformas de la revolución, y de valer para el estado sumas de mayor monta [...] pueden comprar los pequeños capitalistas [...] sube el precio de las enajenaciones y el caudal nacional. Pero entonces no se va derechamente a la amortización de la deuda, sino a proporcionar al gobierno rentas con que pagar los réditos o intereses [...] un plan de amortización sucesiva, muy ventajoso, aunque más lento.

Dicho se está que nosotros preferimos el primer método al segundo, y este al tercero; pero por cualquiera de ellos puede el gobierno dar empuje a nuestros fondos, sin aumentar los presupuestos [...] ⁹¹.

El periódico reivindicó días después, frente al estatutario *La Abeja*, los méritos políticos de Flórez para la reelección en Oviedo, pero al publicarse el decreto del 19 de febrero descartó su propuesta inicial y elogió la solución del gobierno:

Sabido es que nosotros hemos opinado por la enajenación a censo, coincidiendo de buen grado en las doctrinas de nuestro célebre economista y apreciable compatriota D. Álvaro Flórez Estrada; pero no somos tan pagados de nuestro parecer, [...] en la venta a plazos podían obtenerse otras ventajas: pues si por el primer método era consiguiente sacar mayores productos, por el segundo eran más breves y más pronto perceptibles los resultados. El plan que el gobierno establece [...] nos han dejado satisfechos cuanto es posible; porque vemos cuanto se acerca a nuestro primitivo pensamiento, y que en gran parte reúne lo mejor de él, con otros beneficios de la venta real, y perpetua enajenación del dominio ⁹².

Para Caballero la venta a plazos permitirá el acceso a la propiedad a los «pequeños capitalistas, a la clase media», máxime cuando solo se exigía un quinto del remate en metálico, lo que reforzará el «nuevo orden político». En otro comentario, Caballero elogiará el «memorable» decreto de 19 de febrero con sugerencias como hacer un descuento a los compradores que pidieran la tasación y establecer equivalencias entre las deudas al 5 y al 4% ⁹³.

91. (Editorial / Fermín Caballero), «Suponen los que presumen...», *El Eco del Comercio*, 3 de febrero 1836. El artículo analiza las ventajas e inconvenientes de cada método en unos términos que siguen la lógica de Flórez.

92. (Editorial / Fermín Caballero), «Sabido es que nosotros...», *El Eco del Comercio*, 22 de febrero 1836. Los comentarios elogiosos sobre Flórez en 14 y 19 de febrero.

93. (Editorial / Fermín Caballero), «El memorable decreto...», *El Eco del Comercio*, 25 de febrero 1836.

El artículo «Del uso que deba hacerse de los bienes nacionales» es, seguramente, el texto más conocido de Flórez Estrada en la actualidad. El autor lo remitió a varios periódicos y se publicó el domingo 28 de febrero simultáneamente en *El Español*, *El Eco del Comercio* y *La Abeja* y, al día siguiente 29, en la *Revista-Mensajero*⁹⁴. Fortuita o intencionadamente, apareció un día después de celebrarse las elecciones de procuradores de la legislatura de 1836, en las que Flórez fue elegido por Oviedo. Ese mismo día se decretó la consolidación de la deuda, y el uno de marzo la instrucción para la venta de los bienes del clero. Hasta ese momento Flórez era considerado habitualmente como un antiguo exaltado que había permanecido firme junto a la minoría progresista no gubernamental en la votación de la Ley electoral de enero, lo que concuerda con los comentarios electorales adversos de la *Abeja*, y favorables del *Eco del comercio* y la *Revista-Mensajero*. El periódico local *El Asturiano* también consideraba a los electos como miembros de la «antigua oposición» a Martínez la Rosa y Toreno⁹⁵.

El texto de Flórez comienza con una sentencia que está presente en casi todas las obras del autor: «La mala distribución de la riqueza es, en último resultado, el origen de todas las querellas del género humano». La distribución justa es aquella que «es más conveniente a los intereses de la mayoría de los asociados». A la luz de este principio expresa un juicio crítico del decreto de 19 de febrero, sin poner en duda la conveniencia de la desvinculación de los bienes del clero regular. El problema es elegir entre pagar «una gran deuda, cuya suma aún no (se) conoce», por medio de la venta de los bienes nacionales, o bien que el estado «arriende en enfiteusis todas estas fincas y reparta su renta entre los acreedores». Flórez considera que

el segundo método es el único justo, el único compatible con la prosperidad futura de nuestra industria, el único conveniente a los intereses de los acreedores, el único popular y, por consiguiente, ventajoso al trono de Isabel, el único que no perjudica a la clase propietaria, el único, en fin, por el que se puede mejorar la suerte de la desgraciada clase proletaria⁹⁶.

De forma sintética, Flórez realiza un análisis comparado alrededor de estos seis puntos. Los principales argumentos son que la venta conjunta de las fincas haría bajar su precio, afectando tanto a los tenedores de deuda como a los propietarios de la tierra. La enfiteusis concilia intereses y favorece las mejoras y la inversión, y la administración de las fincas públicas podría encomendarse a las diputaciones

94. Recogido en Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1958 (1836)-b), «Del uso que deba hacerse de los bienes nacionales», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Obras*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, vol. I, pp. 359-64. Reeditado también en la «Selección de textos» de Joaquín ARANGO (1970), 158-62; en *Revista de economía política*, n° 30, 1962, pp. 121-7, y en Gonzalo CAPELLÁN DE MIGUEL (ed.) (2007), *Biblioteca del pauperismo*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, vol. V, pp. 19-24.

95. *El Asturiano. Boletín Oficial de la Provincia de Oviedo*, n° 18, 2 de marzo 1836, p. 4.

96. Del uso que deba hacerse de los bienes nacionales, *Obras*, I: 361.

provinciales. La venta no implicará una efectiva subdivisión de las fincas, sino un aumento de las rentas a los colonos y que «los pueblos detesten las reformas», como ocurrió en el Trienio. La venta también beneficiará a los «especuladores [...] habituados a enriquecerse escandalosamente en pocos días». Los nuevos enfiteutas accederían a una «casi propiedad» que favorece la laboriosidad y la riqueza, y estarían interesados «en sostener las reformas», evitando la miseria de la «desgraciada clase proletaria».

Pero el artículo de Flórez, además de presentar una discusión económica y social integrada, finalizaba con la petición de que se suspendiera «la ejecución del decreto» de 19 de febrero a tres semanas de que se constituyeran las Cortes. Era una fórmula intermedia que, sin llegar a la moción de confianza explícita (excluida por el Reglamento de las Cortes), pretendía el reconocimiento del fracaso gubernamental y su rectificación parlamentaria. La viva polémica intensificada a continuación no puede entenderse correctamente sin prestar atención a la transformación de las nuevas orientaciones en la prensa y en los grupos políticos.

Andrés Borrego señaló el 29 de febrero que, después de las elecciones ya concluidas, «un solo pensamiento es el que campea, pensamiento claro, distinto, absoluto, exclusivo: el de la conservación». Sugiere que sería conveniente que se reconsiderara la cuestión de los bienes nacionales por medio de «una ley hecha en Cortes (frente a) una ordenanza o decreto Reab»⁹⁷. Desde los primeros días de marzo y durante las semanas siguientes *El Español* desplegó una campaña sistemática de creciente oposición al gobierno en torno a los bienes del clero y la baja de los fondos en la bolsa, hasta la dimisión de Mendizábal a mediados de mayo (aunque en realidad perduró hasta la salida de Borrego del *Español* a mediados de agosto).

Aprovechando el revuelo causado por el artículo de Flórez, Borrego celebra y elogia extensamente el texto del reconocido economista asturiano, como una síntesis económica, social y política, e insiste en no ceder ante los intereses de los «especuladores opulentos» y el peligro de una polarización social. Une sus argumentos con los de Flórez proponiendo la cesión «a censo o a enfiteusis»⁹⁸. Subraya que hay «dos sistemas» financieros enfrentados (el gobierno y el de Flórez), pero reivindica la idea de sostener el crédito público con el pago de los intereses (no con la amortización), expuesta en el libro de Andrés Borrego *De la dette publique*⁹⁹.

Ante las críticas de Aniceto de Álvaro a Flórez desde la *Revista*, Borrego anticipa una respuesta y aglutina su posición con el plan de Flórez («es el nuestro»), aunque matiza su preferencia por el censo reservativo. La administración de los censos por

97. (Editoriales / Andrés Borrego), «Aunque por los pocos nombramientos...», y «Una de las mayores ventajas...», *El Español*, 29 de febrero 1836.

98. (Editorial / Andrés Borrego), «Un célebre economista español...», *El Español*, 1 de marzo 1836.

99. (Editorial / Andrés Borrego), «Ahora que el plan propuesto...», *El Español*, 3 de marzo 1836. La autocita es a Andrés BORREGO (1834), *De la dette publique et des finances de la monarchie espagnole*, París, Paulin. Adame de HEU (1997) no parece conocer bien este libro porque atribuye a Borrego haber anticipado en él todo el plan alternativo al de Mendizábal. En realidad su propuesta en 1834 era no tocar los bienes del clero (que pertenecían a la *época constitutiva del nuevo orden social*), formar una comisión de encuesta, capitalizar el diezmo con recompra obligatoria por los propietarios y utilizar estos ingresos para cubrir la carga financiera de la deuda.

las diputaciones provinciales será rápida, más económica, y con efectos políticos inmediatos «para la causa de la Reina»¹⁰⁰.

La vertiente financiera de las reformas atrajo la atención de los periódicos y del público (cabe recordar *El gobierno y la Bolsa* de José de Espronceda publicado en estas fechas). Se extendieron interpretaciones muy desfavorables sobre los «especuladores» (un tipo social que, para algunos observadores, pertenecía Mendizábal), sobre la escasa transparencia y el corto número de agentes que «monopolizaban» las transacciones. La *Revista* abundaba en la existencia de posiciones monopolísticas y el carácter especulativo de las transacciones a plazo¹⁰¹. Pero la sección de «Bolsa» de *El Español* desde marzo ya no inculpa a los especuladores de la baja en las cotizaciones, sino al propio gobierno: a la ruptura de expectativas causada por el sistema de consolidación de la deuda sin interés durante un plazo de seis años por sorteo. Aunque la rentabilidad teórica fuese del 22% anual, lo que falta en la bolsa es el dinero de los «verdaderos» compradores de tierras, y esto depende «de la marcha del gobierno y los sucesos de Navarra...». En esas circunstancias, la elevada prima de interés a dos meses se dispara vertiginosamente para un periodo dos o tres años, porque la prima no aumenta linealmente con el tiempo sino «con una potencia [matemática] no bien descifrada todavía aún, y siempre variable»¹⁰².

La presencia de editoriales o textos remitidos al *Español* con referencia a la posición de Flórez Estrada y del propio periódico se mantuvo con una frecuencia casi diaria hasta la constitución de las Cortes. Borrego aprovecha las críticas a Flórez en la *Revista* (A. de A.) y la *Abeja* (M. O. de Z.) para replicar y también para matizar las diferencias entre ambos:

La enfiteusis no es un arrendamiento, como le ha imaginado el Sr. Flórez Estrada, [...] sino un verdadero contrato de traslación de dominio bajo un canon...¹⁰³.

Por nuestra parte hallamos preferible el *reservativo*. El *enfiteútico* no nos place por la reserva del dominio directo en el censalista, por el derecho de tanteo, comiso y luísmo que tanto se oponen a las mejoras de las fincas¹⁰⁴.

En ciertos momentos insiste en las coincidencias con Flórez «en la esencia» y se sugieren retoques para rectificar algunos defectos, como la posible subdivisión excesiva de las fincas. Borrego le recuerda a Flórez los casos francés e irlandés y la autoridad de McCulloch, y recomienda establecer un mínimo de superficie de explotación. Otro inconveniente es que su plan podría «acabar con la clase de

100. (Editorial / Andrés Borrego), «Desde que supimos con certeza...», *El Español*, 4 de marzo 1836.

101. Esa posición sobre prácticas de intervención tuvo réplicas como la firmada por «F», «Fondos Públicos. Remitido», *Revista española-Mensajero de las Cortes*, 6 de marzo 1836. Distingue el autor entre «capitalista» (con posiciones de cartera) y «especulador» (beneficio a corto), y expone la dinámica de ajuste en el mercado descontando los sucesos futuros. Se refiere a las bolsas europeas y a la de Madrid, concluyendo que el problema no es de los agentes sino de la ley reguladora.

102. (Anónimo / ¿Andrés Borrego?), «Bolsa», *El Español*, 4, 7 y 9 de marzo 1836.

103. (Anónimo / Andrés Borrego), «Sobre dar en enfiteusis los bienes nacionales», *El Español*, 7 de marzo 1836.

104. (Editorial / Andrés Borrego), «En el número 678 de la Abeja...», *El Español*, 11 de marzo 1836.

jornaleros», una objeción nunca contestada o asumida abiertamente por Flórez¹⁰⁵. En el mismo sentido se insertan algunos artículos remitidos, como uno de J. C. E. que sugiere distinguir tipos de cultivo para asignar tamaños de explotación diferenciados. En el caso de fincas con arbolado cultivado o para madera no debería modificarse el tamaño de las fincas porque están adaptadas para «personas ricas y acomodadas» que sabrán mejorarlas. Por el contrario, en las tierras de labor, en las no cultivadas o de pasto convendría que «se dividan en suertes», y utilizar la enfiteusis propuesta por Jovellanos y Flórez Estrada¹⁰⁶. O se insertan noticias que intentan transmitir la existencia de un supuesto amplio apoyo social a la propuesta del economista asturiano, como la felicitación de la Sociedad Económica de Oviedo¹⁰⁷.

La Contestación de Flórez Estrada y el debate parlamentario

Desde mediados de marzo, la proximidad de la apertura de las Cortes reavivó los debates sobre la validez de la Constitución de 1812, la debilidad del gobierno, el discurso de la corona y el forcejeo para la elección de presidente del estamento de procuradores, del que salió vencedor Antonio González. Se interpretó que Istúriz había sido humillado y, lo más relevante, que se había manifestado un nuevo mapa político en la cámara: de inmediato Istúriz y Alcalá Galiano ocuparían sus asientos a la derecha¹⁰⁸.

En este clima, coincidió en el tiempo la discusión del proyecto de contestación al discurso de la Corona y la difusión del ensayo de Flórez Estrada *Contestación... a las impugnaciones a su escrito sobre el uso que deba hacerse de los bienes nacionales*. El ensayo tuvo dos ediciones periodísticas, una en *El Español* el 5 de abril y otra en *El Eco del Comercio*, más la edición en forma de folleto impreso¹⁰⁹.

Este trabajo de Flórez es una refutación de las críticas presentadas por A. de A. en *La Revista*, y M. O. de Z. en *La Abeja*, a los que identifica como portavoces del gobierno, aunque en el interior del texto Flórez se refiere también a J. N. e indirectamente al

105. (Editorial / Andrés Borrego), «El poco efecto que hasta ahora...», *El Español*, 15 de marzo 1836.

106. J. C. E. (?), «Sobre la venta de bienes nacionales. Remitido», *El Español*, 15 de marzo 1836.

107. La Sociedad Económica había leído en sesión pública el artículo «Del uso que debe hacerse de los bienes nacionales», felicitaba a su autor y le informaba que iba a remitir una memoria a la Reina. Ver (Anónimo), «Bienes nacionales...», *El Español*, 19 de marzo 1836, que reproduce la nota de felicitación incluida en *El Asturiano. Boletín Oficial de la Provincia de Oviedo*, n° 21, 12 de marzo de 1836, p. 4.

108. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 23 de marzo 1836 (ed. J. A. García, 1869). En esa votación Flórez Estrada recibió 5 votos, que podemos interpretar provenían de sus amigos más cercanos, no comprometidos directamente en la disputa. El 2 de abril Flórez fue designado para las comisiones de Hacienda y de Guerra.

109. Álvaro Flórez Estrada, «Contestación a las impugnaciones a su escrito sobre el uso que deba hacerse de los bienes nacionales», *El Español*, 5 de abril 1836; mientras *El Eco del Comercio* fraccionó su publicación en tres partes: 16, 17 y 18 de abril 1836. El folleto, con el mismo título, en Madrid, Imp. de Miguel de Burgos, 1836, 17 pp. Recogido en Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1958 (1836)-a), «Contestación de D. Álvaro Flórez Estrada a la impugnaciones hechas a su escrito sobre el uso que deba hacerse de los bienes nacionales», en Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Obras*, Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, vol. I, y reeditado en *Revista de Economía Política*, n° 30, 1962, pp. 128-53.

*Español*¹¹⁰. Los referentes de la polémica coinciden con los que había replicado anteriormente Borrego desde su periódico, y se excluyen de la discusión explícita otros textos, por ejemplo, publicados en el *Eco del Comercio*¹¹¹. El ensayo está organizado en forma de réplica a seis objeciones principales, con algunas digresiones particulares que parecen añadidos a una primera redacción. La réplica, a su vez, está precedida por algunas aclaraciones generales sobre el plan para evitar equívocos: su propuesta se refiere a los «predios rurales» (no urbanos) que constituyen el objeto de una «*Ley Agraria*», que incluiría los bienes del clero regular, beneficencia, baldíos y propios. Adapta el sistema de Pietro Leopoldo en Toscana insistiendo en el carácter de enfiteusis *condicional* por cincuenta años, renovable con el pago de tres rentas, partiendo de la renta antigua, dividiendo las fincas en explotaciones que permitan «dar ocupación todo el año a una familia de nueve individuos», y por tanto la extensión depende «de la especie de cultivo a que se destine el terreno»¹¹².

La primera réplica se refiere a la crítica de Aniceto de Álvaro sobre la dificultad administrativa y los costes de gestión de los bienes nacionales en manos del Estado. Flórez exhibe, como contra-ejemplos, el modelo toscano, la propia experiencia de los conventos y del censo de población de Granada. Para obviar la tradicional interferencia de los poderes locales, sugiere que se aplique la nueva organización de las diputaciones (Real decreto de 21 de septiembre 1835)¹¹³.

La segunda réplica niega la contradicción, sugerida por De Álvaro, entre la administración pública de los bienes nacionales cedidos a censo y la descalificación realizada en el *Curso* a las empresas públicas y el Estado como propietario. Para Flórez no existe tal contradicción porque su plan solo implica el papel del Estado como recaudador del censo anual, no como productor¹¹⁴.

La tercera contestación aborda frontalmente la supuesta prioridad absoluta de amortizar la deuda pública, objetivo que los críticos daban por sentado y consideraban incompatible con el plan de censos enfiteúticos. Flórez considera que la prioridad era cumplir con el pago de los intereses sin comprometer las «atenciones

110. En trabajos anteriores he identificado «M. O. de Z» con Ortiz de Zárate, pero me parece más verosímil el nombre de Manuel Luis ORTIZ DE ZÚÑIGA MONTEMAYOR (1806-1873), coautor de *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España* (1832), que en esa época era juez de Morón, y con relaciones con Javier de Burgos. El artículo crítico de M. O. de Z. sobre Flórez Estrada se publicó como «remitido» en la *Abeja* del 6 de marzo. Posteriormente el autor alcanzaría gran predicamento como uno de los primeros administrativistas españoles. Con la firma J. N. se publicó un artículo remitido sobre el plan de Flórez: «El destino que ocupo...», *Revista española-Mensajero de las Cortes*, 28 de marzo 1836, cuyo autor confiesa ser «oficial de una de las contadurías de Amortización».

111. (Editorial / Fermín Caballero), «Dos decretos de suma importancia...»; y «Dijimos ayer con suma franqueza», *El Eco del Comercio*, 4 y 5 de marzo 1836, respectivamente. Reproducidos en la Selección de J. ARANGO (1970), pp. 163-70, como publicados los días 3 y 4. Que Flórez no replicara directamente los editoriales de Caballero puede deberse a la coincidencia en la necesaria división de las fincas, la aceptación de algunas de sus críticas sobre la explotación familiar y el papel de las diputaciones provinciales como administradores. Aun así permanecía la discrepancia principal sobre la *venta* de las tierras de los regulares, porque Caballero admitía la data a censo redimible para baldíos, realengos y propios.

112. Contestación..., *Obras*, I, 367-8.

113. Contestación..., *Obras*, I, 369-70.

114. Contestación..., *Obras*, I, 370-1.

comunes del Estado», de lo contrario se ponía en riesgo la existencia misma del Estado. El proyecto del gobierno atendía «los intereses en la bolsa» y era «insuficiente, mezquino, miserable», una especie de concurso de acreedores injusto. El plan de enfiteusis promovería una mayor capacidad fiscal y entonces sería posible la amortización¹¹⁵.

En cuarto lugar, y frente a la objeción de que la división en pequeñas explotaciones conduciría al fracaso por la falta de capital de los colonos, Flórez sostiene que la formación de capital en la agricultura es «obra del tiempo», o bien la consecuencia del traslado ruinoso de capital desde otros sectores. El sistema de venta a capitalistas conllevaría el aumento de las rentas de la tierra y el reforzamiento del carlismo. Las ventajas de la enfiteusis para la «creación y acumulación de capitales» pueden comprobarse en casos concretos¹¹⁶. Además, es una base de conciliación de intereses sociales en torno a una «Ley Agraria» que promueva la integración de los proletarios («arraigo, educación, moralidad, conocimiento de las ideas sociales..., interés en defender la libertad»), sin alterar profundamente el derecho de propiedad como pretenden los nuevos reformadores sociales. Flórez expone aquí claramente la idea de que la propiedad de los recursos naturales (que no son producto del trabajo) descansa en una ley positiva, no en el derecho natural. El sistema de enfiteusis condicional elude los defectos de la regulación de la propiedad en el feudalismo, y de «dos más célebres escritores de nuevas bases sociales –Owen, Thompson, Furrier (sic), Raibaud de L'Ange– [que] quieren que desaparezca el derecho individual de propiedad...»¹¹⁷.

En esta cuarta réplica dedica también una respuesta a la propuesta de censos reservativos aparecida en «algunos periódicos», pero sin mencionar a Borrego. La enfiteusis es superior porque la seguridad de la «semi-propiedad» promueve el ahorro y la distribución de la propiedad facilita la estabilidad social, mientras la propuesta de censos reservativos es «impracticable» porque no es posible pagar el censo, mejorar las fincas y ahorrar la redención al mismo tiempo, según la experiencia de «los progresos más rápidos de la riqueza de las naciones». Su conclusión manifiesta un explícito rechazo al plan del director de *El Español* pues «el sistema de venta a censo reservativo, no es otra cosa a mis ojos más que sostener disfrazadamente el sistema de la venta absoluta, desentendiéndose de mejorar la suerte de la clase desgraciada»¹¹⁸.

La quinta contestación vuelve a la tesis de Ortiz de Zúñiga sobre la existencia de recursos más que suficientes para amortizar la deuda. Flórez censura la consolidación de la deuda sin interés porque equivale a un nuevo empréstito «ruinoso»,

115. Contestación..., *Obras*, I, 371-3.

116. Contestación..., *Obras*, I, 373-6. Además de Toscana, Ribarroja (Valencia), la isla de San Fernando, Montánchez y Alcuéscar (Cáceres), y el valle de Currueño (León). Sobre Toscana Flórez cita a «Ricci, célebre economista italiano, y empleado de hacienda en la capital de aquel ducado», pero parece una confusión entre el primer ministro toscano Francesco Maria Gianni (1728-1821), con Lodovico Ricci (1742-1799) que desempeñó diferentes puestos en el ducado de Modena. En cualquier caso, la información utilizada sobre Toscana proviene de los *Nonveaux principes d'économie politique* de SIMONDI.

117. Contestación..., *Obras*, I, 376-8. Esta posición será revisada sistemáticamente por el autor en 1839, con el folleto *La cuestión social*.

118. Contestación..., *Obras*, I, 378-9.

y rechaza la prelación de pagar primero a los tenedores de deuda por delante de las «necesidades perentorias» que no están garantizadas por un «déficit que no se puede llenar». Era necesario «crear los recursos que nos faltan» antes que atender a los especuladores, porque los «negocios del papel, o los juegos de la bolsa» no son tratos comerciales normales (con beneficio mutuo), sino «inmorales, ruinosos para uno de los traficantes, estériles para la sociedad, e incompatibles con la industria». Flórez responde también la idea, presentada por J. N. en la *Revista*, de que la gestión pública de los bienes nacionales sería muy costosa, lenta y prácticamente imposible. Se pagaría la renta que cobraban los conventos, lo cual no requería tasaciones ni subastas¹¹⁹.

Ortiz de Zúñiga había sugerido que si el precio de remate de las fincas a subasta fuese inferior al de tasación, como Flórez predecía, entonces no se cumpliría la subida de la renta a los colonos, que era otra de sus predicciones. La sexta y última réplica de Flórez Estrada subraya que en tal supuesto los propietarios saldrían doblemente perjudicados por la caída del precio de la tierra y de las rentas. En ese caso, es muy improbable que los «traficantes de bolsa» quieran o puedan sostener a Isabel en medio de los conflictos y el abatimiento económico general: «mientras subsista el germen de las agitaciones, cual es la miseria y el descontento de las clases trabajadoras, aquellas renacerán continuamente»¹²⁰.

El mismo día que aparecía en *El Español* la extensa *Contestación* de Flórez, el 5 de abril, el procurador Manuel Parejo dimitía de la Junta de bienes nacionales, y se inició el debate sobre el proyecto de contestación al discurso de la corona. Istúriz expuso una dura crítica a la política de Mendizábal, pues los fondos se habían agotado (están «vendidas hasta las campanas»), el gobierno por debilidad había cedido a las presiones de los tenedores de deuda sin interés y de vales, rectificando las condiciones iniciales de consolidación (que «ni la censuro, ni la aplaudo»), se había excedido en el uso del voto de confianza y había consentido la ejecución de la madre de Cabrera. Sin entrar en la cuestión de los bienes nacionales, desmentía rotundamente que fuese partidario de la «bancarrota» de la hacienda pública¹²¹.

El conde las Navas mantuvo el tono de dureza y claridad al hablar del «mando dictatorial» y el «despotismo», el «naufragio» de Mendizábal, la paralización de la bolsa, y el enfoque sobre los bienes nacionales, donde «se ha visto a un célebre economista, el señor Flórez Estrada, presentarnos conocimientos brillantes, útiles al país, y que el Gobierno no ha tenido presentes; de aquí es que los perjuicios que del decreto puedan seguirse, son incalculables», máxime cuando excedía de lo previsto en el voto de confianza¹²². Alcalá Galiano volvió a insistir, provocando la respuesta Mendizábal:

Respecto de los decretos sobre la deuda interior, que ha dado el Gobierno, éste se reserva contestar a su tiempo, cuando dé cuenta del voto de confianza. Entonces defenderá sus doctrinas, y procurará convencer al Sr. Flórez Estrada

119. *Contestación...*, *Obras*, I, 379-82.

120. *Contestación...*, *Obras*, I, 382-3.

121. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 5 de abril 1836, pp. 36-9.

122. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 6 de abril 1836, pp. 50-4.

de la preferencia que cree debe dárseles a las de S.S. o S.S. me convencerá a mí de que las suyas son más admisibles. Mas estos decretos deben presentarse al Estamento...¹²³.

El procurador Manuel Parejo, propietario cordobés, expuso algunos argumentos utilizados por Flórez sobre la indeterminación del valor de los bienes nacionales y sobre la deuda pública, y añadió una alusión al «sustento» de los regulares. Para despejar las dudas sobre si mantenía que no se vendiesen los bienes del clero regular, «yo diré que sí, que a papel no deben venderse de manera alguna; pero hay otra manera más ventajosa como ha dicho muy bien el Sr. Flórez Estrada, se pueden dar a enfiteusis, de modo que la nación conserve capital y réditos...». Parejo denunció un trato de favor de unas deudas sobre otras y exigió que los decretos pasasen a la comisión¹²⁴. La respuesta vino de Joaquín María Ferrer para afirmar que se habían reconocido todas las deudas, reforzando el crédito. Sobre los bienes del clero,

Una opinión, que respeto mucho, de un ilustre economista, que se halla en nuestro seno, es que dichos bienes deberían venderse de tal o cual manera; pero esta es otra cuestión muy controvertible que se ventilará en su día. Para mí creo desde ahora que hay principios en el proyecto de que hablo, que son muy aplicables al país de su autor; pero no así a otras provincias donde la naturaleza de los terrenos obliga a lo que se llama la gran cultura, aquella que necesita capitales, siendo por consiguiente la subdivisión imposible¹²⁵.

Ferrer defendió con energía la legalidad del decreto como una garantía de la seguridad de los compradores.

Andrés Borrego aprovechó la oportunidad del discurso de Parejo para defender el proyecto de Flórez Estrada, ahora acotado para no extremar la subdivisión de las explotaciones¹²⁶. Al día siguiente volvió a acentuar la equivalencia de lo propuesto por Parejo, Flórez Estrada y *El Español*, repetir los efectos adversos de la venta y replicar a Ferrer que la objeción de los colonos sin capital «la ha prevenido el Sr. Flórez Estrada proponiendo que las fincas se den a censo (sic) a los mismos colonos que hoy las cultivan en arrendamiento», añadiendo por su cuenta la conveniencia de los bancos agrícolas¹²⁷.

Superado el debate general se pasó a la discusión de los párrafos del proyecto de contestación. El relativo a los bienes nacionales (el duodécimo) suscitó la oposición de Manuel Parejo: «jamás daré mi asentimiento al decreto de bienes nacionales, que como manifesté el otro día, tiene tendencia a dejar a la nación arruinada; [...] debe producir infinitos males». También se opone al párrafo porque «tiende a anticipar un voto de aprobación sobre este mismo decreto». Añade otros argumentos contra la prioridad de la deuda, porque «la Nación no estaba en posibilidad de

123. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 7 de abril 1836, p. 87. Parece como si el duelo dialéctico propuesto por Mendizábal estuviera dirigido gestualmente a Flórez Estrada, no a Galiano.

124. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 8 de abril 1836, pp. 98-100.

125. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 8 de abril 1836, pp. 103-4.

126. (Editorial / Andrés Borrego), «Tocó por fin...», *El Español*, 9 de abril 1836.

127. (Editorial / Andrés Borrego), «Contestando al conciso...», *El Español*, 10 de abril 1836.

pagar los capitales», porque la venta supone quedarse sin capital, y —«da razón mas fuerte»— porque había que asegurar la «manutención» de los exclaustrados. Admite que debería respetarse a las 600.000 personas pertenecientes a las familias de los acreedores, pero no a costa de olvidar «otro millón y medio» de posibles propietarios si se hubiesen cedido en enfiteusis. Los decretos deberían haber estado en las Cortes desde el momento de su apertura y la única solución en ese momento era paralizar el proceso¹²⁸.

La réplica de Mendizábal a Parejo rebate implícitamente la paralización admitiendo que los decretos eran un «ensayo» abierto a modificaciones, pero

sin acudir de ninguna manera a los enfiteusis perpetuos o censos irredimibles, habrá una cosa que hasta cierto punto cree un interés verdadero. Por los medios que propone mi amigo el Sr. Flórez Estrada y los que propone el Sr. Parejo no se crean esos intereses. No está lejano el día en que aquí mismo se ventilarán, y S.S. y yo hemos quedado emplazados de buena fe para entendernos respectivamente y discutir la materia antes que vengan a la discusión de las Cortes. Si S.S. me convence, yo diré que sus opiniones y doctrinas han triunfado de las mías; pero si sucede lo contrario, S.S. es bien franco, y lo dirá de la misma manera¹²⁹.

Mendizábal sugiere que en la solución de la deuda existe un paralelo entre la desamortización de Portugal y España: «explotando debidamente los bienes nacionales, no como dice el Sr. Flórez Estrada y el Sr. Parejo, sino por otros medios que explicaré cuando llegue la discusión, hagan desaparecer la deuda»¹³⁰. Tanto Mendizábal como Ferrer argumentarán poniendo en cuestión la cifra de posibles enfiteutas, pero sobre todo insistirán en la vigencia de los decretos, el respeto a los «intereses creados», y en la deslealtad de quienes apoyaron el voto de confianza y ahora revisan su alcance. La votación del párrafo duodécimo fue muy elocuente: 99 a favor, 17 en contra y 4 abstenciones.

Los votos negativos pertenecen a una nueva oposición, de dimensión y composición variable, que se va formando en torno a Istúriz y Alcalá Galiano. Flórez Estrada no estuvo presente en la votación, aunque su primo Acevedo y el conde de las Navas votaron en contra. Andrés Borrego escribió en 1890 que varios políticos en activo «unieron su voz a la de Flórez Estrada y a la de *El Español*»: Antonio Pérez de Meca, Juan Morales Díaz de la Cortina, José de la Peña y Aguayo, Manuel Parejo y Juan de la Cuadra. En esta votación, Morales lo hizo afirmativamente y Peña no era parlamentario, el resto votó en contra¹³¹.

128. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 13 de abril 1836, pp. 178-80.

129. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 13 de abril 1836, p. 181. Al igual que en la respuesta a Alcalá Galiano del día 7, Mendizábal al decir «hemos quedado emplazados» para discutir parece dirigirse gestualmente a Flórez Estrada, no a su interlocutor Parejo.

130. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 13 de abril 1836, pp. 181-2.

131. La cita de Borrego en Modesto LAFUENTE (1890), *Historia general de España desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII [...] continuada desde dicha época hasta nuestros días por Don Juan Valera, con la colaboración de Don Andrés Borrego y Don Antonio Pirala*, XXI, Barcelona, Montaner y Simón, pp. 7-9. Sobre el proceso de las agrupaciones parlamentarias del periodo ver las dificultades de su delimitación en BURDIEL (1987), pp. 315-55, y en Alejandro NIETO (2011), *Mendizábal. Apogeo y crisis del progresismo civil. Historia política de las Cortes constituyentes de 1836-1837*, Barcelona, Editorial Ariel & Fundación Alfonso Martín Escudero.

El Español lanzó entonces la tesis de que los decretos «no tienen fuerza de ley» hasta su revalidación en las Cortes, un corolario de la posición de Istúriz¹³². *El Eco del Comercio* respondió que todos los decretos estaban dentro de la autorización legítima de la ley del voto de confianza, y confirmaba su vigencia legal («firmeza y subsistencia»), aun cuando la conducta del gobierno debería ser juzgada por las Cortes. Pero el *Eco* hace una excepción con respecto al decreto de bienes nacionales, no por dudar de su legitimidad, sino porque todavía no ha tenido efectos ni comprometido intereses, y porque se han manifestado opiniones adversas de «personas, y aun pueblos, cuyo voto es de mucho peso». Sorprendentemente *El Eco* propone la suspensión (excluyendo «las casas») para meditar su ejecución. En las tierras de los conventos de algunas provincias está «muy extendido el uso de los arrendamientos por muchos años, que pasan de padres a hijos, dividiéndose entre éstos las tierras como si fueran una propiedad», y donde la venta proyectada podría repercutir en un incremento de la renta a los colonos. Esta situación es frecuente en Galicia, en Valencia y Barcelona, zonas con bastante «descontento». En consecuencia,

Nosotros creemos que esta cuestión requiere un examen detenido, y que no se puede dar una medida general, sin riesgo de chocar con grandes intereses. Habrá provincias en donde sea mejor en proceder a la venta de las tierras de la nación, ya por que entrando en manos que puedan disponer de los capitales necesarios, mejorará notablemente su cultivo como porque así se amortizará una gran parte de la deuda; y habrá otras en que convendrá se den a censo enfiteútico, según la propuesta del señor Flórez Estrada. Para caminar con mayor seguridad del acierto convendrá que se oyese a las diputaciones provinciales, y estas con conocimientos de los hábitos, y necesidades locales podrían proponer lo más conforme a los intereses de cada una¹³³.

Seguramente este nuevo giro de Caballero de aproximación a Flórez intentaba impedir más fugas dentro de la opinión progresista en unos momentos de debilidad gubernamental. El mismo 19 de abril un grupo de 21 procuradores, encabezados por Manuel Parejo presentaron en las Cortes una petición a la Reina para suspender las ventas. Pero el gesto de Caballero no tendrá un recorrido político significativo por un cambio en el escenario. La caída de Mendizábal a mediados de mayo restablecerá la vuelta de Caballero a una posición de exigencia y claridad al nuevo gobierno de Istúriz en el cumplimiento estricto de los decretos en vigor¹³⁴.

Pasado el debate sobre la contestación al discurso de la corona, Andrés Borrego abordó, a finales de abril, sus diferencias con Flórez Estrada a la luz de las contundentes críticas enunciadas en la *Contestación*. Primero distinguiendo con mayor

132. (Editorial / Andrés Borrego), «Convencidos de la suma importancia...», *El Español*, 17 de abril 1836.

133. (Editorial / Fermín Caballero), «En el número 711 mostramos...», *El Eco del Comercio*, 19 de abril 1836. Cabe recordar que durante los tres días anteriores *El Eco* había publicado la *Contestación* de Flórez.

134. (Editorial / Fermín Caballero), «Las opiniones manifestadas...», *El Eco del Comercio*, 26 de mayo 1836.

precisión los conceptos. La enfiteusis condicional defendida por el asturiano abarca un periodo de 50 años pagando tres rentas anuales por la renovación. Eso no es ya la enfiteusis, porque no implica la cesión enajenable del dominio útil. Es un contrato de largo término: «Abandonemos, pues, esta palabra». Al ser no transmisible, es como un «nuevo feudo temporal», que implica «unos nuevos vínculos, mas perjudiciales, cuanto son mas pequeñas», mientras la sucesión de padres a hijos originaría el esquilmo de las mejoras (arbolado), agravado por el pago de las tres rentas¹³⁵. En una segunda entrega Borrego replica las críticas de Flórez sobre cinco aspectos del censo reservativo: 1) Admite que la distribución de la tierra a censo reservativo tenderá a la subdivisión al fallecimiento del colono, pero la enfiteusis no garantiza tampoco la indivisibilidad si no está regulada; es preferible la libertad de los herederos; 2) y 3) frente al carácter inviable del censo reservativo, o la dificultad de incorporar mejoras mientras se ahorra para la redención, Borrego indica que la redención es voluntaria para ambos sistemas; 4) frente a la acusación de que el censo reservativo significaba una transferencia plena del dominio y la nación perdía su capital, Borrego responde que la redención puede ser en papel; 5) la rotunda conclusión de Flórez, de que el censo reservativo equivalía a una venta disfrazada, cree que es el producto de una confusión conceptual¹³⁶.

Durante la segunda quincena de abril y los primeros días de mayo se intensificaron los esfuerzos parlamentarios para paralizar las ventas de los bienes nacionales. De esa época datan las diatribas de Espronceda y Larra contra Mendizábal, que volvían la mirada hacia Flórez Estrada con esperanza. La citada Petición a S. M. del 19 de abril, encabezada por Manuel Parejo, y la firma de Flórez Estrada, planteaba únicamente una suspensión temporal de la «venta a papel» hasta la revisión de los decretos por las Cortes y la posible cesión «a censo». Pero la Petición no obtuvo el beneplácito de dos, de las tres, comisiones preceptivas en el Reglamento para ser discutida en el pleno¹³⁷. Al abrirse la sesión del 30 de abril Parejo pidió la palabra para manifestar una protesta y a continuación Flórez Estrada intentó hablar también pero, repetidamente, el presidente le negó la palabra por razones reglamentarias, llamándole al orden¹³⁸. En la siguiente sesión Parejo presentó la

135. (Editorial / Andrés Borrego), «Llevamos ya publicados...», *El Español*, 25 de abril 1836.

136. (Editorial / Andrés Borrego), «Después de combatir...», *El Español*, 27 de abril 1836.

137. Ver el texto completo en «Bienes Nacionales. Petición a S.M. suscrita por 21 procuradores para que se suspenda la venta a papel de los bienes de los conventos, y a fin de preparar el mejor modo de darlos a censo a los colonos y clases agrícolas», *El Español*, 3 de mayo 1836. También en *Revista de España - Mensajero de la Cortes*, 4 de mayo 1836. Los procuradores firmantes son, en el orden original: Manuel Parejo, José María López de Pedrajas, Manuel María Acevedo, Álvaro Flórez Estrada, Manuel de Pedro, Juan de la Cuadra, Miguel Luis de Septien, Fernando Miranda y Olmedilla, Juan de Morales, Francisco Bernaldo de Quirós, Vicente Cano Manuel y Chacón, Joaquín Verdugo, Baltasar Carillo Manrique, Javier Rodríguez de Vera, Francisco Javier de Orense, Miguel Alejo Burriel, Lorenzo Flores Calderón, Miguel Chacón, Juan Antonio Milagro, Conde de las Navas, y Benito Alejo de Gaminde.

138. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 30 de abril 1836, pp. 262-3. Dos versiones más literales del incidente en «Estamento de procuradores. Sesión del 30 de abril», *Revista de España - Mensajero de la Cortes*, 1 de mayo 1836 (suplemento), y «Cortes. Estamento de Procuradores. Sesión de 30 de abril», *El Español*, 1 de mayo. La interpretación de Fermín Caballero: «En lo que principalmente parecía empeñarse el procurador asturiano era en que se discutiese la petición en secreto, ya que en público se negaba; y en esto creemos que tiene sobrada razón», en (Editorial), *El Eco del Comercio*, 1 de mayo 1836.

protesta firmada por él mismo, Las Navas, Flórez Estrada, De Pedro y Chacón para que constase en acta que no se había podido discutir la petición, pero no había precedentes. Hubo una propuesta firmada y en la votación nominal se aprobó por 58 a favor, 21 en contra y 7 abstenciones. Inmediatamente Mendizábal intervino para presentar los decretos a las Cortes¹³⁹.

En la cámara alta, el estamento de Próceres, una Minuta de petición a S.M. solicitando la suspensión de los decretos incorporaba la firma de 33 próceres y se discutió en el pleno unos días después. Mendizábal se esforzó en que se retirase, dado que los decretos estaban ya presentados y los innumerables perjuicios previsibles por la suspensión. Pero la Minuta fue aprobada por 45 votos a favor, 15 en contra y una abstención¹⁴⁰. Borrego lo interpretó intencionadamente como una derrota del gobierno.

A pesar de la atención prestada a la discusión de la ley electoral, el conde de las Navas interpeló al gobierno sobre la censura, sacando a colación dos documentos sobre los bienes nacionales, uno de la Diputación provincial de Orense y otro de la Real sociedad económica de Vigo. Ambos se separaban de la política del gobierno y proponían el sistema de censos o enfiteusis (Orense), o el de enfiteusis condicional de Flórez Estrada (Vigo)¹⁴¹. *El Español* sacó a relucir otro documento silenciado, de la Real sociedad económica de León, en el que aparecen fundidas las ideas de Borrego y de Flórez Estrada¹⁴². Los tres papeles adoptaban la fórmula de una exposición a la Reina y no parece exagerado pensar que hubo alguna influencia inspiradora cercana al periódico que los publicó. Pero el sentido de esta campaña quedó truncado parcialmente por el cambio de gobierno, la presentación de la moción de confianza frente al gabinete Istúriz y la disolución de las Cortes.

La posición de Flórez Estrada durante la discusión del proyecto de ley electoral en mayo fue similar a la manifestada en la discusión de enero, sumando sus votos muchas veces con la mayoría progresista. Sin embargo, en la decisiva y trascendente cuestión de la moción negativa de confianza al nuevo ministerio de Istúriz, Flórez se decantó por votar en contra formando la minoría de 29 procuradores, junto al conde de las Navas, Acevedo, Parejo, Chacón y el grupo más estrictamente ministerial.

Fermín Caballero traza así la fisonomía de Flórez en junio de 1836:

Economista notable por la novedad de sus pensamientos, y tan aferrado en su plan de distribución de las propiedades territoriales, que no le apearán de él montescos ni capeletes: quisiera ver las tierras tan bien repartidas, como si se

139. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 3 de mayo 1836, pp. 262-3. La votación indica un apoyo a que constara en acta, lo cual no puede considerarse como sustantiva, más allá de la voluntad de algunos progresistas de rebasar el marco reglamentario del Estatuto, como se comprobaría días después en las proposiciones y protestas posteriores.

140. «Cortes. Estamento de Ilustres Próceres, Sesión del 6 de mayo», *El Español*, 7 de mayo 1836.

141. *Diario de Sesiones. Estamento de Procuradores*, 11 de mayo 1836, que no reproduce los documentos censurados. Se encuentran en «Cortes. Estamento de Procuradores. Sesión del 11 de mayo», *El Español*, 12 de mayo.

142. «Sociedades Económicas. La exposición (impresa) de la Real sociedad económica de León...», *El Español*, 21 de mayo 1836.

cortasen con tijeras y con padrón; que nadie tuviese más que lo que puede labrar una familia; y que se desterrase de las lenguas la palabra *proletario*. . . Vive, come y viste a lo platónico, y llegaría hasta la república, si fuera primer cónsul. Más que las revoluciones le asustan las arbitrariedades y demasías del poder: éstas últimas combate por lo bajo a falta de pulmón para otra cosa. Puede aspirar al título de padre de la minoría, en que se quedó por error de cuenta¹⁴³.

La Contestación a Flórez Estrada: un punto de vista financiero

Desde la disolución de las Cortes el 23 de mayo hasta la revolución de La Granja los debates sobre la desamortización, y sobre la propuesta formulada por Flórez Estrada, pasaron a un segundo plano pero no desaparecieron por completo. El mismo día de la disolución *El Eco del Comercio* iniciaba la publicación de una anónima *Contestación a los artículos publicados por D. Álvaro Flórez Estrada sobre el uso que debe darse a los bienes nacionales*, un texto documentado que ha permanecido en el olvido. De hecho era la reedición de un folleto publicado en Cádiz que el *Eco* insertaba como había hecho con «los artículos del economista asturiano»¹⁴⁴.

El texto de la *Contestación a Flórez* es una réplica a su homónima, pero teniendo en cuenta los artículos previos de la polémica en la *Revista-Mensajero*, *El Español*, y *El Eco del Comercio*. El folleto parte con dos refutaciones generales. La primera se refiere a la función del «crédito público» en la capacidad económica de un país. Frente al papel contraproducente que Flórez asigna a la deuda pública, su contradictor destaca que Inglaterra había podido financiar las guerras con Francia gracias al crecimiento de una deuda bien administrada. Pasa a desmentir que «la mala distribución de la riqueza» sea el origen de los conflictos y revoluciones, pues la historia de los principales países muestra que las causas han sido el exceso o mal uso de las contribuciones, los abusos de poder, las sucesiones a la corona o las disputas religiosas.

El autor de la *Contestación a Flórez* entra en materia para desmontar la idea de que es indiferente pagar los intereses de la deuda o amortizarla. Mientras ésta no se amortice «los intereses corren» por lo que es preferible la venta de las fincas al contado que a plazos. Atribuye el descenso de las cotizaciones de la deuda a los plazos establecidos para su amortización «como tenemos de experiencia en las muchas consolidaciones hechas anteriormente». Además, el sistema de arriendos enfitéuticos es ruinoso e inviable porque el Estado ingresaría un 2% de los capitales (bienes nacionales) mientras estaría obligado a pagar un 5% de la deuda viva. Pero, en

143. Fermín Caballero (1836), *Fisonomía natural y política de los Procuradores en las Cortes de 1834, 1835 y 1836, por un asistente diario a las tribunas*, Madrid, Imp. de D. Ignacio Boix, pp. 100-1.

144. (Anónimo), «Contestación a los artículos publicados por D. Álvaro Flórez Estrada sobre el uso que debe darse a los bienes nacionales», *El Eco del Comercio*, 23 y 24 de mayo 1836. El folleto, con idéntico título, se publicó previamente en Cádiz, Imp. de Feros a cargo de Pantoja, 13 páginas, y en el colofón consta la fecha 20 de abril de 1836. La publicación en *El Eco* puede que no fuera casual, dos días después de la votación de la moción de censura.

realidad, la administración de esos bienes en enfiteusis comportaría unos gastos elevadísimos y conflictos procesales con daño para todos, incluidos los cultivadores.

Uno de los pilares de la argumentación de Flórez era que el precio de las fincas en las subastas caería incluso al 30% de la tasación, según la experiencia del Trienio. El autor de la *Contestación* reconstruye la liquidación aportada por «don Joaquín de Irazábal, por encargo de las cortes» para el periodo comprendido entre julio de 1820 y diciembre de 1822: las fincas vendidas sumaron por tasación 438,2 millones pero fueron liquidadas por 888,6 millones de reales. La acusación a Flórez por haber exagerado la «cita histórica» se convierte en otra de engaño porque, dice, el asturiano era «individuo de la comisión de hacienda»¹⁴⁵.

La siguiente crítica a Flórez es por haber asumido, de forma poco rigurosa, que no se conocía ni la cuantía de la deuda, ni se podía establecer una valoración de los bienes dedicados a su amortización. El autor de la *Contestación* realiza una detallada estimación de la deuda total española (interna y exterior), actualizando la información proporcionada por Toreno a finales de 1834, para situarla en 11.562 millones (que incluye una partida para posibles reclamaciones de reconocimiento). Después reduce los capitales nominales de acuerdo con la conversión establecida en el decreto de 28 de febrero, llegando al resultado de 7.884 millones. Pero en la medida que los éxitos militares diesen paso a mejoras económicas y administrativas, el precio de la deuda consolidada podría subir hasta al 75% y, en ese caso, se convertiría por una suma superior de deuda antigua, lo que sería equivalente a una reducción del volumen de la deuda total superior a los 1.200 millones. El resultado final es una estimación de la deuda efectiva próxima a los 6.500 millones de reales. No deja de señalar que «este beneficio» se lo apropiará el gobierno aunque «en rigor» pertenece a los tenedores que asumen los riesgos. Pero la conclusión es muy directa: Flórez Estrada había supuesto un cálculo imposible de la deuda, «con demasiada ligereza [...] y en perjuicio de nuestro crédito». Esta acusación (que el proyecto de Flórez había contribuido a deprimir las cotizaciones) aparece reiteradamente en otras digresiones del texto.

En cuanto a los bienes nacionales, el autor de la *Contestación* recupera algunas estimaciones de Irazábal, actualiza los datos de Toreno y añade algunas valoraciones propias sobre los bienes recién incorporados por los últimos decretos. El volumen total se eleva a 5.258 millones aunque lo aumenta a 6.572, bajo la hipótesis de una revalorización de 125% de los remates sobre la tasación inicial. De este modo puede concluir que los bienes nacionales podrían cubrir la mayor parte de la deuda (los 7.884 millones, sin descontar los efectos de una probable alza de la deuda consolidada). Quedaría un resto de 1.312 millones que dejaría la carga anual de intereses en 65,6 millones, «en lugar de los 394,2 millones que [la nación] debiera pagar si se arrendasen las fincas». Insiste en el daño que han hecho las «dudas, desconfianzas, cargos y dificultades exageradas e insignificantes que propalan algunos indiscreta o maliciosamente, las cuales nos van llevando al precipicio».

145. El anónimo autor de la *Contestación*, en general bien informado, parece desconocer que Flórez no era diputado cuando Irazábal presentó su memoria en 1823.

El autor aprecia las críticas iniciales del *Eco del Comercio* y *El Español* al «sistema de repartir los bienes nacionales en arrendamientos enfiteúticos o proletarios» de Flórez. Pero inmediatamente se ve obligado a refutar la retractación que habían hecho ambos periódicos («han cambiado de opinión, sosteniendo lo contrario»), al considerar la importancia de los arrendamientos enfiteúticos en Galicia, Cataluña y Valencia¹⁴⁶. Esa retractación era más sorprendente porque las objeciones relativas a los censos no se habían manifestado en la discusión sobre la deuda interior en 1835 y, sobre todo, porque el número de contratos de ese tipo era minoritario, y el conflicto se debía resolver «según sea conveniente a la mayoría». Lo cual garantizaba la reciente legislación desamortizadora, incluso con respecto de los censualistas, después de las normas sobre prioridad en la redención de censos.

El siguiente punto de la crítica no hace sino recordar la argumentación ya expuesta por Aniceto de Álvaro en la *Revista-Mensajero*: los «proletarios» no poseen capital para «comprar» y «labrar», el rendimiento obtenido por los capitalistas siempre será superior, por lo que «conviene más [...] la venta que el arrendamiento». Pero añade un argumento adicional: el modelo de Flórez se basa en la experiencia de Toscana y ésta no es aplicable a las condiciones españolas por el peso de la deuda y la urgencia de la guerra. La expansión de la riqueza no dependerá de que «se reparta la tierra en pequeñas o grandes porciones, sino porque se le quiten las trabas [...] como v.g. los diezmos, las contribuciones mal impuestas sin conocimientos económicos, los aranceles mal entendidos porque hacen subir las primeras materias de la fabricación y los jornales, y con el establecimiento de escuelas de artes y oficios para que sepan trabajar esos proletarios [...] estimulando por los aranceles a que se aumente el jornal del hombre aún con productos de países extraños».

La *Contestación* termina, muy reveladoramente, con una descalificación general del plan de Flórez y una defensa condicionada de la política del gobierno, más una réplica a las críticas a los tenedores de deuda y una reivindicación de los comerciantes y capitalistas. Insiste el autor en «haber probado [...] que sabemos lo que debemos, igualmente que tenemos recursos para pagar, y que el sistema del señor Flórez Estrada para la enajenación de los bienes nacionales, es cabalmente el más funesto [...]», añadiendo textualmente todos los epítetos utilizados por Flórez Estrada sobre la política de Mendizábal pero en sentido contrario. Conclusión:

Así el proyecto del gobierno [...] es infinitamente mejor, y lo sería mucho más si se resolviera a mandar hacer las ventas al contado como se hizo del año 20 al 22; y a papel de cualquier clase indistintamente [...] puesto que excitaría la compra de él, y esta demanda hará subir su precio, y por consiguiente el crédito nacional, fuera de lo que se ganará en el cambio del papel sin interés a consolidado por ese mayor precio, y todo esto se lograría con efectuar las ventas al contado.

El autor de la *Contestación* reprocha a Flórez haber intentado descalificar a los tenedores de deuda «a los que llama agiotistas, como para preparar los ánimos contra ellos», lo cual es una inmoralidad en «un maestro de la economía política».

146. La referencia al *Español* parece inadecuada en este contexto, porque nunca realizó la retractación aludida.

Las deudas del estado son legítimas aunque hayan cambiado de manos y subraya que los «agiotistas, a quienes con tanta injusticia trata dicho Sr. [Flórez] de malignos usureros, son comerciantes honrados en todo el sentido de la palabra». De un modo explícito y ortodoxo defiende la legitimidad de las ganancias del «verdadero comerciante [...] sin que se pueda decir que obra mal, ni aún en el caso de la usura; porque el interés individual alcanza en esta parte más que los legisladores de mayor ilustración».

El folleto comentado presenta varias novedades en el debate desamortizador de 1836. Detalla una estimación cuantitativa de la revalorización, entre los remates y la tasación, de los bienes nacionales vendidos durante el Trienio. Así mismo presenta una estimación actualizada del volumen de la deuda y de los bienes. Expone un punto de vista distante con el debate periodístico madrileño, comprensivo con el gobierno pero mucho más próximo, a mi juicio, a los propósitos de los comerciantes gaditanos de vales y deuda sin interés. Éstos se habían manifestado el 9 de marzo a través de una *Representación* elevada a la Reina por la Junta de Comercio de Cádiz planteando una rectificación de los términos de la consolidación de la deuda. La rectificación fue veloz pero parcialmente atendida por Mendizábal en la Real orden del 12 de marzo, al admitir para el año corriente una consolidación de un tercio del total (en lugar de la sexta parte prevista)¹⁴⁷. La coincidencia con los comerciantes en la crítica a los plazos de consolidación subsiste en la *Contestación*, y se extiende a otros ámbitos, como la reforma fiscal, la liberalización interior y el librecambio, pero alcanza plena identificación en el rechazo al trato dado por Flórez a los «especuladores» y en la reivindicación moral de los comerciantes de bolsa conducidos por su «interés individual».

Los bienes nacionales: nuevas disputas y paradojas (de mayo a octubre 1836)

Dentro del ambiente político posterior al cambio de gobierno y a la convocatoria electoral del 24 de mayo, la cuestión de los bienes nacionales atrajo la atención de los periódicos en unos debates que, en general, no incorporaron grandes novedades a los argumentos expuestos en los meses anteriores. La *Contestación a Flórez* fue ignorada no solo por su destinatario, al menos públicamente, sino por los principales periódicos madrileños, más preocupados por clarificar la reubicación de posiciones dentro del nuevo mapa político.

Desde la oposición, *El Eco del Comercio* se apresuró a destacar que la caída de la bolsa era efecto de la ambigüedad o tibieza tanto de los ministros como del *Manifiesto de la Reina* (un sucedáneo del discurso de la corona del nuevo ministerio) que en esta materia establecía:

147. Junta de Comercio de Cádiz, «Representación a S. M. [sobre consolidación de la deuda, 9 de marzo 1836]», *El Eco del Comercio*, 14 de marzo 1836. Real orden sobre consolidación de la deuda de 12 de marzo 1836, *Gaceta de Madrid* del 14. Además, algunos comerciantes, negociantes y capitalistas de Madrid suscribieron una Representación al Presidente del Consejo de ministros, ver el texto en «Industria y comercio. Bolsa de hoy», *El Eco del Comercio*, 12 de marzo 1836.

El estado del crédito público y su mejora serán objeto de mi especial solicitud hasta la reunión de las próximas cortes. Entretanto los intereses ya creados por los decretos sometidos a la revisión de los estamentos en la última legislatura ocuparán mi particular atención, cuidando de conciliar opiniones, sin faltar en ningún caso a la consideración y fe debida a los acreedores del estado.

Ahora el *Eco* subraya que el decreto de venta de bienes nacionales «es la base de los otros», todos han sido desarrollados a la vista de los estamentos y «han creado derechos a su cumplimiento». Lo importante era proseguir la política emprendida por Mendizábal¹⁴⁸. Un retorno a la ortodoxia, respecto a la posición mantenida hacía un mes.

Por su parte *El Español*, ahora considerado ministerial, continúa su defensa de los censos reservativos presentando un *proyecto de data a censo de los bienes nacionales* ordenado en quince artículos¹⁴⁹ y marca los orígenes de la última crisis política: «Una de las principales causas de nuestra disidencia con el ministerio Mendizábal ha sido la manera inconsiderada e ilegal con que [...] dispuso que los bienes del clero fuesen vendidos a papel». Sin olvidar la mención a Flórez Estrada, repite los argumentos ya conocidos, ahora para fundamentar una suspensión de las ventas compatible con el respeto a los derechos adquiridos, y la propuesta de una comisión de encuesta alimentada con los informes de las diputaciones provinciales y, a título informativo, de las sociedades económicas¹⁵⁰. Finalmente Borrego se ve en la obligación de censurar al gobierno por su política continuista respecto a Mendizábal, al facilitar la conversión de la deuda por medio del real decreto de 5 de junio¹⁵¹. Desde junio hasta agosto (en que Borrego será relevado de la dirección del periódico) la nueva orientación se plasmará en la publicación regular de editoriales y artículos remitidos tanto en defensa de los censos reservativos como de Flórez Estrada, la gran mayoría de ellos repetitivos o con variantes relativas a realidades locales o regionales. Todo ello sin contar con una prioritaria y agresiva campaña de denuncia de las irregularidades de la gestión de Mendizábal.

Una de las polémicas bilaterales con el *Eco* trató sobre los derechos adquiridos de los acreedores¹⁵². Caballero admitió que los acreedores no eran los propietarios de los bienes nacionales, pero matizando que

si los acreedores del estado no tienen en las fincas nacionales el derecho que nace de la propiedad, y los jurisperitos llaman derecho *in re*, tienen el que nace de los contratos de que procede la deuda llamada *ad rem*, que es el que tiene

148. (Editorial / Fermín Caballero), «Las opiniones manifestadas...», *El Eco del Comercio*, 26 de mayo 1836.

149. *El Español*, 27 de mayo 1836. Las fincas urbanas se venden. Las rústicas a censo, por subasta, con transmisión exclusivamente hereditaria. La redención opcional por ambas partes.

150. (Editorial / Andrés Borrego), «Una de las principales...», *El Español*, 29 de mayo 1836. Aunque Borrego niega estar pidiendo cierta comprensión o recompensa al gobierno por los servicios prestados en el debilitamiento de Mendizábal, el sentido del artículo es cercano a ese propósito, omitiendo cualquier referencia a la conspiración de Istúriz con la reina gobernadora.

151. (Editorial / Andrés Borrego), «A todos la verdad», *El Español*, 8 de junio 1836.

152. (Editorial / Andrés Borrego), «Contradiendo al Eco...», *El Español*, 5 de junio 1836.

todo acreedor, para hacer que el deudor le pague..., pero si en ningún caso los bienes bastan para el completo de las deudas, es indispensable el derecho de los acreedores a que se enajenen del modo más productivo.

Si el *Español* demostrara que el valor de los bienes nacionales es superior al de toda la deuda «nos declararemos vencidos». La cuestión son los derechos de los acreedores, otra cuestión distinta es la manida «utilidad del país»¹⁵³. Como el sistema de ventas amortiza más rápidamente la deuda, es el que mejor respeta los derechos de los acreedores, con independencia de si se trata de una materia regida por el derecho privado o el derecho público¹⁵⁴.

Durante el periodo electoral se multiplicaron las «declaraciones de fe política». Entre los textos publicados cabe destacar «Mi opinión sobre bienes nacionales» del conde de las Navas porque parte del plan de Flórez Estrada pero introduce algunas variantes de relieve:

Tres son los intereses que se afectan en la resolución de un problema vital para la nación (...), el crédito nacional, la circulación y buen empleo de los capitales, y el repartimiento de la propiedad, en tésis general: el sistema y doctrinas del célebre economista D. Álvaro Flórez Estrada es el mío, y a sus razones no he encontrado nada que oponer, más viniendo a nuestro caso, creo podría y debería adoptarse mi proyecto como conciliador...

En síntesis propone la suspensión de las ventas de los bienes rurales y la continuidad de las ventas en el caso de los urbanos para facilitar la inversión, incluso la extranjera. Clasifica los bienes rurales en dos tipos, aquellos que son fácilmente cultivables y no necesitan capital «los entregaría a los labradores a enfiteusis», con las diputaciones provinciales como recaudadores para pagar los intereses de la deuda. Y «dos que por su naturaleza, posición topográfica y otras causas necesitasen la inversión de grandes capitales para hacerlos productivos los vendería...», encargando a los ayuntamientos (asesorados por labradores, colonos y braceros) su clasificación y tasación. Las Navas confiaba en que este sistema conciliaría «en armonía» los tres elementos enunciados y la subsiguiente prosperidad consolidaría el crédito público¹⁵⁵.

La propuesta de Las Navas en junio parece una aproximación a la posición planteada por Caballero y otros progresistas entre febrero y abril cuando descartaron una solución universal o uniforme para toda España, aunque ahora reducida a dos tipos generales de explotaciones y administrada por diputaciones y ayuntamientos. Andrés Borrego aplaude la sugerencia como «un término medio» entre los dos grandes sistemas enfrentados, una solución que debería ser abordada en una comisión preparatoria al debate parlamentario posterior¹⁵⁶.

153. (Editorial / Fermín Caballero), «En el *Español*...», *El Eco del Comercio*, 2 de junio 1836.

154. (Editoriales / Fermín Caballero), «En el número del...», «Al tomar en las manos...», «Tratamos de contestar...» *El Eco del Comercio*, 7, 10 y 12 de junio 1836.

155. Conde las Navas, «Mi opinión sobre bienes nacionales», *El Español*, 19 de junio 1836. Josep FONTANA (1977), p. 269, menciona otra edición en *El Vapor*, 1 de julio.

156. (Editorial / Andrés Borrego), «Tenemos manifestado...», *El Español*, 20 de junio 1836.

El Español insertó varios artículos remitidos favorables al plan de Flórez Estrada¹⁵⁷. Reprodujo un editorial del redactor de *El Asturiano* que manifestaba una paradoja del mapa político respecto a los bienes nacionales:

Todo es raro en España y lo ha sido siempre. La causa de los pobres colonos, que no es otra en sustancia que la de los amantes de las instituciones democráticas, se vio desde el principio abandonada por los que se titulan sus acérrimos defensores, y defendida por los que son llamados a cada instante partidarios de la aristocracia, entre los que se encontró sin saber cómo, confundido un economista asturiano que pasó su vida estudiando el modo de aliviar la clase proletaria de los continuos padecimientos a que está sujeta todavía.

Subraya que «los periódicos no ha ofrecido menos anomalías», puesto que *El Eco* (defensor, dice, del voto universal y la cámara única) está con los agiotistas, mientras «*El Español*, tachado de aristócrata y teócrata a cada momento, ejerce el cargo de tribuno»¹⁵⁸.

Uno de los textos a destacar es un artículo anónimo remitido al *Español* que, por su estilo y contenido, podría atribuirse al propio Álvaro Flórez Estrada o a un imitador experto, como el citado redactor del *Asturiano*¹⁵⁹. El artículo no muestra novedades sino coincidencias plenas con las principales ideas del asturiano: una cita latina inicial de Plinio (que coincide con otra incluida en el *Informe de la Ley Agraria*), el reconocible estribillo sobre la distribución de la propiedad: «Nunca nos cansaremos de manifestar a nuestros lectores, que la buena distribución de la propiedad territorial debe ser el primer cuidado de un gobierno ilustrado...», o el ejemplo histórico de las consecuencias de la división de la propiedad en los romanos. La alusión al principio «*La propiedad [de la tierra], dice el célebre economista del siglo, es don de la naturaleza y no producto de la industria del hombre*» está enunciado en el *Curso* y en la *Contestación*, y era del todo infrecuente en la literatura española. Lo más interesante es la constatación de una paradoja (de forma similar a la enunciada en *El Asturiano*), un acertijo aparente y su respuesta:

Nadie puede comprender, aunque ponga en tortura su entendimiento, cómo los que se titulan defensores de la libertad y del progreso, no quieren adelanta-

157. J.R. (Galicia), «Bienes nacionales», *El Español*, 6 de junio 1836; «Opinión de las provincias sobre la cuestión de bienes nacionales. Asturias», *El Español*, 26 de junio 1836, que reproduce: Ramón Fernández Reguero (catedrático de Agricultura de la Vega de Ribadeo), «Sobre enajenación de bienes nacionales. Remitido», y «Oviedo, 18 de junio» de *El Asturiano. Boletín Oficial de Asturias*, 4 de mayo y 18 de junio 1836. También J.E.R.V., «Bienes monacales», *El Español*, 27 de junio 1836; J.M.B.B., «Sobre bienes nacionales. Remitido», *El Español*, 9 de agosto 1836.

158. (Editorial), «Oviedo, 18 de junio», *El Asturiano. Boletín Oficial de Asturias*, 18 de junio 1836. También en *El Español*, 26 de junio 1836. Este artículo será contestado por *El Eco del Comercio*, 1 de julio 1836; a su vez replicado por (Editorial), «Oviedo, 23 de julio», *El Asturiano. Boletín Oficial de Asturias*, 23 de julio 1836, que es el último número de *El Asturiano*, donde el redactor niega que ni él «ni aún el Sr. Flórez Estrada» hayan defendido los «duismos y tanteos de la corona de Aragón, que son los más pesados de España». Recomienda al *Eco* que lean las obras de Antonio José de Cavanilles.

159. (Anónimo), «Bienes monacales» (sin firma, ni fecha, ni lugar), *El Español*, 31 de julio 1836. En el texto no se cita ni a Flórez ni a *Español*.

mientos en la igualdad de fortunas. Ellos por una parte levantan su voz contra la amortización, y por otra a favor de la acumulación; pero el mayor mal trae de esta su origen, porque si toda la propiedad estuviese amortizada en pequeñas porciones entre todos los ciudadanos, nunca podría llegar el caso de acumularse muchos bienes en pocas manos. Si se aplican estos principios al aire que respiramos y al agua que bebemos, bien se podrá decir que la cantidad que necesitamos de cada cosa está amortizada, y la ley que nos la aumentase o disminuyese sería contraria al uso de los bienes que nos dispensa la naturaleza.

Todos estos males se remedian dejando a los colonos en enfiteusis los predios rústicos que antes llevaban como arrendatarios de los conventos. Apenas sería posible en el día hacer otra distribución más acertada, porque no habría una desigualdad notable en la llevanza, especialmente en los pueblos pertenecientes por entero a los conventos: si algún vecino enriquecía más que los otros, no era por efecto de la mucha labranza, sino por su industria y aplicación.

El autor muestra con sorpresa que el pensamiento liberal progresista encierra una contradicción que considera fundamental, y transforma la sujeción de la amortización de la propiedad eclesiástica en una garantía para la estabilidad en la distribución de la tierra, donde el Estado substituye a la Iglesia como titular del dominio directo. Esta es, *in nuce*, una formulación antecedente pero cercana a la nueva teoría del derecho de propiedad colectiva de los recursos naturales y de su distribución que desarrolló Flórez Estrada en *La cuestión social* en 1839. El artículo advierte del peligro de la venta de los bienes, pues su resultado será «o el despojo de la clase proletaria, o el aumento de las rentas, y por consiguiente el empobrecimiento de más de dos millones de habitantes» (una cifra ya utilizada por Flórez en la *Contestación*). Finalmente, minimiza el efecto del laudemio (dos por cien), y propone el pago de la renta un año vencida y en dinero.

A principios de agosto se celebraron los exámenes públicos de la cátedra de economía política que impartía con éxito Eudaldo Jaumeandreu en Barcelona. Era una oportunidad para presentar propuestas políticas aplicadas, como la cesión a censo enfiteútico de las fincas rurales provenientes del clero, y la recaudación de las fincas urbanas, al pago de los intereses de la deuda, propuesta que lleva el sello conjunto de Flórez y Jaumeandreu¹⁶⁰.

Otro artículo anónimo *remitado* y compuesto de forma preferente, en el lugar y con los tipos de los editoriales, se publicó el 14 de agosto, día en que Andrés Borrego abandonó *El Español*. Parece su despedida. Empieza por plantear la «osadía» de que Flórez Estrada «puede equivocarse», y repite una vez más que la enfiteusis, jurídicamente, no es un arrendamiento, tal vez un censo temporal a cincuenta años. Pero el canon de los censos enfiteúticos «en nuestras leyes» es muy reducido, sin relación con «el valor material del fundo». Pero, en ese caso, no se podrían pagar los intereses de la deuda. Al situar la renta al 3% (como Flórez realiza) entonces «recaemos en el princi-

160. «Discusión pública que los alumnos de la cátedra de economía política... sostendrán... en los días 4 y 5 de agosto... 1836, bajo la dirección de su profesor D. Eudaldo Jaumeandreu», reproducido en Ernest LLUCH (1970), *El pensamiento económico en Cataluña entre el renacimiento económico y la revolución industrial: la irrupción de la escuela clásica y la respuesta proteccionista*, Thesis, Universidad de Barcelona, vol. III, pp. 229-30.

pio de que lejos de ser enfático es reservativo, bien se constituyan perpetuamente o bien por tiempo limitado». Sin duda, un razonamiento muy forzado, que olvida la diferente transmisión de los dominios como factor distintivo entre ambos tipos de censo, para reivindicar una parte de su empeño doctrinal en el periódico¹⁶¹.

5. UN FALSO EPÍLOGO: EL PROYECTO DE REPARTIMIENTO DE LOS BIENES NACIONALES (1837-39)

Las elecciones de julio de 1836 en Oviedo se retrasaron hasta la segunda semana de agosto por las incursiones carlistas. El segundo alegato del gobernador civil el 19 de julio a los electores contiene la incitación para concentrar los votos en una sola candidatura¹⁶². Hubo diferentes propuestas de candidaturas difundidas en la prensa, pero el resultado mostró una apreciable concentración de votos *ministeriales* en el conde de Toreno (902), el ministro Santiago Méndez Vigo (736) y Álvaro Flórez Estrada (662), los tres que superaron la mayoría de votos (625) en el primer escrutinio del 16 de agosto, sin saber que en Madrid ya estaba proclamada la Constitución de 1812 y se daban por anulados los resultados¹⁶³. La nominal derrota progresista fue tan acusada (Toreno casi dobló los 481 votos de Agustín Argüelles) que abrió la vía de la revancha en las inmediatas elecciones del 16 de octubre, en las que ninguno de los tres candidatos más votados en agosto apareció en las candidaturas o logró conseguir el escaño o la suplencia¹⁶⁴.

Flórez Estrada pasó la mayor parte del tiempo de la legislatura de las Cortes constituyentes de 1836-37 en su casa de Pola de Somiedo y en el palacio de Miraflores, en Noreña. Lo que contrasta con el escaño conseguido por su hermano Antonio en Santander¹⁶⁵. Don Juan Uría conservaba algunas cartas de Flórez en esta época, todavía inéditas, que recogen retazos de sus posiciones políticas. En una carta dirigida a su primo Manuel María Acevedo (entonces diputado por Pontevedra) durante el verano de 1837,

le compadece al verle elegido Procurador (sic), manifestando no desearía hallarse en las Cortes por nada del mundo: «*La supresión del diezmo y la declaración*

161. (Anónimo / ¿Andrés Borrego?), «Bienes nacionales (Artículo remitido)», *El Español*, 14 de agosto 1836.

162. Pedro Salas Omaña, «Artículo de oficio. Gobierno civil (19 de julio)», *Boletín Oficial de la Provincia de Oviedo*, 27 de julio 1836. «Yo no veo entre vosotros más que fieles amigos de la libertad legal, patriotas que abrigan sentimientos de orden y nacionalidad», y la recomendación de «combinar vuestras ideas [...] ponerlos de acuerdo para que sea una la voluntad de todos [...] hacer el sacrificio del amor propio al interés general concretarse al número fijo y preciso de los elegidos [...] que designen vuestros votos las mismas personas».

163. «Oviedo, 17 de agosto. Candidatos electos», *Boletín Oficial de la Provincia de Oviedo*, 17 de agosto 1836.

164. «Oviedo, 26 de octubre», *Boletín Oficial de la Provincia de Oviedo*, 26 de octubre 1836. Por esa época muchos moderados significados se habían exiliado o escondido, estaban amenazados o eran coaccionados de diferentes modos, como Toreno.

165. La coincidencia en la inicial de Álvaro y Antonio ha propiciado el frecuente error de suponer que el primero participó en las Cortes constituyentes.

de bienes nacionales de las fincas del clero secular, no se llevan a ejecución sin un trastorno redondo —escribe— ¿cómo se sigue sin presupuesto de Hacienda y como puede haber presupuesto sin previas cuentas?». De Mendizábal dice que «es la ignominia de las Cortes y de la nación», agregando, «nos hundimos, nos hundimos si no se varía, no precisamente de hombres sino de sistema (Carta de 10 de julio 1837). Sin que las Cortes declaren la bancarota legal no podemos en mi concepto salvarnos, es el primer paso indispensable para cualquier reforma sólida y útil»¹⁶⁶.

Pese a lo fragmentario del testimonio parece confirmar muchas de las aver- siones que, entre líneas, se advierten en sus intervenciones y escritos de 1836. La alusión a la «bancarota legal» sugiere la idea de que consideraba improcedente otra vía financiera después de la imposibilidad de pagar en plazo los intereses de la deuda, como había sucedido en noviembre de 1836. Entendía como una gran irresponsabilidad la gestión de la Hacienda por Mendizábal, perspectiva que ilustra en otra carta de agosto de 1837 al decir:

sin pagarse a los empleados ¿qué servicios han de hacer? Mendigando nuestros jueces ¿cómo es posible que administren justicia? Y sin ésta ¿cómo puede haber tranquilidad? [...] Todos los males de vuestro país, me escribió hace tiempo un inglés, se resuelven únicamente por la Economía Política»¹⁶⁷.

Las elecciones de octubre de 1837 en Oviedo dieron un triunfo abrumador a la candidatura moderada que incluía a Flórez Estrada, pero esta vez quedó en tercer lugar con más votos que Alejandro Mon y el conde de Toreno. Carlos Marichal enfatizó la trascendencia de este triunfo para entender la importante componente o raíz «asturiana» del futuro partido moderado durante décadas¹⁶⁸.

Consolidar la revolución: reparto de bienes, redención de foros, reforma social y tributaria (1836-1837)

La discusión sobre la desamortización y venta de bienes de regulares fue perdiendo presencia pública desde finales de mayo de 1836 y quedó relegada por completo con la revolución de La Granja. Las Cortes Constituyentes de 1836-1837 dedicaron al asunto una atención bastante limitada y, además, subsidiaria de los problemas financieros. El cambio más notable de las discusiones del periodo constituyente sobre los bienes nacionales, dejando ahora aparte el arreglo del clero secular, fue una sensible modificación de las prioridades. Si durante los primeros meses de 1836 se concedió en las filas progresistas una primacía al crédito público y al derecho de los tenedores de deuda, conforme la guerra se extendía y aumentaban las

166. Juan URÍA RIU (1949), «Asturias en la segunda mitad del siglo XVIII», *Anales de la Universidad de Oviedo*, XIV, pp. 3-79, pp. 61-2.

167. URÍA RIU, pp. 62-3.

168. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, sesión preparatoria 13 de noviembre 1837 (ed. J. A. García, 1874), p. 4. Los resultados en Congreso de diputados (www.congreso.es) – Índice histórico de diputados. Carlos MARICHAL (1980), p. 179.

dificultades financieras, despertó una variada percepción sobre la urgente necesidad de atraer al sistema liberal el apoyo de los campesinos y los asalariados. Veamos tres momentos o ejemplos de esa heterogénea transformación.

Una de las excepciones, casi anecdótica, del silencio inicial de las Cortes constituyentes sobre los bienes nacionales fue la proposición realizada en octubre de 1836, por el diputado por Albacete Diego Montoya, «relativa a que los bienes nacionales contiguos a los pueblos se repartan a censo reservativo entre la desgraciada clase de jornaleros» y se formen colonias militares en conventos y cartujas¹⁶⁹. Su breve defensa comienza por asegurar que para consolidar la *revolución* de la libertad frente al despotismo «es necesario interesar todas las clases del Estado y hacer que los intereses viejos sean sucedidos por los intereses nuevos, y que las clases pobres vean que el gobierno libre crea intereses positivos». Pero, en realidad, los nuevos gobiernos habían aumentado las cargas, impuestos y contribuciones, como el decreto sobre la quinta de 100.000 hombres que gravitaba doblemente sobre los pobres, porque los soldados eran víctimas potenciales y su servicio significaba una reducción de ingresos para sus familias. Además, exceptuaba a los ricos, de modo que el decreto «ha producido en todas las clases pobres una especie de odio a nuestras instituciones». Para evitar la resistencia o la indiferencia se debería interesar a los jornaleros, por lo que consideraba necesario aprobar su propuesta de cesión de tierras¹⁷⁰. El *Eco del Comercio* calificó la propuesta de «vaga» pero conflictiva con los compromisos nacionales con los acreedores del estado¹⁷¹.

La propuesta de Montoya mereció la consideración del pleno y pasó a las comisiones de Hacienda y de Agricultura¹⁷². La primera de ellas se desentendió del problema endosándolo a la nueva comisión de Crédito público¹⁷³. Finalmente el dictamen de ambas comisiones era bastante lacónico y uniforme tanto para la cesión a censo como para las colonias militares: como los bienes nacionales estaban «hipotecados a la extinción de la enorme deuda que nos abruma», no se podía tomar en consideración. El pleno «aprobó sin discusión el dictamen» y el asunto quedó zanjado en esta legislatura, porque ese mismo día también se desestimó una proposición del diputado Joaquín Alcorisa para indemnizar con bienes nacionales a los patriotas «sacrificados en sus personas y fortunas»¹⁷⁴.

169. El *Diario de Sesiones* no reproduce el texto de la proposición, que dice: «Atendiendo a que la causa de la indiferencia con que se miran en los pueblos las instituciones liberales es el no haber creado intereses positivos, ni haber establecido un sistema de recompensas a los que se inutilicen en el servicio del ejército y derramen su sangre por la libertad, pido que se sirvan acordar las Cortes que los bienes nacionales contiguos a los pueblos se repartan a censo reservativo a la clase de jornaleros ansiosos de tener una propiedad en que poder emplear sus brazos, y que se establezcan colonias militares sobre varias cartujas y monasterios del reino, bajo la forma que se establecieron las de la Carolina y Sierramorena», en «Cortes. Sesión del 30 de octubre», *El Eco del Comercio*, 31 de octubre 1836.

170. *Diario de Sesiones de Cortes*, 29 de octubre 1836 (ed. J. A. García), p. 57.

171. (Editorial), «Ayer se ha leído...», *El Eco del Comercio*, 30 de octubre 1836.

172. *Diario de Sesiones de Cortes*, 30 de octubre 1836, p. 63.

173. *Diario de Sesiones de Cortes*, 13 de noviembre 1836, p. 240.

174. *Diario de Sesiones de Cortes*, 30 de diciembre 1836, p. 837. El texto en «Apéndice tercero. Dictamen de las comisiones de Crédito público y Agricultura para que se repartan los bienes nacionales a censo

Otra de las discusiones de las Cortes constituyentes, relacionada indirectamente con las propuestas de Flórez Estrada, fue la relativa a la redención de foros en Galicia, Asturias y León promovida por 27 diputados de aquellas provincias mediante una proposición presentada el 2 y 3 de febrero de 1837. Tramitada en la comisión de Crédito público, el dictamen (17 abril) recogía las ideas de la proposición para mejorar las condiciones de redención de los colonos de pequeñas explotaciones, pero concretó la antigüedad para los arriendos anteriores a 1800, y fijaba un plazo de redención en cuatro años¹⁷⁵.

Desde el inicio del debate aparecieron las críticas al carácter local de la norma, porque se interpretaba como un privilegio (González Alonso, Gómez Becerra) que, por razones constitucionales y económicas, debería extenderse a las demás provincias (Sancho). La comisión (Gómez Acebo) replicó que al incluir los foros pero también los arriendos «antiguos» hacía difícil su aplicación general porque se podrían beneficiar arriendos de grandes explotaciones. Mendizábal asumió el dictamen y sugirió abreviar el debate para que la norma entrase inmediatamente en vigor por sus efectos políticos, y más tarde se podría ampliar la cobertura territorial. El clima de la discusión daba por supuesta la prioridad, incluso la urgencia, de conseguir el apoyo social y político de los colonos. Otra controversia versó sobre las desventajas relativas de los colonos respecto a los compradores de bienes nacionales (plazo de pago de ocho años en papel, dieciséis en metálico). Gómez Acebo recalcó que la comisión se había ajustado a las condiciones de redención reguladas en la orden de 5 de marzo de 1836¹⁷⁶.

Al entrar en el articulado, Pablo Mata Vigil (firmante de la proposición inicial) planteó el dilema de «suspender las enajenaciones de los bienes nacionales o de aprobar este dictamen pero haciendo en él alguna modificación», como la generalización a otras zonas o la inclusión de arriendos «en pequeño» aunque fuesen posteriores a 1800. Gómez Becerra propuso eliminar las referencias a Galicia, Asturias y León e incluir, junto a los foros, la enfiteusis. Miranda señaló la omisión del sujeto de la redención de los foros (el cabezalero o todos los cultivadores). Y Argüelles alertó sobre la descalificación implícita que se venía haciendo de la desamortización, dando por sentado erróneamente que las comunidades religiosas habían dado un trato más favorable a los colonos que los nuevos compradores de bienes nacionales. Exigió una normativa no localista «comprendiendo todas las provincias en una regla general», y añadió que

Si no hubiera en la Nación esa inmensa deuda que la agobia y a la que están consagrados estos bienes, tal vez iría yo más lejos que los Sres. Diputados de las provincias del Norte, tal vez sería yo uno de los que abogarían por la teoría del

reservativo a la clase de jornaleros», p. 841. El acuerdo en la sesión del 5 de enero 1837, pp. 897-8, y a continuación el debate sobre la proposición de Alcorisa.

175. *Diario de Sesiones de Cortes*, 2 y 3 de febrero, y 17 de abril 1837, que reproduce en el Apéndice 2º el texto del dictamen de la comisión de Crédito público sobre redención de foros de Galicia, Asturias y León. Los cuatro puntos de la proposición inicial en «Cortes. Sesión del día 3», *El Español*, 4 de febrero 1837.

176. *Diario de Sesiones de Cortes*, 10 de mayo 1837, pp. 3301-11.

Sr. Flórez Estrada, pero no lo haré en las actuales circunstancias, porque veo que no conviene¹⁷⁷.

Igualmente se manifestó por la inclusión de la enfiteusis. Muchas observaciones fueron asumidas por la comisión en una nueva redacción que suprimió las referencias territoriales iniciales. Pero subsistían discrepancias sobre incluir «todos» los arriendos (no solo los «antiguos») como proponían Mata y Miranda, o sobre asegurar la renta en caso de no poder redimir el foro (Díez), y la discusión desembocó en el intento de algunos diputados de regular asuntos cruciales pero que la comisión consideraba reglamentarios. La comisión se mantuvo firme en el criterio de la antigüedad (anteriores a 1800), el plazo de cuatro años para la redención y el carácter de las pequeñas explotaciones, «labradores proletarios o semiproletarios» dijo Joaquín María Ferrer, llegando a delimitar un máximo de 1.100 reales de renta¹⁷⁸. Todo ello se reflejó en la redacción final del Decreto de 31 de mayo de 1837 declarando en estado de redención, todas las cargas ó rentas exigidas con título de foro, enfiteusis ó arrendamiento¹⁷⁹.

En agosto de 1837, en un clima de cierta convivencia entre las familias liberales, el nuevo diario progresista de Barcelona *El Constitucional*, orientado por Pedro Felipe Monlau, expuso la tesis de que la guerra persistía y se agravaba por la ausencia de un programa de reformas *sociales* necesarias para consolidar las reformas políticas. En primer lugar, proponía «anular los mayorazgos», porque ya había señalado Flórez Estrada la conveniencia de «variar las instituciones existentes (... para) mejorar las leyes que arreglen la posesión de la riqueza territorial». Además,

Si hubiese prevalecido la opinión de Flórez Estrada, se hubiera dado a censo enfiteutico la masa inmensa de fincas...; a buen seguro que de este modo el gran número de proletarios que actualmente empuñan las armas a favor de los frailes, hubieran tomado el fusil para defender su pequeña propiedad de la codicia de sus anteriores poseedores; y seguramente a estas horas se vería España libre de facciosos [...] La suerte de la desgraciada clase proletaria se hubiera mejorado, *sin perjuicio de la clase propietaria...*¹⁸⁰.

El programa expuesto se extiende con la abolición del laudemio y el diezmo, y una reforma fiscal caracterizada por la disminución de las «contribuciones indirectas» que se compensaría con una «contribución o derecho *progresivo*» sobre herencias y sucesiones no directas (superiores a 20.000 reales), más el desestanco de la sal y el tabaco también compensado con «impuestos sobre el lujo». Prácticamente, el programa tributario progresista hasta 1868. Capítulo aparte era el necesario, e incumplido, «secuestro» de bienes a los carlistas para indemnizar a los liberales damnificados.

177. *Diario de Sesiones de Cortes*, 22 de mayo 1837, pp. 3563-73. La cita de Argüelles en p. 3572.

178. *Diario de Sesiones de Cortes*, 23 de mayo 1837, pp. 3591-9.

179. *Gaceta de Madrid*, 3 de junio 1837.

180. (Editorial / ¿P. F. Monlau?), «Una palabra más sobre la guerra civil», *El Constitucional*, 11 de agosto 1837. La cursiva es del original.

De toda la actividad parlamentaria de Flórez en la legislatura de 1837-1838 cabe destacar la presentación el 27 de diciembre 1837 (un mes y medio después de formarse el Congreso) de un *Proyecto de ley sobre repartimiento de bienes nacionales* que estaba avalado con la firma de 29 diputados. El origen tan temprano del proyecto, según la valiosa pista expuesta por Josep Fontana, fue una intervención de Diego Montoya¹⁸¹. En el debate del párrafo séptimo del proyecto de contestación al discurso de la corona, Montoya contrastaba las derrotas carlistas del norte con el crecimiento de las partidas en La Mancha, Toledo y Extremadura, y proponía como solución:

Que los medios para debilitar a este bando era interesar a la muchedumbre, en quien más que el espíritu de partido, obra la miseria, y por lo tanto repartiéndose las tierras de los exclaustrados con la condición de pagar un módico canon por espacio de cierto tiempo, se conseguiría introducir las buenas costumbres y el apego al trabajo, como también que estos se interesasen en sostener el Trono de Isabel II y la causa de la libertad¹⁸².

La réplica de la comisión (Muñoz Maldonado) fue ortodoxa: los bienes nacionales estaban hipotecados para pagar la deuda pública, y rechazó la propuesta de Montoya para modificar el párrafo. Pero al terminar el debate le abordaron algunos diputados, entre ellos «el famoso D. Álvaro Flórez Estrada», invitándole a que redactara «un proyecto de ley, que se discutió entre todos, y después de discutido se presentó con la firma de 29 diputados»¹⁸³.

El texto del proyecto de ley está formado por una breve introducción y trece artículos. Se expone que la venta de bienes nacionales no ha cumplido sus objetivos financieros (se ha obtenido una cantidad «sumamente tenue»), y se están presentando perjuicios a los acreedores (tenedores de deuda), propietarios y al conjunto de la nación. Para «terminar pronto la guerra civil que nos aniquila, es indispensable implicar a la benemérita clase militar, y la laboriosa y útil clase labradora». El articulado reserva la renta de los bienes nacionales exclusivamente «al pago de los intereses y amortización de la deuda del Estado» (y la de los propios, para las cargas municipales); establece la paralización de la venta de bienes rústicos pero permite la de los urbanos, y distingue tres clases de bienes nacionales: los provenientes de regulares (no vendidos), los propios y concejiles, y los baldíos. Establece también que las fincas se dividirán en «suertes» de 12.000 a 16.000 reales para los «militares o labradores», y de 4 fanegas de secano (o de regadío «en proporción») para los jornaleros. Se especifican como méritos para los militares el haber participado en

181. Josep FONTANA (1977), pp. 270-1.

182. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 5 de diciembre 1837, pp. 103-4. En la crónica parlamentaria de *El Español*, 6 de diciembre, el orador especifica el reparto a censo entre los «labradores» y los que «componen el ejército».

183. Así lo recordaría Montoya casi dos años después, en su intervención del 27 de octubre 1839, en *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, (ed. J. A. García, 1874-1875), pp. 1043-5.

la guerra presente, en el Trienio o en la guerra de la independencia y se excluyen a quienes hayan tenido relación con el carlismo. Se fija un canon de renta del 2 por 100 del valor de tasación, y se prevé la posibilidad de una redención del canon en 20 años. Específicamente se garantiza la continuidad voluntaria de los censos enfiteúticos preexistentes («pagando el canon estipulado en los primitivos contratos»), así como su posible redención al 3 por 100 anual¹⁸⁴.

Este proyecto presenta algunas diferencias con el planteado por Flórez en febrero y marzo de 1836. El ámbito de actuación es el conjunto de los bienes nacionales, y el objetivo ahora es incorporar a militares, labradores y jornaleros (por este orden de prioridad), mientras que la propuesta primitiva intentaba mantener sin grandes cambios a los cultivadores de las tierras de los conventos (que ahora se garantiza también). La prioridad política y militar así como el principio de repartimiento han pasado al primer plano, aunque no se rompe el compromiso con los tenedores de deuda. Se substituye el criterio de unidad familiar (de nueve miembros) por el de extensión variable pero con valoración monetaria fija, excepto en el caso de los jornaleros; y entre los labradores se da la preferencia a quienes tengan más yuntas y aperos. De este modo se reformulaba con bastantes matices la estrategia de reparto a censo que había estado presente en anteriores formulaciones¹⁸⁵.

El proyecto estaba firmado en primer lugar por Flórez Estrada, por su amigo el conde de las Navas y, en tercer lugar, por Diego Montoya, el diputado que en las Cortes constituyentes se había manifestado como progresista no ministerial o radical y había reclamado un limitado reparto a censo para los jornaleros¹⁸⁶. Gran parte de los firmantes se puede adscribir a la heterogénea mayoría moderada, incluyendo algunos políticos reconocidos (Oliván, el recién exministro Pablo Mata), y muchos otros parlamentarios de más reciente incorporación (Vicente Vázquez Queipo, sobrino de Toreno). Pero también suscribieron el proyecto un conjunto, al menos, de nueve diputados genéricamente progresistas (San Miguel, Martín, Martínez del Peral, Iñigo, Jaén, Ugarte, Moure, Fernández Alejo e Hidalgo), además de Montoya¹⁸⁷.

184. «Proyecto de ley, del Sr. Flórez Estrada y otros Sres. Diputados, sobre repartimiento de bienes nacionales», *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, Apéndice 2º a la sesión del 4 de enero 1838, pp. 279-80.

185. En el proyecto de deuda interior del conde de Toreno estaba previsto que la mitad sobrante de baldíos y realengos, y los reservados al servicio público, «se repartirán a los vecinos, braceros y labradores que tengan a lo menos una yunta» (artículo XV del proyecto); en TORENO (1835), p. 36.

186. La lista original de firmantes: Álvaro Flórez Estrada, Conde de las Navas (Luis Pizarro), Diego Montoya, Antonio Valera y Viana, Félix Martín, Juan López Pelegrín, Andrés Martínez del Peral, Manuel Martín (sic; Marín) Blázquez, Conde de la Rosa (Francisco de Castro y Villanova), Joaquín Iñigo, Evaristo (Fernández) San Miguel, Vicente Vázquez Queipo, Alejandro Oliván, Santos López Pelegrín, José María de Navia Osorio, Domingo Fontán, Antonio Sereix, Pablo Mata Gil, Francisco de Hormaeche(a), Juan José Cadaval, Mariano de Jaén, Juan José de Ugarte, Juan José Moure, Miguel Chacón y Durán, Juan de Morales, José Cañabate, Víctor Fernández Alejo, Manuel Hidalgo Calvo, y Antonio de Puiceris (sic; Puiceráis).

187. La adscripción política se basa en el análisis de votaciones sustantivas durante esa legislatura, y para la legislatura anterior ver el estudio de Alejandro NIETO (2011), especialmente pp. 531-74.

El día 29 de diciembre el conde de las Navas realizó la presentación del proyecto «en primera lectura», y subrayó que el objetivo principal era que «el pueblo [...] aceptase gustoso una ley que le enlazara con lazos indisolubles con las instituciones liberales», que contribuyera a formar (parafraseando a Napoleón) los «gruesos batallones (de) las masas de labradores» y evitase que la falta de trabajo favoreciese a los facciosos¹⁸⁸. Al día siguiente, en segunda lectura, fue admitida a discusión y se acordó pasase a una «comisión especial». Al final de esta sesión llegó el ministro de Hacienda para disculparse por su ausencia en ambas sesiones y «para manifestar que respetando siempre el celo é intenciones de los Sres. Diputados, consideraba dichas propuestas como un voto de censura para el Gobierno», porque en los diez días que llevaba en el ministerio ya estaba preparando «un arreglo para la enajenación de los bienes nacionales»¹⁸⁹. Según la crónica taquigráfica, Alejandro Mon precisó un poco más,

porque el gobierno le considera de suma gravedad; pero esos artículos dictados por un diputado cuya reputación en materias económicas está extendida por toda la Europa, y suscrita por otros señores cuyos conocimientos e ilustración son notorios, tienen una importancia suma; envuelven una ley agraria, y sabido es que esas leyes han causado serias revoluciones algunas veces, que pueden ser buenas leyes en unas ocasiones y perjudiciales en otras; en ellos se dispone de bienes que están hipotecados al pago de una deuda, y se describe el modo de distribuirlos.

El gobierno estaba dispuesto a nombrar una comisión compuesta de senadores y diputados y de otras personas ilustradas [...] sobre esta materia. El gobierno no da ahora su opinión en asunto tan delicado, pues en materias económicas no basta tener celo y buenos deseos. El gobierno deja a la prudencia del congreso la marcha sucesiva de este negocio...¹⁹⁰.

En la presentación del proyecto el conde de las Navas había confiado en «que el Congreso no la desatenderá después de ver *tantas y respetables firmas que la autorizan* y las razones que cada uno ha dado sobre los efectos de las ventas de los bienes»¹⁹¹. La marcada heterogeneidad política de los firmantes nos plantea diferentes interrogantes, máxime en una legislatura que había comenzado con la tensa exclusión de los progresistas en la mesa del Congreso. Podemos imaginar que tras el baile de ministerios posteriores al de Calatrava, y la insuficiencia de las medidas adoptadas, se fue abriendo una voluntad de entendimiento entre algunos disidentes de ambas

188. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 29 de diciembre 1837, p. 236. Las actas de estas primeras sesiones son extractos. El contenido de la intervención del conde de las Navas en «Cortes. Congreso de Diputados, sesión del 29», *El Eco del Comercio*, 30 de diciembre 1837, y *El Español* del mismo día.

189. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 30 de diciembre 1837, p. 241.

190. «Cortes. Congreso de Diputados, sesión del 30», *El Eco del Comercio*, 31 de diciembre 1837. La crónica de *El Español* del mismo día es prácticamente idéntica. Después de la intervención de Mon, solicitaron la palabra, sin éxito, el conde de las Navas y Gómez Acebo.

191. El testimonio de Montoya en 1839 («fue discutida por todos») y esta expresión del conde de las Navas ayuda a considerar improbable la posibilidad de que algunos diputados firmasen por deferencia, para apoyar la admisión del proyecto. El reglamento vigente solo exigía una firma, pero es evidente que un gran número de firmantes podría facilitar su admisión.

grandes tendencias con respecto a los resultados de la desamortización de Mendi-zábal, y eso explicaría el deliberado y numeroso grupo de diputados firmantes. La interpretación clásica es que el último gobierno de Bardají no era substituido por falta de una dirección en las filas moderadas, «una mayoría desconcertada», como la definió Pacheco¹⁹². El hecho de que Pablo Mata Vigil, ministro cesante de Gracia y Justicia, y tantos diputados moderados firmaran el proyecto de repartimiento de Montoya y Flórez Estrada pudiera tener un sentido ocasional en ese periodo de incertidumbre o confusión acaecido entre el 5 y el 27 de diciembre. El propio Mata ya había manifestado en mayo, en el debate sobre redención de foros, su distancia con el sistema de ventas y propuso una política de redención para *todos* los colonos de pequeñas explotaciones, y era conocida su influyente oposición sobre la ley de arreglo del clero secular (todavía pendiente de la sanción real). Por otro lado, una de las principales novedades políticas del nuevo ministerio nombrado el 16 era la prioridad en conseguir la ayuda francesa para acabar la guerra, mientras el proyecto de ley de reparto centraba la solución del conflicto en las propias fuerzas nacionales, al concitar un amplio apoyo popular con el que podrían simpatizar algunos diputados progresistas, como Evaristo San Miguel¹⁹³.

Sin embargo, substituir en diciembre de 1837 el sistema de ventas por otro de repartimiento a censo era reabrir un debate que se consideraba ya concluido para una gran parte de la cámara baja. A esta clausura del debate contribuyó decisivamente el resultado electoral de octubre y el cambio de gobierno del 16 de diciembre con la presidencia del conde de Ofalia, la cartera de Hacienda en manos de Alejandro Mon y la influencia tutelar de Toreno y Narváez como telón de fondo. De hecho, ni en los diarios de la época, ni en las crónicas escritas por los contemporáneos se adjudicó al proyecto de ley una significación política más general. Javier de Burgos menciona el asunto, aprovecha para recordar maliciosamente «la escandalosa adjudicación que se estaba haciendo de los bienes nacionales», pero no interpreta que el proyecto tuviese una proyección política más profunda. Y Andrés Borrego, el abogado de una tercera vía, sorprendentemente ni siquiera lo menciona¹⁹⁴.

La aparente deferencia protocolaria anunciada por el ministro de Hacienda hacia el Congreso era, en realidad, un veto implícito ante al proyecto de ley de repartimiento, y este veto será tanto un golpe definitivo a la vía parlamentaria como una inspiración para quienes inmediatamente enunciaron variadas críticas en la prensa y, cabe subrayarlo, con la única respuesta de Flórez Estrada. En las semanas

192. Juan Francisco PACHECO (1839), «Las Cortes de 1837», *Revista de Madrid*, I, pp. 517-42.

193. En uno de sus panfletos de esa época, publicado en diciembre, San Miguel rechaza la estrategia moderada de alianza prioritaria con Francia y reclama los medios propios: «Los bienes nacionales, magnífica hipoteca para abrir otros más cuantiosos todavía, y de todos modos un recurso abundante en las urgencias del estado, fueron perdidos para objetos tan preciosos [la guerra]. Era sin duda de grande importancia pagar a los acreedores del estado; pero era más importante todavía vivir y satisfacer gastos de una necesidad urgente y perentoria. Era lo primero vencer a los enemigos de la nación y tener patria...». EVARISTO SAN MIGUEL (1837), *Pan, orden, justicia*, Madrid, Miguel de Burgos, p. 13.

194. Javier de BURGOS (1850-1851), *Anales del reinado de doña Isabel II. Obra póstuma*, Madrid, E. T. de Mellado, tomo V, p. 199; LAFUENTE (1890).

siguientes parece como si la fortaleza del grupo firmante se hubiese evaporado ante la presión del gobierno y la posición adversa en el seno de la comisión.

El debate del proyecto de reparto: las primeras críticas

El mismo día 31 el diario progresista *El Eco del Comercio* comenzó el cierre de filas. Recuerda el editorialista que el proyecto de ley es «la misma idea que se agitó en tiempos del gabinete Istúriz, contra la cual sostuvimos una larga polémica con el *Español*». Se trata de una solución que «seduce a primera vista» pero considerada en detalle «desaparece la ilusión», porque no beneficiaba ni siquiera a los propios «agraciados», como sucedió durante el Trienio:

mas como con [las tierras] no se les pudieron dar las yuntas ni aperos necesarios para labrarlas, ni el grano para la simiente, ni el dinero preciso para los demás gastos del cultivo, ni en fin lo necesario para mantenerse ellos y sus familias en el año que había de transcurrir antes de percibir el primer fruto, tuvieron que seguir trabajando las tierras de otros [...] abandonaron las suyas, y por último hubieron de venderlas, o mas bien cederlas a los mismos que antes las disfrutaban, y quedaron tan pobres como estaban antes del repartimiento.

Si el primer argumento es el de la futilidad de la reforma, el segundo se refiere a la falta de legitimidad: «¿cómo dispondrían las cortes de una cosa que no es suya?», sin respetar los derechos de los acreedores. El tercer argumento es que, aun realizándose el reparto, las rentas obtenidas para pagar o reducir los intereses serían muy inferiores respecto al sistema de venta. Bajo el supuesto de revalorización de las fincas en subasta hasta el doble de la tasación, una finca de 100.000 reales vendida en 200.000 amortizará una suma de papel equivalente al nominal, que libera del pago de 10.000 reales, mientras que a censo esa finca solo pagaría anualmente 2.000 reales para intereses. El editorial termina con elogios al ministro por defender la justicia¹⁹⁵.

El 2 de enero la mesa del Congreso nombró una comisión especial de ocho miembros sobre el proyecto presentado por Flórez Estrada, encabezada por el conde Toreno¹⁹⁶. El 2 y 4 de enero *El Mundo* y *El Eco del Comercio* dedicaron comentarios al proyecto, lo cual provocó que Diego Montoya solicitara en el Congreso su inmediata publicación en el *Diario de sesiones* «para evitar el extravío con que la prensa periódica impugna el proyecto» sin conocerlo¹⁹⁷.

195. (Editorial / ¿Fermín Caballero?), «Antes de ayer se presentó...», *El Eco del Comercio*, 31 de diciembre 1837.

196. Los miembros son el conde de Toreno, Diego López Ballesteros, Blas López, el marqués de Montevirgen (José María Quiñón de León), Alejandro Oliván, José Caveda, Antonio Sereix, Miguel Chacón, y Diego Alvear. Tres de ellos (Oliván, Sereix y Chacón) eran firmantes del proyecto. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 2 de enero 1838, p. 244.

197. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 4 de enero 1838, p. 268.

El editorial del *Mundo* abre fuego asegurando su «grave y funesta trascendencia» porque conllevará «males irremediables», entre los que destaca «dos de los más graves»:

El 1º consiste: en que la data a censo de los bienes nacionales hiere mortalmente al crédito del estado. El 2º inconveniente es, que ese sistema de repartimientos de bienes puede ocasionar (como toda ley agraria) grandes desórdenes y tumultos populares¹⁹⁸.

Ambas objeciones, pero sobre todo la segunda por su literalidad, reflejan el juicio sumario abierto por el ministro de Hacienda en el Congreso, y algunos argumentos adelantados por el *Eco*. Detrás del anonimato editorial es poco probable que se ocultase quien era considerado director del periódico, Santos López Pelegrín, *Abenámbar*, porque era uno de los firmantes del proyecto de ley como diputado por Guadalajara¹⁹⁹. Tal vez esta circunstancia explique que *El Mundo* personalizara la crítica exclusivamente con Flórez Estrada. Este primer artículo atribuye la reciente caída de la deuda por el temor a la proposición parlamentaria. Para calcular los ingresos que se obtendrían con el proyecto utiliza una estimación presupuestaria de los bienes del clero por 1.500 millones y los no vendidos en 1.000 millones, lo que significaría una renta, del censo propuesto al 3%, de 30 millones. Deduce un 15% de gastos de administración y, finalmente, obtiene un ingreso anual de 25,5 millones de reales que «solamente podrían cubrir los intereses de cincuenta millones de títulos al 5%, y proveer a la amortización de este capital de cincuenta millones con un 1 por ciento»²⁰⁰. Y esta suma es muy inferior al volumen de la deuda consolidada interior y activa exterior (5.411 millones). Contrasta este resultado con el sistema de ventas: la apreciación de las fincas vendidas es muy elevada. Hasta junio de 1837 se han vendido por valor 391,6 millones fincas tasadas en 186,3 millones. A ese ritmo y valoración se amortizarán en ocho años un capital cuyos intereses se acercan a los veinte millones, y en 18 años si se vendieran todas se habrían amortizado más de 3.200 millones de deuda. Por tanto, era necesario «combatir semejante proyecto como enemigo mortal del crédito público».

El editorial del *Eco del Comercio* del día 4 no oculta la paradoja de que el periódico critique el proyecto: «más nosotros habiendo consagrado siempre nuestras tareas en beneficio de la clase del pueblo que suelen llamar proletaria, parecería que nos apartamos esta vez de esta senda». Pero se trata de una apariencia porque el proyecto de ley de repartimiento no beneficia a nadie «y produce otros males». Si se aprueba, la cotización de la deuda caería todavía más. Pero insiste en que los

198. (Editorial), «La proposición sobre...», *El Mundo, diario del pueblo*, 2 de enero 1838.

199. Para identificar al autor se debe tener presente que una nota final del editorial puntualiza: «Para escribir este artículo no hemos tenido a la vista el proyecto de ley a que se refiere, sino solamente el extracto que de él hacen los periódicos; cuando lo podamos adquirir lo combatiremos más de frente, y acaso reuniremos en un folleto lo mucho que sobre este plan del señor Flórez Estrada publicamos en el antiguo *Español* en los meses de enero, febrero y marzo de 1836, en que escribíamos en aquella redacción la mayor parte de los artículos de política, de economía y de Hacienda».

200. La expresión «cincuenta», sin cursiva en el original, responde a un error de cálculo, por quinientos millones.

censos tienen una escasa capacidad de generación de ingresos para pagar los intereses. Con nuevos cálculos proyectados concluye que los censos de las fincas por vender (se refiere a los bienes del clero) representarían unos 18 millones de reales anuales, menos un 10% de administración, quedarían 16 millones; es decir, una cantidad «insignificante» con respecto a los 260 o 280 millones anuales de intereses que deben pagarse. Todo ello sin contar la deuda no consolidada todavía y con el proceso práctico de «caducación» (impago) de los censos, como ha ocurrido con el censo de población de Granada, que es el mismo que defiende Flórez Estrada²⁰¹.

El *Eco del Comercio* volvió a tratar el proyecto y publicó su texto completo el día 8 de enero, pero esta vez, además de la crítica, exponía una solución alternativa²⁰². Primero plantea la dificultad del reparto, la imposible viabilidad en los baldíos no roturados, la restricción de los gastos de mantenimiento en las haciendas de arbolado o viña, y alude a la experiencia de reparto en Córdoba: las tierras «distantes» acabaron compradas por «ricos propietarios», mientras las labradas y cercanas a núcleos urbanos se habían mantenido en cultivo. La propuesta implica variar la clasificación de las tierras y de las personas a beneficiar, y sugiere que «las tierras de pan llevar que forman los ruedos o cercanías de los pueblos en un radio que podría fijarse, se adjudicasen pero no en el modo ni a las personas que expresa la proposición». Respecto a las personas advierte que en España hay un millón y medio de «familias jornaleras», con una alta concentración de la propiedad y de braceros en «las Andalucías». No existe superficie «de sembradura» suficiente para repartir las previstas explotaciones de 4 fanegas para todos los braceros pues el criterio de «buena conducta» no es limitativo. «Parece pues, que la adjudicación debe limitarse a los militares y [guardias] nacionales que hayan merecido algo de la patria en el establecimiento de la libertad», como una «justa retribución». Propone también reducir la renta del censo al 1,5% y reitera el papel insustituible de las diputaciones provinciales como recaudadoras de la renta o de la redención, así como administradoras en otros asuntos (despojos, impagos, selección de aspirantes). En definitiva, se excluían los baldíos alejados, las haciendas de arbolado y viña, y se descartaba un reparto entre jornaleros, pero se aseguraba la viabilidad de las recompensas militares justificadas mediante explotaciones cercanas a los núcleos urbanos.

El Mundo completó, en una segunda entrega, su crítica al proyecto desarrollando los peligros advertidos por Mon en el Congreso, porque implicaba un efecto «subversivo del orden público e incitar a tumultos y alborotos populares», pero también se proponía demostrar que era «impracticable respecto a la mayor parte de las fincas que pertenecían a los conventos; y además es insuficiente para mejorar la condición de las clases a las que se ha querido favorecer»²⁰³. Impracticable porque repartiendo las fincas no vendidas de regulares (1.000 millones) en suertes de 15.000 reales resultaban 66.666 explotaciones, tan alejadas de los «tres millones» de

201. (Editorial / ¿Fermín Caballero?), «Volviendo al examen...», *El Eco del Comercio*, 4 de enero 1836.

202. (Editorial / ¿Fermín Caballero?), «Habíamos suspendido...», *El Eco del Comercio*, 8 de enero 1838, donde se publica también el «Proyecto de ley sobre reparto de bienes nacionales».

203. (Editorial), «En el número 544...», *El Mundo*, 11 de enero 1838. Conoce el proyecto por haberlo leído en la *España* del día 9».

solicitantes potenciales que los sorteos serían el origen de fraudes, riñas, tumultos y alborotos, «el ímpetu de las pasiones populares cuando corran desbocadas». También era impracticable en las fincas con edificios centrales o en baldíos con cultivo trienal. Y la solución del proyecto era insuficiente porque si se repartían suertes de 16.000 reales, suponiendo que produjesen anualmente el 6% del capital (960 rs.), menos el 2% del censo «de quedan al colono 640 rs. anuales que no llegan a dos reales diarios, y por consecuencia no tiene aún ni para pagar el pan de la familia». Por último, el editorial advertía del peligro de subdivisión (si fueran transmisibles), o de caer en una nueva y peligrosa amortización. A diferencia del *Eco*, la solución de *El Mundo* descarta por completo el reparto porque sería conveniente que «se acumulasen estas suertes en manos de los hombres más desahogados de las provincias y que estos rediman el censo».

La Respuesta de Flórez Estrada y las réplicas

Aunque *El Eco del Comercio* había iniciado las críticas y formulado una propuesta alternativa, la *Respuesta* de Flórez Estrada se dedicó exclusivamente a rebatir al *Mundo*, publicándose primero en la *Gaceta* e inmediatamente en el *diario del pueblo*²⁰⁴. Flórez escribe «instado por varios de mis compañeros para que diese una pronta contestación» por lo que se limita a rebatir al «articulista», y «prescindiré pues del principio económico de que de la mejor distribución de la propiedad territorial depende necesariamente la mayor y más sólida prosperidad de un país»²⁰⁵.

Se centra y resume los cálculos de *El Mundo*, señala su inexactitud y resalta el error principal de afirmar que con 25 millones de rentas de los censos se pagarían los intereses de cincuenta millones de la deuda al 5%, en lugar de 500 millones. Una equivocación del editorialista que se repite tres veces.

Para rebatir el cálculo de ingresos posibles por el sistema de venta a subasta, actualiza las estadísticas: hasta finales de noviembre 1837 se habían vendido fincas tasadas en 250,6 millones y adjudicadas en 497,6 millones, por tanto la apreciación no era de 110 sino 98%. En segundo lugar, estima el ritmo medio de ventas, de 250,6 millones en 19 meses. Si éste se mantuviera, implicaría 6 años, 3 meses, 24 días para vender las fincas que faltan, valoradas en 1.000 millones (aunque se ven-

204. Álvaro Flórez Estrada, «Respuesta de D. Álvaro Flórez Estrada a los artículos publicados en el Mundo del 2 y 11 del presente mes, dirigidos a probar que la proposición presentada al Congreso por 29 diputados pidiendo la suspensión de la venta de bienes nacionales es funesta al crédito del Estado y subversiva del orden público», *Gaceta de Madrid*, 19 de enero 1838, y con el mismo título pero en dos entregas en *El Mundo* 22 y 23 («Concluye el remitido...») de enero 1838, donde se disculpan del retraso «por la abundancia de materiales». *El Eco del Comercio* del 22 de enero indica que se publicó también en *El Español* del 21, aunque contradice la hipótesis habitual de que este periódico cesó de publicarse el 31 de diciembre.

205. A continuación enumera todos los problemas importantes que va a eludir: las ventajas del plan de arriendos y de una mejor distribución de la tierra, la relación entre las recompensas a la clase militar y la mayoría de la sociedad, la causa de la libertad y el trono, los perjuicios de las ventas para la clase propietaria, la dilapidación y malversación de los bienes nacionales, la injusticia en el trato a los acreedores, la oscilación del precio de la tierra, etc.

derían por 1.935,5) y, añadiendo los ocho años de aplazamiento en los pagos, el periodo total sería de 14 años, 3 meses, 24 días.

Flórez Estrada contrasta este resultado con el sistema de los censos del proyecto. Suponiendo que no varíe el porcentaje de apreciación (98%), con el cultivo de las tierras por vender (1.000 millones) se obtendrían anualmente 30 millones de renta (al 3%), menos el 10% de administración, quedarían 27 millones. Estos ingresos podrían comprar deuda del 5% (a la cotización actual de 18% sin cupón) por un volumen de 150 millones nominales al año. Por tanto, durante el periodo de 14 años, 3 meses, 24 días, se podría comprar 2.157,5 millones de deuda consolidada que supera en 161,4 millones a la cantidad de deuda retirada en igual periodo por el método de las ventas. La principal diferencia es que con los censos se conserva, además, la propiedad de la nación²⁰⁶. Flórez rebatía así uno de los argumentos considerados más débiles de su plan inicial, cual era la superioridad del decreto de Mendizábal respecto a la suficiencia fiscal.

Flórez califica las ventas a subasta como «un sistema de dilapidación» en que la nación está malvendiendo las fincas, con una caída de precios de 100 a 30. Y añade una consideración moral más general. Mientras en Francia se ha reducido «la cuota de interés que había estipulado pagar» por la deuda, en España

Parece increíble que cuando la patria se está hundiendo, cuando el gobierno se halla sin recursos, cuando la guerra civil ha devastado [...] [cuando] la hipoteca no es apenas suficiente para satisfacer las dos quintas partes de la [deuda] ya reconocida: parece increíble que en este general conflicto haya una clase acomodada sin nombre, poco hace en la sociedad europea, que ose reclamar con antelación el pago de créditos añejos adquiridos ayer por 15 y exigiendo hoy de la nación 100 [...] sería muy antipopular sin mas motivo que haber criado de repente fortunas colosales en medio de tan general calamidad.

Finalmente, Flórez asegura que el proyecto es de todos los firmantes (a título personal confiesa: «creo que los arriendos a censo perpetuo son incomparablemente más ventajosos») y como la redención es voluntaria, todos los cultivadores no querrán o podrán hacer la redención y, en consecuencia, ésta no puede reputarse como una venta generalizada.

El mismo día que esta *Respuesta* de Flórez se publicaba con retraso en el *Mundo*, el *Eco del comercio* replicó por su cuenta, a partir del texto aparecido la víspera en *El Español*²⁰⁷. Empieza irónicamente al observar las «cuentas tan galanas» del economista asturiano, porque los censos previstos en el mismo proyecto son al dos o al 1,5% pero no al 3%. Por tanto los censos al 2% no producen sobre 1.000 millones más que 20, menos 2 de administración, dan 18 millones netos. No será en 14 años, 3 meses sino un tercio más de tiempo durante el cual «el papel seguiría devengando

206. Nótese que en este cálculo se dedican todos los ingresos de los censos a amortización de la deuda, olvidando el pago de intereses. ¿Estaba Flórez imaginando una bancarrota legal con suspensión del pago de intereses? Más bien parece que es un cálculo nocional basado en la hipótesis extrema.

207. (Editorial / ¿Fermín Caballero?), «En el *Español* se ha insertado...», *El Eco del Comercio*, 22 de enero 1838.

los intereses» aumentando la deuda. «El plan del señor Flórez Estrada [es] como un edificio de papel [que] al primer soplo cae por tierra», pues está basado en no pagar intereses. En realidad, el «miserable» 18% de cotización de la deuda se sostiene porque si ahora no se pagan los intereses, se pagarán más tarde o «se admitirán a cuenta de otros pagos», y se podrá emplear en la compra de bienes nacionales. Si se elimina esa esperanza «la deuda bajará de 18 a 10, a 4, a cero». La propuesta de Flórez equivale a romper todos los principios económicos y morales, declarar una escandalosa bancarrota, con mala fe. El gobierno «quedaría sin recursos para sus apuros».

La *Réplica* de *El Mundo* a Flórez se publicó con poca dilación, en dos entregas²⁰⁸. Empieza por disculpar el error, de los cincuenta millones en lugar de quinientos, pero con gran desenvoltura concluye que «esta equivocación no altera la base de nuestro cálculo». Ahora evita las comparaciones homogéneas entre ambos sistemas y contrasta, asimétricamente, las dos hipótesis extremas. Si todos los ingresos se dedicaran al pago de intereses, en el sistema de censos quedarían sin pagar los intereses de 5.011 millones de deuda. Si todos los ingresos se dedican a la amortización, en el sistema de venta a subasta en ocho años se amortizarían 3.200 millones, por lo que esta última solución es más ventajosa para los acreedores del estado.

Aprovecha la argumentación del *Eco* sobre el error de Flórez sobre la renta de los censos, para repetir que solo se obtendrían 18 millones netos. Una cantidad que cubriría los intereses de 360 millones de deuda, quedando desatendidos los 5.151 millones restantes. En la hipótesis alternativa, dedicando los 18 millones anuales a amortización se tardarían 57 (sic) años en amortizar toda la deuda (5.511 millones), pero en ese caso se estaría incumpliendo la obligación establecida en el propio proyecto de pagar los intereses: «sería el colmo de la inmoralidad»²⁰⁹. El segundo argumento adicional es la injusticia de «regalar a 67.000 personas, a quienes nada se les debe, dejando en la miseria y en la aflicción a los dichos acreedores» que pagaron el sostenimiento de la libertad.

El redactor del *Mundo* aclara, en la segunda entrega, que el vigente sistema de venta a subasta no le parece «el mejor medio de utilizar los bienes nacionales». La cuestión es que, con sus defectos, el sistema de ventas es mucho mejor que el de censos. Y entra en detalles laterales: el descenso en la apreciación de las fincas sobre tasaciones del 110 al 98% se debe a los temores causados por el acercamiento del «pretendiente a esta corte». Saca a colación los 47,4 millones de renta de los bienes nacionales consignados en los presupuestos de 1837, y que Flórez ha olvidado por «ofuscación», para discutir los plazos de amortización. En la comparación entre ambos sistemas, extrema la retórica: «la data a censo va a ser una especie de limosna a las clases menesterosas [...] a costa de la sangre y el sudor de los acreedores del Estado».

208. (Editorial), «Réplica a don Álvaro Flórez Estrada sobre su proyecto de data a censo de los bienes nacionales» y «Continúa el artículo de ayer», *El Mundo*, 25 y 26 de enero 1838, respectivamente.

209. El cálculo implícito sigue el razonamiento de Flórez en su *Respuesta*: con 18 millones se pueden adquirir anualmente títulos de deuda (cotizada en bolsa al 18%) con un capital nominal total de 100 millones. El periodo lineal de amortización no es de 57 años, sino 55,1.

Si los censos son libres se concentrarán «en manos de las personas más acaudaladas de las provincias» como ocurrió con las suertes de población en Granada, Málaga y Almería, y las suertes de propios del monte de Baena (Córdoba) cuando dejaron de ser indivisibles e inalienables; en tanto que en el reino de Valencia se vendieron «en plena propiedad los bienes de los moriscos», contribuyendo al aumento de la población y la riqueza. La conclusión es simple y contundente: hay que «dejar en plena libertad el interés individual», e invita a Flórez a responder.

Por su parte, el *Eco* prosiguió su campaña crítica intentando «desvanecer» los principios generales que Flórez había enunciado en su *Réplica al Mundo* sin llegar a desarrollarlos²¹⁰. El principio que afirma la distribución de la propiedad como causa de prosperidad de un país debería someterse a «reservas»: Inglaterra es próspera con una propiedad muy concentrada, y algunas regiones españolas son muy pobres aunque la propiedad está muy dividida. Frente a la tesis de que el sistema de censos es el que mejor distribuye, el redactor afirma que «la mejor división es la que está más acomodada a los medios de cultivo», puesto que sin yuntas, sin medios, no es posible la mejora, «des obligaría a trabajar en otra parte» y abandonar las tierras. La recompensa a los militares no debería realizarse a costa de los acreedores del estado porque «sería tan injusto como despojar a los grandes de España, o a los demás ricos propietarios de sus fincas». Con estas injusticias no se favorece la causa de la libertad. La «dilapidación» o «malversación pública» no existe en realidad porque los bienes nacionales son vendidos en el mercado, y se han corregido «muchos defectos» de gestión. Otros principios son contestados oblicuamente como la injusticia en el trato a los acreedores todavía no reconocidos. Finalmente, el editorialista invita a Flórez Estrada para ampliar esos enunciados o principios y contribuir al esclarecimiento de un problema «de suma importancia para el país».

El proyecto de repartimiento, silenciado en el Congreso (1837-1839)

Durante esta polémica periodística se inició la discusión y aprobación del nuevo Reglamento del Congreso, y a mediados de febrero de 1838 se constituyeron las nuevas comisiones abriéndose un debate sobre el cese de actividad en las comisiones anteriores al Reglamento. Respecto de la comisión especial sobre «distribución y adjudicación de bienes nacionales» intervino López Ballesteros para subrayar la «grande importancia» del proyecto de ley presentado por Flórez Estrada y otros diputados, aclarando que

La comisión trató de enterarse lo más posible de este asunto, a fin de dar un dictamen acertado, y habiendo oído al autor de la proposición y otros Sres. Diputados, los cuales han ilustrado la materia en diez u once sesiones que la comisión ha tenido, cree que tiene ya los datos suficientes para poder dar su dictamen²¹¹.

210. (Editorial / ¿Fermín Caballero?), «Al hacernos cargo...», *El Eco del Comercio*, 7 de febrero 1838.

211. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 19 de febrero 1838, p. 936.

El progresista Juan José Moure (firmante del proyecto), temiéndose la callada por respuesta, solicitó al Congreso que fijara un plazo para que la comisión dictaminara o, en caso contrario, cesara los trabajos de la comisión. López Ballesteros replicó que la comisión no podía determinar los días que podía tardar, y el pleno acordó calificar el dictamen sobre el proyecto como «pendiente». El recuerdo de Diego Montoya en 1839 revela otro punto de vista sobre el fondo de la cuestión:

No sólo se firmó por 29 Diputados, sino que al mismo tiempo tratamos de hablar, y hablamos en efecto, a las personas o miembros más influyentes de aquel Congreso, y todos convinieron en su grande utilidad; pero admírese el Congreso: después de haber adoptado todos estos pasos, nos presentamos en la comisión, y notamos que compradores en grande de los bienes nacionales influían en la comisión, y que no era posible sacar ningún partido a favor del ejército y de los particulares²¹².

El rastro de la comisión, a la cual se habían agregado otras proposiciones incómodas, como una de Fernández Villaverde que intentaba revitalizar el decreto de 31 de mayo de 1837 sobre redención de rentas forales y enfitéuticas, se pierde en el *Diario de sesiones*. Tan solo una alusión irónica de Mendizábal al conde de Toreno permite deducir que en abril de 1838 la comisión permanecía todavía «pendiente», en la sombra²¹³. Al terminar la «legislatura 1837-1838» en julio, el proyecto no había sido dictaminado por la comisión²¹⁴.

Como se ha avanzado, diversas circunstancias sugieren que el grupo firmante del proyecto de ley de repartimiento fue probablemente circunstancial. Las votaciones nominales desde enero de 1838 en el Congreso revelaron una regularidad de posiciones. Flórez Estrada votó frecuentemente proposiciones apoyadas por los progresistas (Íñigo, Seoane, Olózaga), aunque en la admisión de Istúriz, los presupuestos de algunas secretarías y el empréstito de 500 millones, votó con la mayoría moderada. A partir de abril sus ausencias fueron más frecuentes. Pero en la discusión sobre el restablecimiento del diezmo entre mayo y junio de 1838 apoyó la admisión de las enmiendas progresistas y en contra de tomar en consideración el dictamen mayoritario sobre el proyecto. Una vez aprobado el dictamen, Flórez votó afirmativamente el artículo segundo pero se ausentó en el resto de las votaciones hasta la de totalidad²¹⁵. No parece razonable concluir que esta conducta pueda ser descrita como una tajante «defensa del pacto con los intereses creados, que le llevó por ejemplo a votar a favor del mantenimiento de

212. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 27 de octubre 1839, p. 1044.

213. Para subrayar un lapsus o error de Toreno sobre la deuda admitida en pago de los bienes nacionales, Mendizábal exclama: «Y el Sr. Conde de Toreno debe de tener conocimiento del decreto de 19 de febrero, puesto que es presidente de la comisión encargada de examinar la proposición del Sr. Flórez Estrada». *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 5 de abril 1838, pp. 1625-6.

214. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, Legislatura de 1837, «Reseña de los trabajos ejecutados en el Congreso...», vol. IV, p. 170.

215. En el caso del diezmo ver *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 30 de mayo, 1, 2, 5 y 8 de junio 1838, y para las ausencias: 7, 9, 10 y 11 de junio.

los diezmos en las Cortes, (y) le acercaba evidentemente a los planteamientos del grupo (moderado) puritano»²¹⁶.

Unos días después de reanudarse la «legislatura 1838-1839», en noviembre de 1838, el diputado Montoya propuso al pleno rescatar del olvido el proyecto de ley de repartimiento de bienes nacionales «que redacté a impulsos de varios Sres. Diputados», y había sido avalado entonces con numerosas firmas,

entre ellas la del Sr. Flórez Estrada, tan conocido en Europa por su vasta instrucción en la ciencia de la economía. En este proyecto se trata de hermanar los intereses de los acreedores del Estado, y las ventajas bien calculadas de todas las clases de la sociedad, especialmente del ejército, Milicia Nacional, los labradores y la numerosa clase de braceros, tan digna de las miradas del legislador como olvidada hasta ahora [...] Esta idea envuelve un pensamiento eminentemente social, cual es mejorar la condición y suerte de millares de familias, interesadas en la causa de la Reina y de la libertad, hacer que campos incultos y estériles se conviertan en fructíferos, ensanchar el cálculo de la riqueza pública, hacer crecer las rentas del Estado por el aumento de la producción, y sobre todo moralizar las masas por la ausencia de la miseria. De la adopción de esta ley acaso dependa el triunfo de las instituciones. Cuando el pueblo vea que se procura sacarle de su miseria [...] El pueblo juzga por los resultados [...]»²¹⁷.

La argumentación sintética de Montoya subraya ahora los objetivos sociales, políticos y económicos del proyecto con una mención específica al «pueblo» (como había planteado el año anterior Las Navas en la presentación), asentando un vocabulario que estaría inicialmente compartido por algunos progresistas y demócratas. Montoya solicita que se forme una nueva comisión, el pleno lo aceptó y las secciones la nombraron inmediatamente²¹⁸.

Montoya aprovechó, otra vez, la discusión sobre el proyecto de contestación al discurso de la corona para asumir la conveniencia de un «gobierno fuerte y vigoroso», pero en otra dirección que se había seguido hasta entonces²¹⁹. Debería contemplar «los intereses de todas las clases... como Gobierno nacional», evitar la preferencia hacia los «adictos al régimen de 1834» y frenar la «manía general de los empleos». La «gran miseria» de 1837 había promovido la extensión del tifus y una mortandad de «medio millón de almas», sin que el gobierno dedicase «diez o doce millones de reales para obras públicas a fin de que se impidiese esa miseria», mientras aumentaba las dotaciones para cesantes. El diezmo se restableció, «y lo mismo que con el diezmo sucede con el repartimiento de bienes nacionales. No se ha dado un solo paso en favor de los pueblos. Nuestra política interior en falsa, falsísima... ¡Dios nos libre de caer en las manos de los tigres de la contrarrevolución!». Por la

216. Juan PAN-MONTOJO (2008), p. 72.

217. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 13 de noviembre de 1838, p. 28.

218. La formaban: Juan Quijana, Francisco de Castro y Orozco, Alejandro Oliván, Nicolás Esteban, Felipe Gómez Acebo, Diego Montoya, y Juan José Fonseca. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 16 de noviembre de 1838, p. 60.

219. La intervención de Montoya sucede como turno en contra a una enmienda de Cambronero al párrafo sexto del proyecto de contestación. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 26 de noviembre 1838.

comisión le contestó Miguel Puche para advertir que el estancamiento del proyecto de bienes nacionales no era culpa de los diferentes gobiernos, la ley era competencia del Congreso aunque admitía que «quizá si se hubiera dado anteriormente hubiera producido provechos que no se han sacado todavía». Y para defender al gobierno de las críticas expuestas, el ministro interino de la Gobernación (el marqués de Vallgornera) también replicó a Montoya aduciendo «falta de medios» para las obras públicas, aunque respecto de los bienes nacionales, realizó una sorprendente confesión con ánimo conciliatorio:

En mi opinión particular sería siempre preferible la repartición de los bienes por canon, a la venta; porque aunque hubiera disminuido algo la amortización, hubiera hecho una porción de propietarios, sacándolos de la clase proletaria, en que hoy se hallan, y yo creo que esta revolución en la propiedad debe hacerse, respetando la antigua y aumentando la nueva. Por consiguiente, abundando en las mismas ideas que el Sr. Montoya... deseo ver votado el párrafo²²⁰.

Más allá de este debate incidental, el destino del proyecto fue similar al sucedido durante el periodo anterior: al suspenderse las sesiones a primeros de febrero de 1839, la situación no había cambiado y, al disolverse las Cortes en julio, el proyecto quedó como una proposición «pendiente de dictamen»²²¹.

Según las indicaciones del *Diario de sesiones* Flórez Estrada no estaba presente en la recuperación por Montoya del proyecto de repartimiento, ni en el debate sobre el discurso de la corona, pero no tenemos noticia que el asturiano enunciase alguna desautorización de las actividades parlamentarias de Montoya en las que se le involucraba. Empezó a asistir el 10 de diciembre de 1838, votando a favor del ingreso del diputado electo Andrés Borrego, y su presencia posterior hasta la suspensión de las sesiones (8 de febrero) fue muy escasa. En alguna votación nominal bastante significativa sobre la ley de ayuntamientos Flórez coincidió con el grupo progresista²²². Al llegar las elecciones, *El Eco del Comercio* presentó un balance de las «votaciones nominales más importantes» en ambas legislaturas para orientar a los electores progresistas. Para la legislatura 1837-1838 el periódico destacaba diez votaciones sobre el diezmo, en las que Flórez votó tres con los progresistas, una con los moderados y se ausentó el resto. Para la legislatura 1838-1839 el *Eco* consideraba relevantes seis votaciones en las que Flórez se ausentó excepto en una que votó con los progresistas²²³. A falta de intervenciones parlamentarias o iniciativas políticas, la ubicación relativa de Flórez Estrada que emerge de esta prospección es bastante singular.

El proyecto de repartimiento de diciembre de 1837, recuperado en noviembre de 1838 y silenciado por dos veces en el Congreso, no pasó desapercibido para muchos diputados. Al inicio del proceso electoral del verano de 1839 se consolidó la estrategia de formación de candidaturas, difundidas por los periódicos. Como

220. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 26 de noviembre 1838, p. 273.

221. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, Legislatura de 1838, «Reseña de los trabajos ejecutados en el Congreso...», vol. III, p. 69.

222. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 31 de enero 1839.

223. «Examen estadístico de los señores diputados a cortes...1839» y «Lista de las diez votaciones nominales... restablecimiento del diezmo en 1838», *El Eco del Comercio*, 8 de julio 1839.

en anteriores ocasiones, el distinguido Juan Álvarez Mendizábal era propuesto para integrarse en numerosas candidaturas progresistas. Pero el propio Mendizábal rechazó esta vez formar parte de la candidatura del «progreso legal» de la provincia de Albacete en una carta dirigida a la comisión electoral. El motivo era que

hay un punto en su programa [...] que lejos de constituirme en su defensor y sostenedor, ni siquiera me parece aceptable, como notoriamente contrario a mis ideas, a mis opiniones, y también a mis actos públicos: este es el que dice: *Repartimiento de bienes nacionales con arreglo al proyecto presentado por 29 diputados*. Sabe toda la nación que yo fui el ministro que propuso [...] el decreto de 19 de febrero de 1836...²²⁴.

A reglón seguido Mendizábal exponía una defensa del sistema de venta de los bienes nacionales afirmando que su continuidad durante una «docena de años» garantizaría el paso de los bienes a «manos particulares» y la extinción de la «enorme deuda que pesa sobre nosotros». Admitía la inclusión de su nombre en las candidaturas de Madrid y Murcia porque en sus programas habían aceptado aquellos principios, pero solicitaba respetuosamente la supresión de su nombre en la de Albacete y su sustitución por algún ciudadano «que tenga la fortuna de coincidir con la voluntad de esa provincia». Pese a sus deseos, la lista progresista por Albacete incluyó a Mendizábal, aunque estaba encabezada por Javier Rodríguez de Vera y Diego Montoya²²⁵.

En Oviedo se presentó una candidatura progresista «por primera vez» (según el corresponsal del *Eco*), y en ella aparecía Flórez Estrada encabezando la lista para el Senado, mientras la del Congreso la abrían Argüelles y San Miguel²²⁶. El periódico progresista publicó numerosas denuncias de irregularidades en Asturias. En el escrutinio de la primera vuelta Flórez resultó electo para el Congreso en quinto lugar (4890 votos, solamente nueve más que la mayoría), beneficiándose muy probablemente de los votos moderados, y con opciones para la segunda elección en el Senado (4199 votos)²²⁷. Para completar este cuadro peculiar, suele olvidarse que Flórez publicó, en medio del proceso electoral, un folleto titulado *La cuestión social*²²⁸ en el que negaba para la tierra y los recursos naturales (no producidos por el trabajo) la legitimidad del derecho natural de apropiación privada de la riqueza producida, proponiendo la progresiva conversión de *toda* la tierra (recursos naturales) en propiedad colectiva, administrada por el estado.

Durante esta legislatura corta de 1839, con predominio progresista, Diego Montoya juró como diputado por Albacete el 19 de octubre y dos días después

224. Juan Álvarez Mendizábal, «Señores de la comisión electoral de la provincia de Albacete» (carta remitida: Madrid, 16 de julio), *El Eco del Comercio*, 23 de julio 1839.

225. *El Eco del Comercio*, 17 de agosto 1839.

226. *El Eco del Comercio*, 9 y 20 de julio 1839.

227. *El Eco del Comercio*, 23 de agosto 1839.

228. Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1839), *La cuestión social o sea orijen, latitud i efectos del derecho de propiedad*. Indicaciones acerca de la cuestión social que actualmente se ventila con empeño por los economistas europeos, sometidas á la discusión de los sabios, Madrid, Miguel de Burgos, 22 págs. El primer anuncio comercial que conozco en *El Eco del Comercio*, 19 de julio 1839. Reedición en Álvaro FLÓREZ ESTRADA (1994), *Escritos políticos*, edición por Manuel Jesús González, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, pp. 3-26.

suscribió, junto a Mariano de Jaén y José María López de Pedrajas, una proposición de ley que reproducía íntegra y textualmente el mismo proyecto de ley de 27 de diciembre de 1837. Cabe precisar que ni Flórez Estrada (electo y con el acta entregada, aunque las actas de Oviedo no llegaron a aprobarse), ni muchos otros de los firmantes del anterior proyecto eran diputados. En cambio había cinco antiguos firmantes en el Congreso a los que no se les solicitó la firma o no quisieron avalar la proposición: el conde de las Navas, Cañabate, Íñigo, Martín y Chacón. Pero tampoco desautorizaron las alusiones de Montoya a los antiguos firmantes.

Ahora las circunstancias eran bien distintas: desde septiembre se había firmado el tratado de Vergara, el pretendiente estaba fuera de España, y el principal problema político era el conflicto abierto entre aquel Congreso progresista y el gobierno moderado de Pérez de Castro. Además, la proposición de Montoya llegaba al Congreso cuando ya estaba muy avanzado el debate plenario sobre las recompensas a los soldados en forma de repartimiento de tierras de baldíos, realengos y propios, y una suma en metálico. Un debate originado por una proposición encabezada por el mismo Mendizábal para cumplir con la promesa enunciada en el decreto de la quinta de los 100.000 hombres en 1835²²⁹.

En su defensa para que su proposición fuera aceptada a discusión, Montoya recordó al Congreso la trayectoria del anterior proyecto, renovó el elogio a Flórez Estrada (ahora reconocido en toda Europa, dice, gracias a la «*Historia económica*» de Blanqui), y la ya mencionada oposición de «los compradores en grande de bienes nacionales». Pero señaló también otra dificultad nacida de la desconfianza ante los proyectos que tratan de

asegurar el bienestar del mayor número, regularmente son mirados con el mayor desprecio; se reputan como planes democráticos, que tienden a destruir la dependencia de las clases inferiores de la superiores. Luego después se agrega el interés de los compradores [...] [y entonces] el mayor número es sacrificado al pequeño o menor [...] De aquí ha nacido, señores, la pobreza de muchos y la riqueza de pocos [...]; y para hacer desaparecer esta desigual repartición de la tierra, de esta madre común de los vivientes sin que se toque en nada a los derechos existentes de propiedad es por lo que hemos resuelto presentar por dos veces a la mesa este proyecto, a ver si en un Congreso de Diputados que tiene por divisa la suerte de la Nación puede encontrar la acogida que no ha tenido hasta ahora para recompensar los grandes sacrificios que el ejército y el pueblo están haciendo hace treinta años²³⁰.

Montoya parece ser consciente del cambio de circunstancias sobre la guerra después del abrazo de Vergara, pero insiste en que «no estamos aún en el caso de asegurar que la causa de la libertad esté del todo salva; tenemos grandes y muy grandes peligros que correr», y se refiere a los dos procesos de triunfo del absolutismo en 1814 y 1823 por «no haber creado intereses nuevos que neutralicen la acción de los

229. El texto del dictamen en *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 30 de septiembre 1839, Apéndice, p. 525. El debate empezó el 10 de octubre pero no concluyó. Un amplio análisis en Gracia GÓMEZ URDÁÑEZ (2002), «Doctrinas y realidades. Frenos a la liberalización de la propiedad en España, 1835-1855», *Historia Agraria* (27), pp. 133-63.

230. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 27 de octubre 1839, p. 1044.

viejos e impidan su reacción: de no haber querido hacer que las masas populares tomen un interés vivo en sostener las instituciones libres». Mientras esas masas populares (el «pueblo») no identifiquen la «libertad» con la «felicidad» (bienestar), «las instituciones están en el aire» y existe todavía el peligro de las «maquinaciones». Su discurso termina con una tajante afirmación sobre la «armonía» de la proposición con las esperanzas de los tenedores de deuda. En veinte años, el sistema de redención de censos podrá financiar el rescate de títulos o el pago de los intereses, recuperando al mismo tiempo las cotizaciones.

El discurso de Montoya, como señaló Josep Fontana, expresa una visión particular de las alianzas sociales, la reforma económica y la estabilidad política que no era frecuente en las corrientes liberales representadas entonces en el Congreso. Su interpretación del proceso social y sus propuestas pretendían consolidar y concluir la revolución, «pero no la mera revolución liberal, sino una fase de revolución democrática que iba mucho más allá que aquella»²³¹.

El pleno acordó el mismo 27 de octubre, sin discusión ni votación expresa, que la proposición se publicase y pasara a las secciones para que la oportuna comisión formase su dictamen²³². Pero, esta vez, el proceso quedaría interrumpido de inmediato por la suspensión de las sesiones el 31 de octubre y la disolución de las Cortes decretada el 18 de noviembre.

6. NOTAS SOBRE DESAMORTIZACIÓN, ALIANZAS Y DISIDENCIAS POLÍTICAS: FLÓREZ ESTRADA EN LOS ESPEJOS DEL PASADO

La extensa revisión de la trayectoria intelectual y política de Flórez Estrada a lo largo de tres décadas nos ha permitido abarcar un proceso más amplio que el habitualmente considerado alrededor de la crítica a los decretos de Mendizábal de 1836, al incluir en esa perspectiva sus análisis y propuestas desarrollados durante los dos primeros periodos constitucionales, una más amplia documentación sobre el debate de 1836, así como el estudio de la menos conocida estrategia de repartimiento de los bienes nacionales impulsada entre 1837 y 1839.

Se ha constatado una evolución intelectual incuestionable en cuanto a la visión que Flórez tenía sobre el funcionamiento de la economía en una sociedad moderna que hubiese abordado la eliminación o la transformación de las instituciones y formas de vida del Antiguo régimen. También se han detectado fortísimos nexos de continuidad. Entre estos últimos destaca la convicción más permanente en la conveniencia de una apreciable distribución de la riqueza, y en particular de la tierra, para la prosperidad económica, la estabilidad social y la libertad política desde una perspectiva heredera de la tradición intelectual del republicanismo ilustrado tardío; un puntal decisivo para

231. Josep FONTANA (1977), pp. 270-1.

232. *Diario de Sesiones de Cortes. Congreso*, 27 de octubre 1839, p. 1045. Se publicó ese mismo día como Apéndice cuarto «Proposición de ley, de los Sres. Montoya, Jaén y López de Pedrajas, sobre aplicación al pago de los réditos y amortización de la deuda del Estado de todas las rentas que produzcan los bienes nacionales», pp. 1075-6.

comprender las sucesivas propuestas de Flórez sobre la asignación o distribución de los bienes nacionales. Otro nexo de continuidad es la crítica permanente al endeudamiento del Estado, la distorsión de la carga financiera en la actividad económica privada, y el carácter especulativo (asimétrico) de los mercados financieros.

Las tres novedades más relevantes aportadas por su encuentro con las nuevas orientaciones de la economía política europea contemporánea son una revisión oculta de la teoría del derecho de propiedad de la tierra a la luz de la teoría de la riqueza según el trabajo, una visión ricardiana del desarrollo económico con rendimientos decrecientes a largo plazo y una rectificación de ese mismo proceso integrando la posibilidad de mejorar la senda histórica de rendimientos por la incorporación de mejoras en el cultivo. La figura de la enfiteusis, sugerida por Sismondi como la fórmula de tenencia más cercana a la propiedad, implica además un criterio utilitario de bienestar de la mayoría en la determinación de las leyes positivas sobre la propiedad y tenencia de la tierra, y el reencuentro con los principios republicanos de sus primeros trabajos²³³.

Flórez Estrada mantuvo una intensa actividad política para defender las reformas propuestas ante la opinión pública y a través de la acción parlamentaria. Este trabajo ha prestado una atención especial a las relaciones entre las formulaciones teóricas, las propuestas de reforma y la misma acción política y parlamentaria de Flórez Estrada. Este aspecto, como han señalado acertadamente Wladimiro Adame de Heu y Juan Pan-Montojo, había estado descuidado o deformado por la historiografía sobre el asturiano, obviando, a partir de 1836, sus importantes relaciones con las emergentes fuerzas políticas moderadas.

La interpretación de Adame ha enfatizado la modificación del itinerario político de Flórez causada por la divergencia sobre la desamortización:

Es más, puede afirmarse que su oposición a la cuestión desamortizadora, tal y como la enfocaron Mendizábal y el progresismo, y su estrecha relación con Andrés Borrego, modificaron su trayectoria política y le llevarían a militar como miembro de un nuevo moderantismo en las legislaturas de 1837-38, 1838-39, electo en la legislatura corta de 1839 y en la legislatura de 1840, siendo senador vitalicio entre 1845 (sic) y 1853²³⁴.

Adame ilustra la «estrecha relación» de Flórez con Borrego con la sugerencia de unas coincidencias doctrinales profundas entre la línea del *Español* y una caracterización singular de la «ideología económica» de Flórez. Ésta se fundamentaría en una continuidad con la «escuela colectivista española», unos postulados originales sobre la tierra y los bienes nacionales, y una concepción económica del arriendo enfiteutico (oferta y demanda de tierras), todo lo cual posibilitó el surgimiento de una «nueva escuela» conservadora genuinamente liberal que promovía la acción del estado en la reforma política, social y económica²³⁵. En realidad, la «nueva escuela»

233. Roberto ROMANI (2005), «The Republican Foundations of Sismondi's *Nouveaux principes d'économie politique*», *History of European Ideas*, 31 (1), pp. 17-33.

234. W. Adame de HEU (1997), p. 70.

235. W. Adame de HEU (1997), pp. 53-78. Algunas de estas conclusiones se apoyan explícitamente

solo encuentra acomodo documental en un conjunto de relatos *pro domo sua* proporcionados décadas después, por el mismo político malagueño²³⁶.

En las páginas anteriores se han expuesto extensamente las coincidencias pero también las diferencias doctrinales entre Flórez Estrada y Andrés Borrego durante 1836. No solamente con respecto a las implicaciones de la diferencia entre enfiteusis y censos reservativos que Flórez establece tajantemente en la *Contestación* de 1836. La peculiar visión de Andrés Borrego entre 1836 y 1839 sobre la utilización de una parte de los bienes nacionales, las obras públicas, el crédito y la promoción activa del empleo por el gobierno, el papel de las órdenes religiosas en la reforma educativa y social, que para Adame constituyen premisas esenciales del ideario reformador e intervencionista «monárquico-constitucional», no se encuentra en los escritos o intervenciones parlamentarias de Flórez²³⁷. Mayor relación podría tener con el reformador Ramón de la Sagra, que había empezado a colaborar en *El Español* a mediados de 1836.

A la vista de la documentación disponible, parece aconsejable concretar las coincidencias, encuentros o acuerdos de Flórez Estrada y Andrés Borrego en el análisis de los efectos y en algunas soluciones aportadas sobre la desamortización eclesiástica, en la reprobación del uso dado por Mendizábal del voto de confianza, el sistema electoral, el apoyo al gabinete Istúriz y la participación en la candidatura ministerial de julio de 1836, lo cual rebasa el marco estricto de una relación bilateral y cabe interpretarlo como un aspiración grupal de formar una mayoría alternativa, todavía sin nombre. También parece razonable limitar ese periodo de relevante confluencia al año 1836, puesto que ni siquiera Borrego menciona a Flórez Estrada en relación a la redacción de su *Manual electoral [...] monárquico-constitucional* de 1837, ni a las bases de dicho partido expuestas desde el *Correo Nacional* en 1838.

En la legislatura de 1837-1838 Flórez promovió un proyecto de repartimiento de los bienes nacionales que provocó la oposición inmediata del ministro de Hacienda, Alejandro Mon. Aunque la iniciativa política del proyecto provenía de un disidente de la minoría progresista, Diego Montoya, se sumaron distintos diputados moderados y

en las interpretaciones de Joaquín COSTA (1981 (1898)), *Colectivismo agrario en España*, edición por Carlos Serrano, Zaragoza, Editorial Guara - Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, y Jesús PRADOS ARRARTE (1982), *Don Alvaro Flórez Estrada. Un español excepcional (1766-1853)*, Madrid, Real Academia Española que, a mi juicio, no han estudiado adecuadamente los textos, las fuentes intelectuales y la evolución de Flórez, incurriendo en contradicciones de relieve entre la tesis de la originalidad y la tradición colectivista, y entre la tesis del liberalismo y la intervención. Ver un breve comentario en ALMENAR (2010), pp. cxiii-cxv.

236. Fundamentalmente Andrés BORREGO (1855), *Estudios políticos. De la organización de los partidos en España, considerada como medio de adelantar la educación constitucional de la nación, y de realizar las condiciones del gobierno representativo*, Madrid, A. Santa Coloma; Andrés BORREGO (1872), «Ensayo sobre los partidos políticos de España», *Revista de España* XXVI (104), pp. 481-507; Andrés BORREGO (1878), «Causas del atraso de la educación política de los españoles», *Revista de España* LX (237), pp. 27-52, en parte reproducido de nuevo en su contribución incluida en LAFUENTE (1890), tomo 21, pp. 8-9 y 296-312.

237. C. de CASTRO (1975), caps. II-IV. Excluyo en este contexto, para no realizar comparaciones anacrónicas, las frecuentes críticas de Borrego en 1844 a Flórez Estrada sobre la teoría de la renta de la tierra y su aplicación al análisis de los efectos del diezmo, o sobre el librecambio. Ver Andrés BORREGO (1844), *Principios de economía política con aplicación a la reforma de aranceles de aduana, a la situación de la industria fabril de Cataluña, y al mayor y más rápido incremento de la riqueza nacional*, Madrid, Imp. de la Sociedad de Operarios del mismo Arte.

progresistas de orientaciones muy variadas, en una confluencia problemática por su consistencia, ambición y posible proyección política. La polémica periodística con el periódico progresista *El Eco del Comercio* y con el, entonces moderado, *El Mundo* terminó por centrar todo el protagonismo inicial del proyecto en Flórez Estrada. Pero los sucesivos intentos de revitalizar el proyecto por parte de Diego Montoya, en solitario, durante la legislatura de 1838-1839 y, acompañado de dos diputados progresistas, en la legislatura corta de 1839, no contaron con un explícito apoyo, pero tampoco con una desautorización por parte del economista asturiano. Las peculiares relaciones de coincidencia significativa de Flórez con algunas propuestas del grupo progresista del Congreso no deben velar su continuada incorporación a las candidaturas moderadas por Oviedo y esa singularidad nos ayuda a entender la proyección de sus ideas en las décadas siguientes.

La importancia del proyecto de repartimiento de 1837-1839 trasciende al proceso político de su gestación y a su frustrado desarrollo inicial. El proyecto fue arropado por Montoya con una retórica democrática que facilitaría, en muy pocos años, la apropiación de las propuestas de Flórez Estrada como parte del discurso anti oligárquico por los primeros núcleos demócratas y republicanos durante el trienio esparterista, por ejemplo en *El Huracán*²³⁸.

En paralelo, Flórez sistematizó en 1839 sus coincidencias y diferencias con la plural tradición iusnaturalista de sus mentores intelectuales y propuso, en el folleto titulado *La Cuestión Social, ó sea origen latitud y efectos del derecho de propiedad*, la progresiva conversión de toda la tierra (recursos naturales) en propiedad colectiva, administrada por el estado. Desde su publicación pero, sobre todo, con la incorporación de ese texto al *Curso de economía política* en 1840²³⁹, arreciaron unas críticas muy severas, de descalificación por el peligro de destrucción social que implicaban sus ideas, generalmente adscribiéndolas al socialismo. Los moderados Ramón de La Sagra, José Antonio Ponzoa o Manuel Colmeiro contribuyeron a erosionar un predicamento intelectual ampliamente reconocido hasta entonces, mientras los demócratas eludieron una confrontación²⁴⁰.

Finalmente, a principios del siglo xx, Joaquín Costa identificó o superpuso las críticas y propuestas de Flórez Estrada sobre la desamortización de Mendizábal con la nueva doctrina sobre el derecho de propiedad que enunció en 1839, originando una nueva tradición sobre la «oportunidad perdida» en el contexto de recepción de las ideas de Henry George en España y el surgimiento de la nueva «cuestión agraria».

238. Román Miguel GONZÁLEZ (2007), *La pasión revolucionaria. Culturas políticas republicanas y movilización popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 113-4.

239. Se inserta en la quinta edición (1840) del *Curso*, I, pp. 383-98, y las adiciones en pp. 399-422 y 104-106.

240. Ver Salvador ALMENAR (2006), «El último tribuno. Flórez Estrada y la “cuestión social” agraria», en Alfonso Sánchez Hormigo (ed.), *En la estela de Ernest Lluch. Ensayos de historia del pensamiento económico*, Zaragoza, Gobierno de Aragón - Fundació Ernest Lluch, pp. 107-129; ALMENAR, «Estudio preliminar. Álvaro Flórez Estrada: revolución y Constitución, economía política y cuestión social», en *Curso de Economía Política*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1980.

LOS BIENES DE LOS PUEBLOS: DEL REPARTO AL RESCATE

Antonio M. Linares Luján
Universidad de Extremadura

1. INTRODUCCIÓN

SI BIEN PARECE obvio que, en muchos casos, el «hecho» precede al «derecho», en el análisis histórico-económico del proceso privatizador que, desde principios del siglo XIX, experimentó el patrimonio rústico municipal (concejal y comunal), no siempre ha primado este modelo de razonamiento. Ha contribuido a ello, sin quererlo, el clásico trabajo de Francisco Tomás y Valiente sobre el «marco político de la desamortización». No sé si por descuido o por convencimiento, el caso es que, pese a los muchos avances y retrocesos que el malogrado autor descubrió en el estudio legislativo del fenómeno desamortizador, el título del libro ha sido normalmente reinterpretado desde el reconocimiento de un soporte legal dado, externo al desarrollo cotidiano de los pueblos. El principal objetivo de mi trabajo es precisamente recomponer ese «marco político», insistiendo en dos aspectos: por un lado, los distintos modelos que, desde mediados del Setecientos, concurrieron al debate sobre el futuro de los terrenos gestionados directa e indirectamente por los concejos y, por otro, los pequeños o grandes síntomas que, emitidos desde el mundo rural y, en concreto, desde Extremadura, contribuyeron a dotar de pleno contenido legal el largo y no siempre uniforme proceso de disolución de la riqueza rústica local.

El argumento que subyace detrás de todo mi trabajo es que el entramado legal sobre el que descansó el proceso desamortizador no fue sobrevenido. Por el contrario, fue el fruto de un largo proceso en movimiento en el que reformistas, funcionarios, técnicos y políticos de distintos ámbitos y con distintos objetivos canalizaron hacia los órganos del poder central (representativos o no) los proyectos ideados al calor del pensamiento económico, del trabajo científico o, simplemente, de los hechos consumados. De dicho proceso quedaron marginados los más desfavorecidos del espectro social, pese a que, en muchos casos, sirvieron para conmovir el ánimo de los mandatarios e, incluso, para legitimar formatos no contemplados

en los preceptos emitidos. No quiero decir con ello que dichos grupos repudiaran por sistema el desarrollo del individualismo agrario. De hecho, a veces lo ampararon. Tan solo digo que, al menos, hasta bien entrado el siglo xx, fueron los grupos dominantes los que básicamente dictaron el modelo de redefinición evacuado por el Estado.

Y esto, que también parece obvio, no lo es tanto cuando, en lugar de ser analizado como un proceso en constante movimiento, el fenómeno privatizador aparece definido como un «marco» dado por el «Estado». Me temo que los hechos no funcionaron exactamente así. En primer lugar, porque, incluso existiendo un pensamiento de base, fueron los movimientos espontáneos desarrollados en el ámbito local durante el conflicto napoleónico, justamente cuando no hubo ni «marco» ni «Estado», los que activaron el proceso legal de esclarecimiento de los derechos de propiedad. Destacar la importancia de esos movimientos es la principal finalidad del siguiente capítulo. En segundo lugar, porque dentro del propio régimen liberal, no hubo un solo prototipo privatizador, sino distintos formatos que, emanados o no del mundo rural, tuvieron que ser contrapesados e incluso rectificadas de acuerdo con los intereses creados, en cada momento y en cada territorio, alrededor del patrimonio rústico municipal. Éste es el objeto de estudio del tercer capítulo. Y en último lugar, porque, el modelo mayoritariamente aplicado a partir de la Ley de 1º de mayo de 1855 no agotó los caminos de la redefinición. Hubo momentos en los que, incluso para los gobernantes, el rescate de los terrenos desamortizados pasó a ser absolutamente prioritario. El estudio de estos otros momentos constituye el eje primordial del tercer capítulo de mi trabajo.

2. LA INTEGRACIÓN DE LA ESPONTANEIDAD EN EL DISCURSO PRIVATIZADOR

2.1. El reparto ilustrado: la neutralización del pensamiento reformista

De todas las formas de amortización existentes en la España del siglo xviii, fueron las tierras de carácter concejil y comunal las que más tempranamente acapararon la atención de los ilustrados. Carentes de una titularidad demasiado precisa, las fincas de propios, arbitrios, baldíos y comunes¹ estuvieron en el punto de mira de cuantos programas abordaron la reforma del sector agrario durante la segunda mitad del Setecientos. La consecución de la «felicidad pública» a través del incremento de la producción pasó a depender de la apropiación individual de unas tierras a las que el propio ideario ilustrado responsabilizó de muchos de los

1. La palabra propios hacía referencia a los predios que mantenían regularmente la caja municipal, mientras que el término arbitrios era utilizado para aquellos otros que, siendo de aprovechamiento común, servían temporalmente para cubrir determinadas urgencias del tesoro local. Los terrenos comunes o del común eran de uso gratuito para los vecinos de un determinado pueblo o de un grupo de pueblos colindantes. Lo mismo pasaba con los baldíos, pero en ellos, oficialmente hablando, el rey ejercía como titular. Véase NIETO (1964).

males del campo español. Seducidos por la presunta fertilidad del suelo hispánico y convencidos de que las fincas de los pueblos habían sido siempre deficientemente aprovechadas, los hombres de letras arremetieron contra la riqueza rústica local buscando en su «reparto» el elixir de la prosperidad².

En Extremadura, fueron los baldíos, «esos terrenos inmensos que por ser de todos son de ninguno y se dejan ociosos porque en ellos no hay propiedad»³, los que primeramente atrajeron la mirada de los intelectuales preocupados por la omnipresente «decadencia» del campo extremeño. En tales superficies pensaba, por ejemplo, Miguel de Zabala y Auñón en 1749, cuando, desde su puesto como regidor perpetuo de la ciudad de Badajoz, proponía ceder en propiedad pequeños lotes de tierra a los miembros de cada comunidad y dar «manchas grandes» a particulares con el fin de adhesionarlas. La medida, según aseguraba su promotor, permitiría aumentar la cosecha de granos en más de 200.000 fanegas y acrecentar la cabaña ganadera de Extremadura en más de 100.000 cabezas⁴.

Similares objetivos perseguía el proyecto esbozado en 1779 por Leandro Santibáñez, decano del concejo de Alcántara, para poner en explotación los baldíos de la villa. De su propia experiencia deducía que estos terrenos solo ofrecían a los miembros de la comunidad la vana fantasía de estar en posesión de un gran patrimonio que, en realidad, poco rendía. Si los baldíos son bosques, afirmaba, «se talan, saquean y cortan [...] hasta que se desbaratan; si son campos, aparecen hollados, sin consistencia, sin cultura, fríos y estériles». La causa de tales males había que buscarla en el abuso continuado de las autoridades locales y de las oligarquías a las que representaban en la adjudicación de los aprovechamientos. Pero la raíz del problema era otra: «en cuanto las tierras sean comunes y permanezcan al arbitrio de todos, no pueden ser cultivadas por alguno; [...] ¿qué inclinación, qué amor, qué cultivo se ha de dar a un terreno expuesto a el pillaje, de que toda la sociedad usa con confusión y a su arbitrio?». La respuesta estaba clara: todos los baldíos, sin excepción, debían ser distribuidos en propiedad entre vecinos y forasteros, con la facultad de cercar y acotar la porción concedida⁵.

A parecidas conclusiones llegaba José de Alfranca y Castellote en 1792, después de visitar, como oidor de la Real Audiencia de Extremadura, los pueblos del antiguo partido de Llerena (Badajoz). En su opinión, para poner en valor las tierras baldías, «sería preciso que a cada padre de familia se le repartiese alguna porción, según sus fuerzas, en plena propiedad y en dominio privatibo y exclusibo, o que se le diese en enfiteusis perpetuo con un canon moderado»⁶. Quedaba, por tanto, excluida

2. No es necesario insistir en todas y cada una de las propuestas de reparto elaboradas por las grandes figuras de la Ilustración española. Remito, no obstante, a los trabajos de SÁNCHEZ SALAZAR (1982) y (1988), ARGEMÍ (Comp.) (1988), GARCÍA SANZ (1989), DELGADO RIBAS (1990), ROBLEDO (1993) y ANES (1995).

3. AHPC, *Real Audiencia de Extremadura*, «Informe General de la Visita del Partido de Llerena». Año 1792, leg. 6, expte. 3.

4. ZABALA Y AUÑÓN (1749: 104-113).

5. SANTIBÁÑEZ (1779: 125-152).

6. Dentro de la literatura ilustrada no existía, al respecto, una fórmula verdaderamente excluyente. «Vendidos a dinero o a renta—decía Gaspar Melchor de Jovellanos cuando hablaba de los baldíos—, repartidos en enfiteusis o en foro, enajenados en grandes o en pequeñas porciones, la utilidad de la operación puede ser más o menos grande, más o menos pronta, pero siempre infalible» [JOVELLANOS (1795) (1982: 166-167)].

la vía del arrendamiento temporal. Para aumentar los rendimientos de la tierra, el labrador debía trabajarla con devoción. Y, «¿cómo podría tenerla —preguntaba José de Alfranca y Castellote—, en una tierra agena que tiene como de préstamo y que ve que no puede utilizarse pribatibamente de los sudores, fatigas, desvelos y gastos que imbierte en su cultivo?». La cesión en plena propiedad o en enfiteusis era la única alternativa posible. De ella emanarían múltiples ventajas:

Pondría en culto los valdíos interminables de Extremadura que oy están ynoperosos e infructíferos [...]; contribuiría a la abundancia de los frutos con notable extensión del comercio activo [...]; fomentaría la preciosa y necesaria especie del arbolado [...]; aría crecer los derechos reales y los fondos públicos de los pueblos [...]; produciría el aumento de la población decadente de la provincia; disminuiría el número de olgazanes, vagamundos y facinerosos que produce la osiosidad; retraería del contrabando a todos los que hoy lo ejercitan por suplir a la necesidad [...] y, finalmente, ebitaría los repartimientos anuales de las tierras, las injusticias que en ellos se cometen y las funestas consecuencias que se siguen en los pueblos⁷.

Tan extraordinarias virtudes no podían ser obviadas en las propuestas de reforma que, además de las tierras baldías, apostaban por la apropiación individual de las fincas de propios y arbitrios. Una de las más contundentes al respecto era la esbozada en 1792 por Juan Antonio de Inguanzo tras recorrer los pueblos del antiguo partido de Badajoz como visitador de la Real Audiencia de Extremadura. Según él, las tierras concejiles, «en cuió buen cultibo nadie se interesa eficazmente pues todos se dirigen a disfrutarlas con el menor trabajo y gasto posible», tenían que ser completamente liquidadas. El medio más oportuno para hacerlo consistía en repartirlas a censo perpetuo entre los vecinos que lo solicitaran. Una vez reducidas a pequeñas propiedades, cada enfiteuta tendría la facultad de cercar su suerte y gozar privativamente de todo su aprovechamiento⁸.

Pese a la popularidad de la que gozaban propuestas como ésta dentro de la literatura ilustrada, tanto en Extremadura como en el resto del país, la legislación de la segunda mitad del siglo XVIII en materia de repartos dejaba realmente en suspenso la reforma solicitada por la mayor parte de la intelectualidad y limitaba la redefinición de los derechos de propiedad de la riqueza rústica colectiva a la mejora de los arrendamientos tradicionalmente realizados por los concejos para poner en explotación las fincas de los pueblos. Ni siquiera llegaba a plantear la posibilidad de transferir a manos privadas el dominio útil de las tierras de propios, arbitrios, baldíos o comunes mediante la constitución de censos enfiteúticos, tal y como proponían muchos de los reformistas de la segunda mitad del Setecientos. Nada más lejos de la intención de los gobiernos ilustrados que alterar la estructura de la propiedad municipal o proceder a la modificación del uso del suelo⁹.

7. AHPC, *Real Audiencia de Extremadura*, «Informe General de la Visita del Partido de Llerena». Año 1792, leg. 6, expte. 3.

8. RODRÍGUEZ CANCHO y BARRIENTOS ALFAGEME (eds.) (1994: 79-86).

9. Véanse, al respecto, SÁNCHEZ SALAZAR (1988a: 39-44) y JIMÉNEZ BLANCO (1996: 79-80).

La iniciativa legal de la monarquía en cuestión de repartos respondía más bien a la necesidad de acallar excepcionalmente las múltiples quejas llegadas al Consejo de Castilla desde mediados de los años sesenta como consecuencia de la elevada cotización que comenzaban a adquirir en muchas zonas del país las rentas de la tierra y los precios de las subsistencias¹⁰. Entre las medidas propuestas por las autoridades locales y provinciales para evitar la desestabilización social que dicha subida podía generar estaba la adoptada por el intendente de Badajoz. Consciente de los abusos cometidos por los poderosos de los pueblos en los trasposos autorizados para labrar terrenos concejiles y comunales, el responsable de la administración pacense había ordenado el 21 de abril de 1766 dividir en suertes «las tierras que se rompían con facultad real» y repartirlas, a cambio de un canon moderado en concepto de arrendamiento, «entre los vecinos más necesitados, atendiendo, en primer lugar, a los senareros y braceros que por sí o a jornal pudiesen labrarla y, después de ellos, a los que tubiesen una carga de burros y labradores de una yunta con preferencia a los de tres, etc.»¹¹.

En virtud de las circunstancias y ante la necesidad de contener la extensión de los motines provocados por la crisis de subsistencias, el Consejo de Castilla daba el visto bueno a la medida y, por Real Provisión de 29 de noviembre de 1767 y Real Provisión de 11 de abril de 1768, extendía a todo el reino la decisión adoptada por el intendente de Badajoz¹². Con ello, el gobierno carolino no hacía más que ensanchar la normativa vigente para dar cabida en las roturas —¡previamente autorizadas!— a los grupos más desfavorecidos de la sociedad. De hecho, los predios susceptibles de reparto, al tiempo que continuaban siendo cedidos en arrendamiento y no en plena propiedad o en enfiteusis, debían seguir contando con la licencia tradicionalmente expedida por el Consejo de Castilla para proceder a la roturación de terrenos concejiles y comunales¹³. No cambiaban, por tanto, las fincas susceptibles de adjudicación ni las peculiaridades contractuales de las adjudicaciones; tan solo variaba la condición social de los adjudicatarios.

Y no por mucho tiempo. La Real Provisión de 26 de mayo de 1770 derogaba la legislación antecedente y modificaba los criterios a seguir en los repartos. Esta vez, la preferencia recaía en los labradores de una, dos y tres yuntas que no tuvieran «tierras competentes para emplear las yuntas propias». Les seguirían en el reparto los braceros, jornaleros y senareros que demostraran «ser todo peón acostumbrado a cavar y demás labores del campo»¹⁴. Quedaba así sensiblemente debilitada la tímida orientación social que había iluminado la medida adoptada tiempo atrás por el intendente de Badajoz. El cambio de actitud obedecía, sin lugar a dudas, a las noticias que

10. Véase ORTEGA (1986).

11. AHN, *Reales Cédulas*, Núm. 147.

12. AHN, *Reales Cédulas*, Núms. 175 y 186.

13. Según la Pragmática de 4 de marzo de 1633, ratificada por Real Resolución de 12 de mayo de 1762, el Consejo no podía dar licencia para romper en terrenos públicos, ejidos o baldíos «si no fuese con causa necesaria y de beneficio público y concurriendo para ello las dos partes del Consejo, precedida audiencia del Procurador del Reyno y del Juez de rompimientos» [Novísima Recopilación (1807: Lib. VII, Tít. XXV, Ley IX y Ley XVII)].

14. Novísima Recopilación (1807: Lib. VII, Tít. XXV, Ley XVII).

por entonces empezaba a recibir el Consejo de Castilla sobre la marcha de los reparos anteriormente autorizados. Sin los medios técnicos y económicos necesarios, los braceros, jornaleros y senareros dejaban de cultivar los terrenos adjudicados o desistían de pagar las rentas señaladas¹⁵. En esas circunstancias, el gobierno variaba los criterios de preferencia y apostaba por la promoción de los individuos que estuvieran materialmente capacitados para hacer frente a la explotación continuada de las tierras concejiles y comunales.

Por ningún lugar aparecía insinuada la redefinición de los derechos de propiedad que, de una manera u otra, solicitaba la literatura reformista. La opción elegida por la monarquía ilustrada retocaba el sistema de arrendamientos, sin alterar la titularidad del patrimonio concejil y comunal¹⁶. Conviene hacer, sin embargo, una pequeña pero importante matización. Extremadura sí contó, desde fines del siglo XVIII, con una legislación privatizadora. El pleito mantenido con el Honrado Concejo de la Mesta sobre el aprovechamiento de los pastos regionales intentó ser resuelto oficialmente con una medida de carácter general que, con independencia de los resultados, no solo amparó la modificación del uso del suelo en terrenos de titularidad pública o privada, sino que también abrió la posibilidad de transferir a manos de particulares parte de la riqueza rústica local. Siguiendo los criterios de preferencia establecidos en la Real Provisión de 26 de mayo de 1770, el Real Decreto de 28 de abril de 1793 otorgó la propiedad de los terrenos incultos de la región a quienes los limpiaran y cultivaran, «con exención de derechos, diezmos y canon por diez años». Dicho decreto dispuso, además, que, cuando en un mismo monte, el suelo perteneciera a particulares y el suelo a los propios de los respectivos pueblos, los dueños del suelo pudieran adquirir el pleno dominio o el dominio útil del arbolado, imponiendo en favor de los caudales del municipio la cantidad resultante de la venta o de la enfiteusis¹⁷.

Éste fue, realmente, el único mandato que convirtió el reparto solicitado por el reformismo ilustrado en un procedimiento privatizador. Hubo, por supuesto, otros métodos que, con licencia o sin ella, acabaron suponiendo el desgajamiento del antiguo patrimonio municipal. Ahí estuvieron, por ejemplo, los eventuales trasposos autorizados por los propios monarcas para financiar la construcción de obras públicas, las mercedes concedidas a figuras ilustres para poner en marcha la política de colonización interior o, simplemente, las usurpaciones efectuadas por los propios miembros de la comunidad rural para ampliar la superficie de titularidad privada. En ningún caso, sin embargo, la apropiación individual de la propiedad colectiva durante la segunda mitad del siglo XVIII respondió a los planteamientos del reformismo ilustrado. Y no, precisamente, porque la Corona mantuviera una actitud contraria a la privatización, tal y como demuestra la fracasada apuesta de la dinastía borbónica por la venta de baldíos durante los años treinta y cuarenta del Setecientos¹⁸, sino, más bien, porque los privilegios ejercidos por los ganados del

15. SÁNCHEZ SALAZAR (1988a: 150-151).

16. Frente a las ideas contenidas al respecto en TOMÁS Y VALIENTE (1971: 31-37), véanse las discrepancias observadas por JIMÉNEZ BLANCO (1996: 79-80).

17. AHN, *Reales Cédulas*, Núm. 1.057.

18. Véase, por ejemplo, MANGAS NAVAS (1984).

Honrado Concejo de la Mesta en las tierras de los pueblos, sumados los derechos asumidos por los grupos de poder local en la adjudicación de las mismas, invitaban a la monarquía a no levantar ampollas entre las fuerzas vivas de la sociedad rural y a dejar legalmente intacta la propiedad municipal.

En definitiva, la reforma solicitada desde la reflexión intelectual no contaba con la aprobación de la oligarquía agraria. Sin ley y sin supervisión estatal, la privatización podía cabalgar a la grupa de la clase dominante. No hacía falta legislar porque no siempre hacía falta enajenar para acceder privativamente a la superficie municipal y porque, soterradamente, resultaba posible arañar parte de ella sin tener que dar cuentas a la superioridad. Y, en esta versatilidad, a la que por supuesto no era ajena la capacidad de reprobación o de connivencia de la vecindad, la monarquía ilustrada no legislaba de manera imparcial. Dejando las cosas tal y como estaban, continuaba recibiendo las rentas que imponía sobre la riqueza rústica local, evitaba la oposición directa de la municipalidad y mantenía sana y salva la lucrativa relación con la ganadería serrana. Solo cuando las cosas empeoraban, como en las crisis de subsistencias de los años sesenta o como en la protesta antimesteña, la Corona adoptaba medidas de urgencia que alejaban de la Corte la sombra de la inestabilidad social.

2.2. La reconducción legal de la iniciativa local

Si la monarquía ilustrada acabó neutralizando la idea de reparto del pensamiento reformador ¿cuál fue entonces el detonante de la ruptura de la legislación vigente en materia de privatización municipal? ¿De dónde salió, en definitiva, la decidida apuesta del liberalismo decimonónico por la desamortización civil? Tal y como demuestran los estudios realizados al respecto en las últimas décadas, fue justamente el vacío de poder que dejó en España la huida a Francia de Carlos IV en 1808 y el inicio de la Guerra de la Independencia el acontecimiento que precipitó la ruptura. Dicho vacío obligó a las juntas revolucionarias que nacieron espontáneamente en el ámbito local o provincial a organizar la defensa del territorio mediante los recursos obtenidos en el entorno más próximo. En un primer momento, los donativos de la Iglesia y los préstamos más o menos voluntarios de la nobleza resultaron suficientes para financiar la puesta en marcha del aparato bélico. La prolongación de la contienda, sin embargo, exigió ampliar las exacciones al resto de la sociedad mediante la cobranza de viejos impuestos, el aumento de las cuotas para los todavía existentes o la introducción de nuevas figuras tributarias¹⁹. Cuando todo ello no bastó, las juntas revolucionarias optaron por acudir al patrimonio rústico de los pueblos en busca de las garantías hipotecarias necesarias para afrontar la creciente petición de suministros. Comenzó así un proceso privatizador sin precedentes en el que la ausencia inicial de una normativa común fue la tónica predominante²⁰.

19. Véase, al respecto, el documentado trabajo de FONTANA Y GARRABOU (1986).

20. El precedente legal más inmediato (Real Cédula de 21 de febrero de 1798) solo contemplaba la venta en pública subasta de las casas pertenecientes a propios y arbitrios [INFANTE (1986)].

Pese al silencio historiográfico al que durante mucho tiempo ha estado sometido el desarrollo de dicho proceso, hoy en día nadie duda de la importancia que adquirió en muchas zonas del país²¹. Es más, las monografías realizadas hasta ahora invitan a pensar que fue justamente el fenómeno enajenador desarrollado espontáneamente a raíz de la invasión del ejército francés el episodio en el que comenzó a cuajar el discurso desamortizador del liberalismo decimonónico. En este sentido, cabe afirmar que el régimen constitucional nacido del conflicto napoleónico, preocupado más por la institucionalización de la práctica parlamentaria que por la transformación revolucionaria de la estructura económica, no tuvo más remedio que dar respuesta política a un proceso privatizador desprovisto en principio de todo contenido legal. La propia vinculación establecida por las juntas revolucionarias entre desamortización civil y deuda pública dotó al reformismo liberal de la excusa necesaria para profundizar en la vertiente fiscal de la privatización municipal. Está claro, por supuesto, que la construcción del pensamiento liberal español en materia de desamortización civil no fue producto únicamente de la iniciativa desplegada por las autoridades locales y provinciales en el transcurso de la Guerra de la Independencia. Decir lo contrario sería negar la política agraria desarrollada por el Estado liberal en buena parte del mundo occidental o la presencia misma de una corriente privatizadora en el reformismo ilustrado español de la segunda mitad del Setecientos. No obstante, a tenor de las especiales circunstancias en las que el liberalismo político llegó al poder en España y a la luz de las múltiples contradicciones en las que posteriormente incurrió a la hora de llevar a cabo la liquidación del patrimonio concejil y comunal, considero necesario insistir en la gran oportunidad que supuso para la edificación del pensamiento liberal español la emergencia espontánea de un proceso privatizador como el que tuvo lugar a raíz del conflicto napoleónico.

Extremadura fue, en este sentido, el territorio en el que más tempranamente cristalizó el debate decimonónico sobre la redefinición de los derechos de propiedad²². En marzo de 1810, la Comisión de Subsistencias de Badajoz, consciente de las transferencias efectuadas en diversos puntos de la región desde el inicio de las hostilidades, propuso a la Junta Suprema de Extremadura legalizar «la venta en propiedad y cerramiento absoluto de la mitad de los baldíos de ella y la tercera parte de los propios de la misma». Si bien la propuesta inicial, ratificada por el Consejo de Regencia en mayo de 1810, contemplaba la preferencia en las ventas de los no propietarios a los propietarios, la Junta Suprema de Extremadura disponía finalmente, por Instrucción de 23 de noviembre de 1810, que las enajenaciones estarían en proporción directa a las cantidades aportadas para el abastecimiento del ejército. El acceso a la propiedad de los terrenos concejiles y comunales sería pues el premio que recibirían los particulares a cambio de «suministros». Por lo demás, siguiendo

21. Las ventas practicadas durante la Guerra de la Independencia han ocupado un lugar primordial en los trabajos de FERNÁNDEZ DE PINEDO (1974), ZULUETA (1975), ALONSO (1986), SÁNCHEZ SALAZAR (1990), OTAEGUI (1991), TORRE (1991), FUENTES (1993) o LINARES (1995).

22. Si bien fue en Navarra y en el País Vasco donde se registraron los primeros trasposos [OTAEGUI (1991: 40-53) y TORRE (1991: 97-120)], el ejemplo que realmente trascendió a las altas esferas del Estado fue el extremeño.

los principios establecidos en el borrador original, el mandato de la máxima autoridad extremeña ordenaba que, para la ejecución de las ventas, los comisionados nombrados al efecto obrarían siempre de acuerdo con las juntas de propios de cada localidad²³. Quedaba, pues, en manos de la municipalidad la apertura legal del proceso de enajenación, sin que, para la inspección de los traspasos o para el control de los apoderados, llegara nunca a tener efecto la creación de un organismo específico, dependiente del gobierno provincial.

Pronto comenzarían a resonar públicamente las nefastas consecuencias de semejante falta de rigor en la supervisión de las transferencias. En enero de 1811, el canónigo extremeño Antonio Oliveros exponía ante las Cortes Constituyentes los múltiples abusos que contenían las subastas realizadas hasta la fecha, los bajos precios que habían adquirido las fincas enajenadas y los graves perjuicios que las ventas efectuadas en la región estaban ocasionando al común de la población. El diputado pacense proponía a la Cámara el nombramiento de una comisión que, teniendo presente las providencias adoptadas por la Junta Suprema de Extremadura, dilucidara la parte del patrimonio que debía ser enajenada en todo el reino y la fórmula más adecuada para reglamentar los traspasos que finalmente resultaran aprobados²⁴. Comenzaba así el proceso de regularización estatal de las iniciativas desarrolladas en el ámbito local y provincial para hacer frente a las urgencias financieras de la Guerra de la Independencia.

El 23 de agosto de 1811, la Comisión de Baldíos, constituida tras la intervención de Antonio Oliveros, presentaba un dictamen a la Cámara en el que aparecía expresamente recogida la necesidad de proceder a la enajenación de la tercera parte de los terrenos de propios y baldíos, exceptuando aquellos que los pueblos consideraran oportunos para el sostenimiento de los ganados. Las ventas tendrían que ser realizadas en pública subasta, con preferencia de vecinos y comuneros. Las fincas no vendidas por falta de licitadores serían repartidas al azar entre «perentrines, braceros y peujareros». Entrarían después en el sorteo, de manera progresiva, los propietarios de una, dos, tres o más yuntas, admitiendo para el pago de las transferencias los créditos de suministros aportados a las tropas hasta las dos terceras partes del precio de la tasación. El resto, podría ser abonado en metálico o en efectos si los beneficiarios estuvieran en condiciones de permitírselo. De no ser así, el reparto tendría el carácter de «censo reservativo redimible» bajo un interés del 3 por 100 anual en favor de los municipios²⁵.

Desde las primeras sesiones destinadas a discutir la totalidad del dictamen, la representación extremeña aparecía dividida entre aquellos que rechazaban totalmente la enajenación en pública subasta y aquellos otros que, puntualizando aspectos concretos del articulado o considerando inoportunas las circunstancias para ponerlo en práctica, defendían los principios generales que inspiraban el proyecto. Los detractores (Alonso Vera y Pantoja, José Calatrava y Manuel Martínez

23. ADPC, *Propios*, «Certificaciones de la Junta Suprema de Extremadura». Año 1810, caja 365, expte. 18, fols. 17v-21v.

24. Diario de Sesiones (Legislatura 1810-1813: 410-411 y 484-488).

25. Diario de Sesiones (Legislatura 1810-1813: 1.678).

Tejada) opinaban que la desamortización municipal, en las condiciones sugeridas por la Comisión de Baldíos, provocaría una rápida concentración de tierras en manos de los que ya tenían suficientes y privaría a los pobres de las únicas fincas en las que hasta entonces habían tenido algún disfrute. Proponían, eso sí, el reparto gratuito, en propiedad o en enfiteusis, entre los vecinos más necesitados. Por su parte, los defensores de la licitación (Antonio Oliveros y Manuel Luján), aun reconociendo que la época no era propicia para enajenar a buen precio el patrimonio municipal, estaban absolutamente convencidos de que la puesta en práctica del proyecto sería útil para la agricultura, ventajosa para los pueblos y beneficiosa para el sostenimiento de los ejércitos²⁶.

En vista de esta primera toma de posiciones, el debate no parecía augurar demasiadas sorpresas. Conviene precisar, no obstante, que, pese a la tímida vinculación establecida entre desamortización y deuda, el dictamen de la Comisión de Baldíos, finalmente rechazado por el Congreso, era más un intento de dar respuesta legal a la espontaneidad local que un verdadero ejercicio de política económica²⁷. Con todo, las discusiones subsiguientes dejaban apuntadas algunas de las ideas que polarizarían el debate sobre el futuro de la riqueza concejil y comunal a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Una de las más importantes, sin lugar a dudas, era la que ponía en entredicho la legitimidad del Estado para decidir el destino de un patrimonio cuya titularidad no correspondía al Erario Público. El promotor de la crítica más audaz al respecto, José Calatrava, consideraba que la riqueza rústica de los municipios era propiedad exclusiva de los pueblos y que, como cualquier otra propiedad, tenía que ser respetada. Desde este punto de vista, añadía el diputado extremeño, pretender que concejos y comunidades respondieran de una deuda a la que estaban igualmente obligados todos los demás propietarios del país era lo mismo que vender la tercera parte de sus posesiones: «los propios y baldíos son responsables a las deudas y gastos de la Nación como lo son todos los bienes de particulares»²⁸.

Estaba claro, sin embargo, que el fomento de la actividad agraria pasaba por el aumento del número de propietarios y que, por encima de todo, era preciso dotar cuanto antes de legalidad a la iniciativa local. En vista de tales demandas y, esta vez, casi sin oposición, el 4 de enero de 1813, las Cortes de Cádiz elevaban a decreto, con alguna que otra rectificación, el proyecto presentado en febrero del año anterior por la Comisión de Agricultura²⁹. El mandato resultante dejaba constancia de la decidida apuesta del liberalismo español por la privatización municipal, pero también de la dificultad que entrañaba la definición del modelo desamortizador. De hecho, el Decreto de 4 de enero de 1813 disponía que «todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios» serían reducidos a propiedad particular, sin aclarar en ningún momento la manera de proceder en la adjudicación de los mismos. Eso sí, fuera cual fuera la forma utilizada

26. Diario de Sesiones (Legislatura 1810-1813: 1.702 y 1.704).

27. FONTANA Y GARRABOU (1986: 141).

28. Diario de Sesiones (Legislatura 1810-1813: 1.703).

29. Sobre el proceso de tramitación del nuevo proyecto, véase LINARES (2002: 143-145).

para hacerlo, tendrían preferencia en los traspasos los vecinos de los pueblos en cuyos términos estuvieran enclavados los predios adjudicados. La mitad de baldíos y realengos serviría de hipoteca para el pago de la deuda nacional y, especialmente, para la que procediera de suministros o de préstamos para la guerra. De la cuarta parte de baldíos y realengos, recibirían gratuitamente una suerte todos los que hubieran quedado imposibilitados «en acción de guerra» durante el conflicto napoleónico o durante la pacificación de las provincias americanas. Del resto de baldíos y realengos, los vecinos sin tierra podrían acceder a las superficies más aptas para la labor. Si tales traspasos, realizados por sorteo y sin cargo alguno, resultaran insuficientes para atender a la demanda entrarían entonces en el reparto los terrenos de propios y arbitrios. En este caso, los beneficiarios tendrían que pagar anualmente un canon redimible equivalente al rendimiento producido durante el quinquenio 1802-1807 por los predios repartidos. Todas las suertes finalmente adjudicadas, tanto para el pago de la deuda nacional como para la satisfacción de los premios patrióticos o las ayudas a los desposeídos, serían otorgadas en plena propiedad y en clase de acotadas, con la condición de no poder ser nunca vinculadas o amortizadas³⁰.

Concluía así el primer intento legislativo de dar una respuesta global a las ventas de la Guerra de la Independencia. La reacción absolutista de 1814 impediría que la disposición emanada de las Cortes de Cádiz llegara a ser aplicada. No obstante, el Decreto de 4 enero de 1813 marcaba las principales líneas de actuación del liberalismo incipiente. Por una parte, la diferencia de trato establecida para las fincas de propios y arbitrios, solo susceptibles de enajenación en caso de necesidad y siempre a cambio de un canon redimible, indicaba que el reformismo liberal no deseaba liquidar la principal fuente de ingresos de los municipios ni, por supuesto, dejar escapar las ventajas que ofrecía, para la consolidación del ordenamiento constitucional, la adhesión de los ayuntamientos. Por otra parte, tampoco era conveniente perder apoyos en el ejército o refutar de un plumazo las promesas de justicia social con las que nacía el nuevo régimen. Nada mejor, pues, que promocionar la fórmula del reparto entre soldados retirados y vecinos sin tierra. Siempre, claro está, considerando que, en términos relativos, la porción más importante del pastel patrimonial iba dirigida a compensar las deudas del Estado. Pero nada más lejos del ánimo del liberalismo incipiente que romper desde el principio con otros posibles aliados. He aquí la razón por la que, tras los primeros flirteos con el sistema de subasta, las Cortes de Cádiz apostaban finalmente por dejar en suspenso el método a seguir en el traspaso de los predios afectos al Crédito Público. No era tanto la constatación de la pluralidad agraria del país como la demostración de que, por el momento, el régimen naciente tenía que seguir consensuando, en cada zona, la concreción del modelo privatizador. Y en Extremadura, por lo pronto, el prototipo no pasaba, ni mucho menos, por el remate en el mejor postor.

30. El texto del decreto está tomado de Diario de Sesiones (Legislatura 1810-1813: 4.541-4.543).

3. LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA DESAMORTIZACIÓN MUNICIPAL

3.1. *La ambigüedad de la primera reacción absolutista*

Si las ventas de la Guerra de la Independencia han sido desatendidas por la historiografía española, las ambivalencias que mostró la monarquía fernandina con relación a la desamortización civil han sido literalmente borradas del análisis histórico. Los estudios sobre la privatización municipal en España han saltado del Decreto de 4 de enero de 1813 al Decreto de 9 de agosto de 1820 sin hacer una pausa para contemplar con cierto detenimiento la actividad legislativa de la reacción absolutista. La omisión ha llegado a ser tan evidente que del olvido se ha pasado a la defensa implícita de una contraposición entre dos equivalencias supuestamente constantes: absolutismo = amortización frente a liberalismo = desamortización. De este modo, la etapa comprendida entre 1814 y 1820 ha quedado injustificadamente definida como una fase de parálisis total en el proceso legal de redefinición de los derechos de propiedad en el mundo rural.

Es cierto que, durante los meses inmediatos al golpe de Estado de principios de mayo de 1814, Fernando VII intentó desmontar sistemáticamente la obra reformista de las Cortes de Cádiz. En este sentido, una de las primeras medidas adoptadas con relación al problema de los patrimonios de los pueblos fue el restablecimiento de las funciones tradicionalmente ejercidas por el Consejo de Castilla en «la dirección, gobierno y administración de los propios del reino»³¹. En el seno de esta antigua institución comenzó a fraguar, sin embargo, la imprecisa respuesta del absolutismo a las ventas de la Guerra de la Independencia y, con ella, la contradictoria postura de la monarquía fernandina respecto a la desamortización civil.

En julio de 1814, el Consejo de Castilla recibió la orden de investigar el asunto y de proponer una solución adecuada en el menor tiempo posible. Con bastante retraso respecto a lo previsto, la Real Cédula de 21 de diciembre de 1818 sancionaba el dictamen emanado del encargo, apuntando previamente algunas de las características que había presentado el proceso privatizador a lo largo del conflicto napoleónico. En unos casos, las ventas habían sido realizadas sin necesidad; en otros, con ella, pero sin formalidad alguna, «quedándose en poder de los mismos constituyentes del ayuntamiento [...] y habiéndoles dado un valor muy ínfimo». En estas circunstancias, la Real Cédula de 21 de diciembre de 1818 declaraba nulas todas las ventas a las que no hubiera precedido justa causa de necesidad o aprecio de su legítimo valor por medio de peritos imparciales. Resultaban igualmente anuladas las enajenaciones de fincas cuyo producto no hubiese llegado a cubrir las dos terceras partes del precio de tasación, las que no hubieran salido a pública subasta y, en general, todas aquellas en las que hubiese intervenido «dolo y fraude». Las restantes transferencias se daban por «válidas, firmes y subsistentes» y sus beneficiarios no serían «inquietados ni molestados bajo título ni pretexto alguno»³².

31. Real Cédula de 22 de agosto de 1814 (AHN, *Reales Cédulas*, núm. 2.248).

32. Decretos de Fernando VII (1819: Tomo V, pp. 696-700).

Ciertamente eran pocas las ventas de la Guerra de la Independencia que salían bien paradas de la Real Cédula de 21 de diciembre de 1818. Los supuestos que garantizaban la validez de las operaciones tenían que estar obligatoriamente recogidos en los acuerdos de los ayuntamientos e «insertos en sus respectivos libros con las formalidades legales». Incluso para los pueblos que hubieran enajenado por verdadera y justa causa de necesidad, este requisito constituía un obstáculo difícil de superar. La propia premura de las circunstancias había obligado a renunciar a la convocatoria de asambleas concejiles para no retrasar la obtención de los suministros exigidos por las tropas durante el conflicto. En muchos casos, además, las pruebas documentales de tasaciones y subastas habían desaparecido entre las llamas de los archivos municipales con motivo de los ataques y saqueos realizados a lo largo de la guerra. Por otra parte, tampoco quedaba claro en la Real Cédula de 21 de diciembre de 1818 si, dentro de las urgencias o las necesidades que habían precedido a las enajenaciones, tenían legítima cabida las derivadas del abastecimiento a los ejércitos franceses.

Las muchas dudas suscitadas al respecto impedirían que la medida llegara a ser efectiva antes del pronunciamiento de 1820. Pero también el endeudamiento de la monarquía impediría renunciar totalmente a los recursos extraídos de la privatización de la riqueza rústica local³³. De hecho, entre los medios acordados por Real Decreto de 5 de agosto de 1818 para satisfacer la deuda pública y consolidar los créditos del Estado, se contemplaba, la venta de baldíos y realengos³⁴, unos bienes que supuestamente pertenecían al rey pero que siempre habían sido aprovechados en común por los vecinos de los pueblos en los que estaban enclavados³⁵.

Nada decía el Real Decreto de 5 de agosto de 1818 sobre la forma de llevar a cabo la enajenación de estos patrimonios. Tan solo recomendaba la prudencia necesaria para facilitar el proceso de transferencias y contribuir al fomento de la agricultura y a la «felicidad» de los pueblos, un claro guiño a los fracasados intentos del pasado. Habría que esperar a la Real Cédula de 22 de julio de 1819 para que quedaran medianamente establecidas las reglas que tendrían que ser observadas en la desamortización prevista. Por lo pronto, sin despejar aún las dudas suscitadas por la Real Cédula de 21 de diciembre de 1818, la nueva disposición prescribía la subasta de los «baldíos y comunes enajenados durante la invasión francesa sin la autoridad necesaria». En otras palabras, ponía de nuevo en venta los terrenos privatizados durante el conflicto napoleónico con el fin de atender a los réditos de amortización de la deuda pública. Dejaba, en cambio, pendiente de una nueva resolución el señalamiento de los predios que, al margen de los citados, debían ser transferidos. Eso sí, serían siempre rematados en el mayor postor, siguiendo los criterios de preferencia establecidos en la Real Provisión de 26 de mayo de 1770³⁶. Las diferencias con respecto al Decreto de 4 de enero de 1813 resultaban más que evidentes, pero,

33. Véase COMÍN (1990).

34. Decretos de Fernando VII (1819: Tomo V, pp. 394-395).

35. Véase, al respecto, la insuperable obra de NIETO (1964).

36. Decretos de Fernando VII (1823: Tomo VI, pp. 299-303).

desde luego, no implicaban la ruptura ni, por supuesto, la parálisis del proceso de redefinición de los derechos de propiedad.

De hecho, como más tarde observaré, la monarquía fernandina no tendría más remedio que admitir e, incluso, dar legitimidad a otras formas de apropiación que, al margen de las ventas producidas durante la Guerra de la Independencia, estaban teniendo lugar en la esfera misma de la riqueza rústica local desde las primeras fases de la contienda. Me refiero a las muchas roturas arbitrarias con las que había comenzado a caminar la primera experiencia liberal. Desde esta perspectiva, difícilmente cabría interpretar la primera reacción absolutista como una simple vuelta atrás en la materialización jurídica de la reforma agraria liberal. La realidad rural había cambiado durante la invasión napoleónica y la Corona no podía permanecer ajena a la transformación. Tenía la posibilidad de canalizarla en beneficio propio sobre la base de antiguas alianzas, pero, frente a la moderación ilustrada, la monarquía fernandina no parecía estar dispuesta a refutar totalmente la obra gaditana. Es más, podía aprovecharla para romper las promesas anteriormente adquiridas por la Corona con la autoridad local y utilizar la tierra baldía y realenga como fuente de financiación para la Hacienda.

3.2. La debilidad del liberalismo durante el Trienio Constitucional

El restablecimiento del sistema liberal tras el pronunciamiento de Riego en Cabezas de San Juan significaba, en principio, la prolongación de la reforma sancionada por las Cortes de Cádiz. El Decreto de 9 de agosto de 1820, además de disponer la venta de todos los bienes nacionales afectos a la extinción de la deuda pública, restablecía la vigencia del Decreto de 4 de enero de 1813³⁷. En la práctica, sin embargo, todavía seguían existiendo demasiadas dudas como para aplicar, sin más, la legislación gaditana. Para mayor confusión, el 21 de julio de 1820 había llegado al Congreso de los Diputados una propuesta de ley que pretendía integrar los repartos realizados al amparo de la Real Provisión de 26 de mayo de 1770 dentro de las medidas destinadas a transferir a manos privadas la propiedad de las fincas de carácter concejil y comunal³⁸. El tema no volvería a aparecer en las sesiones parlamentarias del Trienio Constitucional pero renacería con fuerza a la hora de legitimar definitivamente las enajenaciones de la Guerra de la Independencia durante la década de los años treinta del siglo XIX.

Por el momento, la atención parecía estar centrada en la regulación de los trámites que debían preceder a las transferencias prescritas por el Decreto de 4 de enero de 1813. Con tal finalidad, la Orden de 8 de noviembre de 1820 disponía que debían ser los propios pueblos los encargados de formar un expediente instructivo para cada uno de los terrenos susceptibles de traspaso, dejando constancia de las solicitudes presentadas por militares retirados y por vecinos no propietarios para acceder al reparto de tales bienes. Cuando las fincas fueran baldías o realengas,

37. TOMÁS Y VALIENTE (1977: 67-68).

38. Diario de Sesiones (Legislatura 1820: 648).

las operaciones serían practicadas con intervención de los apoderados del Crédito Público. Todos los expedientes, además del visto bueno de las diputaciones provinciales, tendrían que contar para su puesta en marcha con la aprobación final del gobierno³⁹.

Sin modificar los principios de la legislación gaditana, la Orden de 8 de noviembre de 1820 introducía ciertas novedades. Por una parte, con relación a los terrenos de propios y arbitrios, establecía un canon perpetuo sobre el valor en venta del 2 por 100 para los vecinos no propietarios y del 3 por 100 para los «propietarios o particulares de facultades». En este punto, resultaba evidente la doble intención de las Cortes: evitar el problema de la dudosa legitimidad del Estado para expropiar a los municipios del ingreso patrimonial y, al mismo tiempo, auxiliar en lo posible a los sectores menos favorecidos de la sociedad. Por otra parte, respecto a las enajenaciones acaecidas durante el conflicto napoleónico, la nueva disposición daba por válidas todas aquellas que hubieran sido realizadas «con el fin de librar a los pueblos de repartimientos y exacciones, tanto a nuestras tropas, como a las enemigas (1/4), aunque les hayan faltado algunos requisitos»⁴⁰. Era la primera vez desde el inicio de la Guerra de la Independencia que el tema de las ventas espontáneas practicadas entonces por los municipios adquiría un tono tan radical y, a la vez, tan ajustado a las circunstancias de la época.

No obstante, todavía seguía latiendo en la Orden de 8 de noviembre de 1820 la confusa superposición de derechos a la que daba lugar la legislación precedente. Era lógico, por tanto, intentar avanzar en la reforma refundiendo en una sola toda la normativa en vigor. Con este espíritu nacía el Decreto de 29 de junio de 1822. La principal novedad que ofrecía respecto a la regulación anterior era precisamente la validación de las equívocas situaciones que heredaba del pasado. De esta forma, por ejemplo, «los actuales poseedores de las tierras de propios y arbitrios que no sean propietarios con título oneroso y cuya posesión exceda de cuatro años» recibirían una suerte igual a la del resto de beneficiarios sin entrar en sorteo, «siempre que por su clase tengan derecho a él». Igualmente, podrían acceder a la condición de propietarios todos aquellos individuos que, sin estar dentro de los grupos de preferencia establecidos en la legislación gaditana, hubieran emprendido obras de regadío o plantado árboles o viñas en predios de carácter municipal, los que los hubieran desmontado o desaguado y los que hubieran establecido en ellos su domicilio permanente. En tal caso, los posibles aspirantes adquirirían la propiedad de la parte beneficiada, «sea cual fuese su extensión», a cambio del canon correspondiente sobre el valor primitivo de la misma⁴¹. De esta manera, la legitimación de roturaciones arbitrarias quedaba oficialmente ratificada por el incipiente Estado liberal como una vía más de acceso a la propiedad⁴². La medida legitimadora no significaba tanto la «canonización de la ilegalidad»⁴³ como la constatación de la importancia que revestía el comportamiento autónomo de la vecindad en la construcción de la política privatizadora.

39. Diario de Sesiones (Legislatura 1820: 1977-1978).

40. AHN, *Reales Cédulas*, Núm. 3.158.

41. Decretos de las Cortes (1822: Tomo IX, pp. 562-569).

42. El proceso ha sido destacado, entre otros, por LLOPIS (1985: 139-145).

43. Citado en NIETO (1964: 590).

Por lo demás, el Decreto de 29 de junio de 1822 nacía con la intención de promover la pequeña explotación entre las capas más desfavorecidas de la sociedad rural. La finalidad quedaba patente en la extensión de las suertes (la que bastara para sustentar a dos personas), en la utilización del reparto como fórmula de adjudicación y en la marginación de las ventas en pública subasta. Cumplía, igualmente, con los compromisos adquiridos por el incipiente Estado liberal con los defensores de la patria, garantizando la distribución gratuita de una parte de las fincas enajenadas entre los militares retirados. Respondía, al mismo tiempo, a las necesidades hacendísticas, hipotecando la mitad de baldíos y realengos al pago de la deuda nacional. Y, finalmente, legitimaba las ventas efectuadas en el transcurso de la Guerra de la Independencia sin exigir ningún tipo de prueba documental.

En suma, la nueva disposición intentaba cumplir con todas las metas planteadas en las Cortes de Cádiz, integrando, además, dentro del marco jurídico liberal, la roturación arbitraria. Olvidaba, sin embargo, establecer los mecanismos de control necesarios para asegurar el éxito de las operaciones. He aquí una de las principales barreras contra las que toparía la aplicación del Decreto de 29 de junio de 1822 antes de la invasión de los Cien Mil Hijos de San Luis. El problema había sido expuesto por la comisión encargada de redactar el proyecto de decreto. Según ella, el mayor error de la legislación gaditana había consistido en dejar en boca de las autoridades locales y provinciales la última palabra. Esta incidencia, unida a la excesiva burocracia en la tramitación de los expedientes, había dado lugar «a que la diversidad de intereses produjese la divergencia de las opiniones y que, en el choque de ellas, puestas en conflicto, las diputaciones no se atreviesen a obrar con energía»⁴⁴.

En contra de la recomendación inicial, el Real Decreto de 29 de junio de 1822 no hacía sino ratificar las atribuciones anteriormente concedidas a las corporaciones locales y a las diputaciones provinciales en materia de privatización municipal. De ahí que la falta de entusiasmo por parte de las élites agrarias, atraídas ahora hacia la compra de las fincas eclesiásticas puestas en venta, acabara imponiendo la inoperancia de las diligencias o, en el mejor de los casos, la lentitud de los procedimientos⁴⁵. Pero, más allá de la aplicabilidad de la medida, la actividad legislativa del Trienio Constitucional dejaba constancia de la necesidad de aminorar la polaridad creada en la sociedad rural por la desigual distribución de la propiedad de la tierra. Obviamente, la confianza depositada en la autoridad local o provincial limitaba la firmeza de dicha convicción. Pero, qué duda cabe que detrás de la debilidad había también mucho de compromiso social.

3.3. La apuesta por la enajenación gubernativa

Con el retorno al poder de Fernando VII en 1823, la restauración de la legalidad absolutista volvió otra vez a ser prioritaria. Cuatro meses después de quedar anulados «todos los actos del gobierno llamado constitucional», el producto de las ventas

44. Diario de Sesiones (Legislatura 1822: 1.860).

45. Véanse los trabajos de CABRAL (1995: 206-222) y JIMÉNEZ BLANCO (1996: 117-124).

de baldíos y realengos pasó nuevamente a formar parte de la asignación estipulada para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Caja de Amortización⁴⁶. Poco después, comenzó a circular la orden de reintegración de todos los propios y arbitrios enajenados en el transcurso de la fase anterior en virtud de acuerdos nacionales, provinciales o locales⁴⁷. Quedaron así ratificadas, desde el principio, las intenciones expresadas tiempo atrás por la monarquía fernandina con relación al proceso de desamortización municipal: traspaso a manos privadas de baldíos y realengos y respeto a las fincas de propios y arbitrios.

Pese a la continuidad de los planteamientos, la actividad legislativa de la Década Ominosa en materia de privatización estuvo estrechamente vinculada a los trabajos de una nueva institución: la Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino. Creada en abril de 1824 bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda, la flamante entidad supuso el cese definitivo del Consejo de Castilla en la supervisión del ramo de propios y arbitrios⁴⁸. Una de sus primeras atribuciones fue la formación de un expediente en averiguación de las fincas que hubieran sido vendidas sin la competente facultad desde 1808 en adelante, «proponiendo la confirmación de las ventas que se hubiesen hecho hasta fin de diciembre de 1813, siempre que resulte no hubo en ellas más defecto que la falta de licencia y que sus productos se convirtieron en objeto de Real Servicio, y la nulidad de todas las que carezcan de estos requisitos»⁴⁹.

En cumplimiento del encargo, el 23 de febrero de 1830, Niceto Larreta, Director General de Propios y Arbitrios, presentaba un proyecto articulado en el que intentaba conciliar las distintas posturas adoptadas hasta la fecha con relación a las ventas de la guerra. En esencia, la propuesta dejaba en manos de los compradores el dominio útil de los terrenos privatizados a cambio de un canon perpetuo. No serían reintegradas las cantidades invertidas en la adquisición de los predios enajenados, pero sí parte de las sumas empleadas en la mejora de los mismos. La propuesta de Niceto Larreta recomendaba, además, hacer extensiva la medida a las ventas efectuadas durante el Trienio Constitucional pues, «de lo contrario van a originarse los mismos disturbios, pleitos y disgustos, porque los compradores repetirán contra los ayuntamientos, éstos dirán que han cumplido con las órdenes que regían y les comunicaban los jefes políticos, los que, a su vez, contestarían que eran emanadas de las Cortes y, éstas, que las leyes que se promulgaban eran de acuerdo y consentimiento de S.M.»⁵⁰.

Era el primer paso hacia la elaboración de un proyecto integral de privatización que intentaría simplificar la compleja e «inefcaz» administración de las

46. Real Decreto de 4 de febrero de 1824 [Decretos de Fernando VII (1824: Tomo VIII, pp. 106-111)].

47. Circular de 7 de febrero de 1824 [AHN, *Reales Cédulas*, Núm. 3.348].

48. GARCÍA GARCÍA (1994: 422).

49. Real Instrucción de 13 de octubre de 1828 [Decretos de Fernando VII (1829: Tomo XIII, pp. 320-349)].

50. AHN, *Ministerio del Interior (Gobernación)*, «Exposición hecha por la Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino al Ministerio de Hacienda en 23 de febrero de 1830 sobre enagenaciones de fincas de Propios en las épocas de la guerra de la independencia y gobierno constitucional». Año 1830, leg. 2.699-1, s/n.

fincas municipales. No llegaría a ponerse en práctica durante el último reinado de Fernando VII, pero el plan previsto por Niceto Larreta en la memoria remitida a la Secretaría de Hacienda el 19 de agosto de 1831 influiría de manera substancial en la legislación posterior. Esta vez, la única medida que el Director General de Propios y Arbitrios proponía para el arreglo de las haciendas locales era «la enajenación a censo enfiteútico perpetuo del dominio útil de todas las fincas rústicas y urbanas ($\frac{1}{4}$), no sólo de propios, apropiados o arbitrados, sino también de todos los demás que, bajo cualquier concepto o denominación que se quiera, corresponden a los pueblos, tales como los comunes de común aprovechamiento, concejiles, senaras, dehesas carniceras, baldíos y realengos, así como los llamados de mancomunidad de pastos ($\frac{1}{4}$), exceptuando únicamente, por ahora, de dicha enajenación sus dehesas boyares en aquellos pueblos que las tengan señaladas en los reglamentos, así como los exidos, las plazas y las heras para trillar». En tales términos, aseguraba Niceto Larreta, la enajenación permitiría dotar a los fondos concejiles de un medio seguro y de una administración más sencilla, evitaría los trabajos y desórdenes ocasionados por las subastas de aprovechamientos y aumentaría los productos «por el mayor valor que tomarían los terrenos en manos de los particulares considerándolos suyos perpetuamente»⁵¹.

Poco decía el proyecto acerca de las características concretas que podrían adoptar las transferencias. Por regla general, eso sí, recomendaba que no debían ser beneficiarios de las mismas los que habitaran a más de media legua de las fincas enajenables, en cuyo caso lo serían «con la obligación de fabricar casa, establecerse y residir en ella constantemente con su familia». Quedaba así más o menos reconocido el derecho de los vecinos a participar con preferencia en la enajenación, aunque, solo en el caso de los terrenos de aprovechamiento común, ese derecho parecía estar fuera de toda duda. Por lo demás, la propuesta dejaba en manos de la prudencia la marcha de las transferencias. Dado que «toda innovación repentina ($\frac{1}{4}$) suele acarrear disgustos», convenía esperar a que fueran los propios particulares los que solicitaran la cesión de una finca determinada antes de subastarla. Resultaba, asimismo, inoportuno fijar de partida una superficie mínima o máxima para las parcelas susceptibles de adjudicación cuando serían las circunstancias de cada zona y las aspiraciones de cada licitador las que marcarían en la práctica el límite de lo razonable. En todo caso, los predios poblados de monte alto deberían ser repartidos por trozos o suertes entre los vecinos de los pueblos donde radicaran, «reservándose siempre los ayuntamientos el dominio directo de los mismos terrenos y de los troncos de los árboles».

Mucho más radical era al respecto José Rey Alda, subdelegado del ramo de propios y arbitrios de Extremadura, en los informes solicitados por la Secretaría de Hacienda para conocer la opinión de las autoridades provinciales sobre el proyecto de Niceto Larreta. Para el intendente extremeño resultaba «monstruoso» reducir a propiedad particular todas las tierras de propios, arbitrios, comunes y

51. AHN, *Ministerio del Interior (Gobernación)*, «Propuesta hecha al Ministerio de Hacienda en 19 de Agosto de 1831 para la enajenación a censo enfiteútico de todas las fincas de propios». Año 1831, leg. 2.700, s/n.

baldíos dejando al margen de las transferencias el monte alto existente en dichos predios. Separar el suelo y el vuelo sería, según él, reproducir los graves perjuicios que tradicionalmente ocasionaba en Extremadura la generalizada extensión de los condominios. Los árboles y los terrenos donde éstos crecían tenían que ser enajenados a censo perpetuo de manera conjunta. Para evitar que los adjudicatarios destruyeran el monte alto con el fin de «dejar el terreno espedito y destinarlo a la labor o al pasturajo», lo más oportuno no era exceptuarlos de la enajenación, sino imponerles un canon de mayor valor que al resto de las suertes e impedir a los beneficiarios «cortar pie ni rama alguna sin licencia»⁵².

Pese al apoyo prestado, no solo por la subdelegación extremeña, sino por la mayor parte de las intendencias de provincia, la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino desestimaba en 1833 la propuesta de Niceto Larreta. El argumento utilizado en contra era el mismo que el que habían empleado algunos diputados extremeños para rechazar los proyectos de privatización presentados en Cádiz: «el principio constante de que tan respetable es la propiedad en un particular como en un pueblo». La desaprobación, sin embargo, no cerraba totalmente el proceso privatizador. De hecho, la Contaduría optaba por la resolución individual de cada una de las solicitudes presentadas para obtener la cesión perpetua de terrenos concejiles y comunales. Ésta era, en definitiva, la costumbre que había acabado imponiendo la restauración absolutista: el interesado demandaba un predio, el ayuntamiento elaboraba un expediente instructivo y, finalmente, el rey emitía una real orden de aprobación. Se trataba, por tanto, de un proceso de transferencias bastante más lento que el proyectado por Niceto Larreta, pero también más beneficioso, según la Contaduría. Y es que, gracias a este mecanismo de atención personalizada, los pueblos y los particulares sabían perfectamente que tenían «abierta la puerta del adelantamiento de sus intereses»⁵³.

El modelo de privatización triunfante había sido vagamente expuesto por la Real Cédula de 22 de julio de 1819 y había quedado restablecido, aunque no matizado, por Real Decreto de 31 de diciembre de 1829. Consistía, básicamente, en la elaboración de un expediente gubernativo para cada una de las fincas baldías y realengas que conviniera enajenar. Las transferencias debían ser desarrolladas gradualmente, en las porciones, modo y forma que exigieran las circunstancias de cada zona y de cada época. Unas veces sería pertinente la adjudicación en venta, admitiendo «al curso corriente, la deuda sin intereses». En otros casos, las autoridades competentes podrían optar por el censo enfitéutico a través de la rifa o el sorteo⁵⁴.

La apuesta por la enajenación gubernativa quedaba lejos de la reforma insinuada por el liberalismo incipiente. No obstante, la aparición en el seno del absolutismo de instituciones declaradamente proclives a la desamortización de la riqueza rústica

52. AHN, *Ministerio del Interior (Gobernación)*, «Informe del Intendente Subdelegado de Propios de Extremadura sobre enajenación a censo enfitéutico perpetuo de los terrenos comunes, concejiles y demás de esta naturaleza». Año 1832, leg. 2.699-2, s/n.

53. AHN, *Ministerio del Interior (Gobernación)*, «Informe evacuado por la Contaduría General de Propios en 27 de Febrero de 1833 acerca del proyecto que en 19 de Agosto de 1831 presentó al Ministerio la Dirección de los mismos ramos». Año 1833, leg. 2.698, s/n.

54. Decretos de Fernando VII (1830: Tomo XIV, pp. 355-356).

local contribuía a mantener viva la idea de seguir profundizando en el proceso privatizador. Estaba claro, por supuesto, que el objetivo en este caso no era tanto proceder a la redefinición de los derechos de propiedad como sanear las cuentas de la cada vez más endeudada administración municipal. Pese a todo, la apuesta por la adjudicación enfiteútica entre los vecinos de cada comunidad establecía una línea de contacto con el moderantismo gaditano que conectaba con el conservadurismo isabelino, con el populismo defensivo del Sexenio Democrático y, en ciertos aspectos, con el regeneracionismo de principios del siglo xx.

3.4. La descentralización de la centralización isabelina

Con menor indiferencia que para la doble reacción absolutista, la etapa comprendida entre 1833 y 1854 ha sido tradicionalmente entendida por la historiografía española como otra fase más de inmovilidad en la privatización municipal. Han contribuido a ello, por un lado, el protagonismo adquirido en los años treinta y cuarenta del siglo xix por la desamortización eclesiástica y, por otro, el silencioso proceso de descentralización producido a lo largo de tan desconocido periodo en el ámbito de la desamortización civil. Gracias, no obstante, a los trabajos realizados para Andalucía y Extremadura durante las últimas décadas, la imagen inicial de parálisis ha comenzado a cobrar una nueva y sugerente dimensión en la que, no solo aparece insinuada la idea de continuidad respecto a los principios esbozados durante el primer tercio del Ochocientos, sino también la renovada intención de utilizar en ciertos momentos la riqueza rústica de los pueblos para proceder a una tímida reforma de la estructura y el reparto de la propiedad⁵⁵.

En principio, la monarquía isabelina nacía con la firme intención de unificar en una sola institución el despacho de todos los negocios vinculados a la administración municipal. En noviembre de 1832, poco antes de morir Fernando VII, la reina gobernadora ratificaba la creación de la Secretaría de Fomento General del Reino⁵⁶. Quedaban a su cargo la antigua Conservaduría General de Montes y la todavía reciente Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino⁵⁷. Consecuentemente, todos los asuntos relacionados con el pasado, el presente y el futuro de los patrimonios de los pueblos, incluidos los montes de carácter concejil y comunal, pasaban a depender de la nueva institución. Y lo primero era lo primero. Había que empezar por resolver los problemas heredados de los últimos acontecimientos políticos del país y, en concreto, los inacabados procesos de legalización de las ventas acaecidas durante la Guerra de la Independencia.

55. LÓPEZ ONTIVEROS (1986), MATA (1987), PARIAS (1989), CABRAL (1994), JIMÉNEZ BLANCO (1996) y LINARES (2002).

56. Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 [Decretos de Fernando VII (1833: Tomo XVII, pp. 237-238)].

57. Real Decreto de 9 de noviembre de 1832 [Decretos de Fernando VII (1833: Tomo XVII, pp. 244-248)].

Con tal finalidad y por Real Orden de 6 de marzo de 1834, la Secretaría de Fomento legitimaba en el «pleno dominio» a los beneficiarios de «todas las enajenaciones de fincas de propios, comunes y baldíos, hechas desde 1º de mayo de 1808 hasta 1º de enero de 1814». Los desposeídos por providencias gubernativas y los que todavía estuvieran en litigio podrían adquirir de nuevo la propiedad de las fincas enajenadas si demostraban que el precio de compra no había sido inferior a los dos tercios del valor de tasación o que la transferencia no había sido producto del fraude. Todos aquellos que no cumplieran con tales requisitos tendrían la posibilidad de solicitar la legitimación ante las subdelegaciones de Fomento, «obligándose a pagar al fondo de propios un canon perpetuo igual al rendimiento que tenía la finca en el año común de un quinquenio anterior a la venta»⁵⁸.

Bajo tales condiciones, el azaroso proceso de validación parecía entrar en su recta final. Todavía quedaba por hacer, sin embargo, una última rectificación. El 12 de noviembre de 1836, en respuesta a las dudas planteadas por un diputado palentino, la Comisión de Diputaciones Provinciales presentaba a las Cortes Constituyentes un dictamen en el que recomendaba la libre devolución de todos los bienes enajenados durante el conflicto⁵⁹. La novedad del informe, aprobado por Real Decreto de 23 de noviembre de 1836, radicaba en la gran permisividad con la que abordaba el problema de la legitimación. Para obtenerla, los compradores solo debían presentar ante los jefes políticos y ante las nuevas diputaciones provinciales los documentos que la misma época de guerra hubiera permitido formalizar. En caso de no contar con ninguna prueba serían dichas autoridades y no las subdelegaciones de Fomento las que decidirían qué otros testimonios podrían servir para obtener la validación. Quedaba, por tanto, anulado el Real Decreto de 6 de marzo de 1834 y, con ello, el gravamen exigido a los poseedores que estuvieran en los casos más comprometidos. Todas las devoluciones, sin excepción, tendrían el carácter de plena propiedad⁶⁰.

Terminaba así la tortuosa historia de unas ventas que, casi de la noche a la mañana, habían logrado convertir los titubeos del despotismo ilustrado en proyectos de privatización perfectamente encajables dentro de la reforma agraria liberal. La energía invertida en legalizar una situación de hecho, surgida de manera incontrolada, había permitido, no solo justificar la potencialidad económica de la desamortización civil, sino también capitalizar en términos políticos la legitimación de la espontaneidad. El avance del movimiento carlista y el inicio de los levantamientos militares en muchas zonas del país no harían sino reforzar aún más esa otra forma de utilizar el pasado para atraer adeptos a la causa liberal. De hecho, entre las medidas adoptadas por los primeros gobiernos isabelinos no quedaban solo recogidas las ventas desarrolladas al calor de la Guerra de la Independencia. En enero de 1837, la Comisión de Diputaciones Provinciales hacía extensivo su primer dictamen a los bienes enajenados durante el Trienio Constitucional. Poco después, la Real Orden de 18 de mayo de 1837 amparaba en la posesión de las

58. Decretos de María Cristina (1835: Tomo XIX, pp. 127-129).

59. Diario de Sesiones (Legislatura 1836-1837: Apéndice I al Número 25).

60. Decretos de María Cristina (1837: Tomo XXI, p. 533).

suertes adjudicadas por Real Provisión de 26 de mayo de 1770 a los que hubieran continuado pagando canon «como si hubiese sido un verdadero enfiteusis». Similar tratamiento recibían los predios repartidos «bajo la misma regla» durante la Guerra de la Independencia, los concedidos por Decreto de 4 de enero de 1813 «en las dos épocas que ha regido» y, en definitiva, todos aquellos que hubieran sido distribuidos hasta la fecha «con orden superior competente». Mención aparte merecían los tenedores de terrenos «arbitrariamente roturados», cuya posesión tan solo era reconocida en caso de haber realizado alguna plantación de viñedo o arbolado y con la condición de pagar el canon del 2 por 100 sobre el valor de los terrenos antes de recibir la mejora⁶¹.

Más allá de estas medidas, destinadas a legalizar situaciones imprecisas heredadas del pasado, los gobiernos instaurados en España tras la muerte de Fernando VII seguían confiando en las posibilidades que ofrecía la desamortización civil para aliviar las cargas del Tesoro Público. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que, a diferencia de lo que ocurriría durante el Bienio Progresista, la actividad legislativa de la Regencia de María Cristina en materia de privatización municipal estaba mucho más encaminada a solventar las urgencias de la hacienda local que a resolver las endémicas dificultades de las cuentas del Estado. De hecho, las propuestas desarrolladas por la Dirección General de Propios y Arbitrios en el transcurso de la Década Ominosa habían girado en torno a la necesidad de saldar las muchas deudas contraídas por los ayuntamientos. La novedad que introducía al respecto la legislación de los años treinta era que dejaba en manos de las autoridades locales y provinciales, no solo la posibilidad de elegir la fórmula de enajenación, sino también la decisión final sobre la conveniencia o no de proceder a la misma.

Así lo reconocía la Real Orden de 24 de agosto de 1834 al establecer un procedimiento uniforme con el que facilitar la reducción de los bienes de propios a dominio particular. El Estado no vendía tales patrimonios, ni los convertía en bienes nacionales. Simplemente autorizaba la enajenación y prescribía los pasos a seguir en caso de considerarla oportuna. La iniciativa podía partir de los ayuntamientos o de los gobernadores civiles. En ellos residía la capacidad para optar por la venta real o por la adjudicación a censo reservativo o enfiteútico. La disposición tan solo obligaba a utilizar el sistema de subasta en cualquiera de los métodos de transmisión elegidos y a elaborar un expediente informativo que debía ser aprobado por los gobernadores civiles antes de proceder a la enajenación. El gobierno central únicamente intervendría en el proceso cuando existieran desavenencias entre las partes implicadas. Ni siquiera regulaba, por el momento, el destino final de los ingresos obtenidos en cada transferencia⁶².

En medio de este nuevo clima de relajación era bastante probable que las dudas no tardaran en aparecer. Fruto de las planteadas por los gobernadores civiles de Cádiz y Tarragona, la Real Orden de 3 de marzo de 1835 delimitaba los fines a los que debían ser destinados los capitales resultantes de las transferencias autorizadas por la Real Orden de 1834. En primer lugar, redimir censos o pagar créditos

61. Colección de Decretos (1837: Tomo XII, pp. 244-245).

62. Decretos de María Cristina (1835: Tomo XIX, pp. 359-360).

impuestos sobre los propios de los pueblos. En segundo lugar, extinguir obligaciones de justicia aun cuando no devengaran intereses. En tercer lugar, concluir obras de utilidad general que estuvieran pendientes por falta de medios. En último lugar y a falta de las demás atenciones, invertir en títulos de la deuda pública⁶³. Quedaba claro, por tanto, que el principal objetivo de la medida no era resolver los problemas de la Hacienda Pública sino, más bien, facilitar a través de la enajenación el saneamiento de las cuentas de los municipios.

Pese a la evidencia, los pocos estudios que han abordado la legislación privatizadora de la Regencia de María Cristina han reproducido sin demasiadas reservas la tesis defendida por Francisco de Cárdenas a finales del siglo XIX. Según ella, poco interés podía despertar en los pueblos la posibilidad de enajenar para cancelar deudas antiguas o para suscribir títulos de la deuda pública. Tan solo para aquellos concejos que hubieran comenzado a realizar obras de cierta envergadura podía resultar atractiva la operación⁶⁴. En otras palabras, el programa de inversiones establecido en la Real Orden de 3 de marzo de 1835 sería el principal responsable de la limitada acogida que habría tenido entre los pueblos la Real Orden de 24 de agosto de 1834⁶⁵.

No dudo, desde luego, que fuera éste uno de los motivos del fracaso en ciertas zonas. Me cuesta creer, sin embargo, que la escasa repercusión de ambas disposiciones estuviera primordialmente relacionada con la asignación de los fondos obtenidos en las transferencias. Por desgracia, las fuentes disponibles para Extremadura tampoco permiten obtener una imagen demasiado nítida de los motivos que pudiera haber detrás de la escasa repercusión de las citadas medidas. Es cierto que las correrías de las partidas carlistas por algunas comarcas de la región y las repetidas sequías del trienio 1833-1835 debieron de afectar negativamente a la capacidad adquisitiva de la población extremeña⁶⁶. De ahí la vinculación establecida por ciertos municipios entre «la falta de metálico» y la inaplicabilidad de la Real Orden de 24 de agosto de 1834⁶⁷. Dudo, sin embargo, que fuera justamente la insuficiencia de liquidez la principal causa de resistencia frente a la privatización municipal durante la segunda mitad de los años treinta del siglo XIX. Entre otras razones, porque desde 1836 hasta 1841 la enajenación del patrimonio de la Iglesia absorbió en Extremadura más de 93 millones de reales, de los que una parte muy considerable fue aportada por compradores residentes en la región⁶⁸. Es aquí precisamente y no en la falta de metálico o en el plan de inversiones establecido por la Real Orden de 3 de marzo de 1835 donde creo que reside la explicación más convincente acerca del limitado alcance de la desamortización municipal.

En todo caso, lo que sí está claro es que la actividad legislativa de la Regencia de María Cristina imprimía un fuerte carácter descentralizador al proceso legal

63. Decretos de María Cristina (1836: Tomo XIX, pp. 86-87).

64. CÁRDENAS (1873: 197).

65. NIETO (1968: 864), TOMÁS Y VALIENTE (1971) (1977: 119) y JIMÉNEZ BLANCO (1996: 148).

66. Véase GARCÍA PÉREZ, SÁNCHEZ MARROYO y MERINERO (1985: 771-776 y 803-805).

67. LINARES (2002: 332-335).

68. Véanse los trabajos de GARCÍA PÉREZ (1994: 53 y 125-146) y NARANJO SANGUINO (1997: 54-55 y 136-137).

de redefinición de los derechos de propiedad. Esta tendencia a la descentralización alcanzaría su máxima expresión tras la caída de los moderados en septiembre de 1840. La insurrección esparterista abriría entonces en España un corto pero intenso periodo de provisionalidad en el que serían de nuevo las juntas locales y provinciales las principales encargadas de volver a la normalidad constitucional. En un contexto caracterizado por la emergencia de movimientos populares en defensa de medidas revolucionarias, algunas de las juntas creadas a finales del verano de 1840 asumirían el control directo de la situación y acabarían aprobando disposiciones de carácter radical no siempre coincidentes con los ideales encarnados en el propio liberalismo progresista. Entre ellas, cabría destacar la resolución adoptada por la junta provisional de Badajoz el 13 de octubre de 1840 para repartir a censo enfiteútico los terrenos de propios que cada ayuntamiento considerara más a propósito para la labranza.

En contraste con las órdenes publicadas durante la Regencia de María Cristina, la circular que hacía girar el acuerdo de la autoridad pacense a todos los pueblos de la provincia delimitaba claramente, no solo la naturaleza de las adjudicaciones, sino también la extensión de las parcelas adjudicadas y la situación social de los adjudicatarios. Las tierras, divididas en suertes de cuatro fanegas, serían concedidas en enfiteusis a cambio de un canon anual del 3 por 100 sobre el valor de tasación. Tendrían derecho al reparto, únicamente, «los vecinos de la clase de braceros y cangueros». Dentro de ellos, gozarían de preferencia los voluntarios nacionales y los padres que hubieran dado hijos a la nación. Entrarían posteriormente en el sorteo los jornaleros de «buena conducta moral y política». En ningún caso podrían los adjudicatarios enajenar el dominio de las parcelas adjudicadas a personas que incumplieran los requisitos sociales exigidos en el reparto original⁶⁹. De este modo, la junta provisional de Badajoz intentaba evitar que la medida, específicamente destinada a mejorar la situación de los desposeídos, pasara a engrosar la lista de propuestas bienintencionadas en las que, a corto o medio plazo, los primeros destinatarios acababan renunciando a la explotación directa de las tierras en favor de los propietarios más solventes.

Difícilmente sucedería lo contrario si los buenos propósitos no iban acompañados de los recursos necesarios para hacer frente a los gastos ocasionados por el cultivo de los predios concedidos. La inexistencia de cláusulas que hicieran la más mínima referencia a tales necesidades auguraba la deficiente aplicación que tendría finalmente en la provincia pacense la Circular de 13 de octubre de 1840. Lo curioso del caso es que, en esta ocasión, la autoridad central no intentaría retomar las riendas del asunto. Es más, una vez restablecida la normalidad constitucional y consolidada la posición de Espartero al frente de la regencia, la Diputación Provincial de Badajoz recogía el testigo de la junta provisional y ordenaba por Circular de 24 de septiembre de 1841 «desamortizar una considerable masa de riqueza» poniendo en circulación activa las fincas de propios y baldíos existentes en la provincia⁷⁰. El método

69. B.O.P. Badajoz (1840: Número 124).

70. También la Diputación de Cádiz promulgó a principios del mes de mayo de 1841 unas instrucciones parecidas a las de la máxima autoridad pacense. Véase CABRAL (1995: 249-254).

elegido para ello era prácticamente el mismo que el recogido en la disposición antecedente. No obstante, además de contemplar la posibilidad de repartir las parcelas a censo redimible, la orden de la diputación pacense introducía la insólita novedad de convocar concejos abiertos en todos los lugares de la provincia con el fin de decidir conjuntamente «el proyecto más ventajoso al procumunal»⁷¹. Quedaba claro, pues, que el proceso de privatización debía quedar en manos de quienes, en mayor o menor medida, participaban de la explotación directa de la riqueza rústica local.

Con una finalidad parecida, la Diputación Provincial de Cáceres, deseosa de «estender, dividir y subdividir la propiedad, llevándola hasta el más infeliz mendigo», autorizaba a todas las corporaciones locales cacereñas, por Circular de 20 de marzo de 1841, a «dividir entre sus vecinos los montes y terrenos comunes que hoy en adelante les pertenezcan o en cuya posesión se hallen de inmemorial». El método elegido para ello resultaba muy sencillo: aprobado el reparto por el pueblo y ratificado el acuerdo por el concejo, los peritos nombrados al efecto dividirían los predios señalados en «tantas suertes iguales [...] cuantos sean los vecinos, poniéndolas por numeración para simplificar las operaciones». Concluido todo, «se reunirá el vecindario en un día festivo y, puestos los números de las partes en una urna y los nombres de los vecinos en otra, el ayuntamiento tirará la suerte y cada uno quedará dueño absoluto en el acto de la parte que le corresponda». Dado que lo montes y terrenos susceptibles de reparto eran patrimonio de los pueblos, «cuyos disfrutes han hecho de común acuerdo porque así lo han querido, es claro —argumentaba la Diputación— que, hecha la división que reclama el fomento de la agricultura y el aumento de la riqueza pública, quedan reducidos aquéllos a heredades de dominio particular y exclusivo». Pero los ayuntamientos, añadía la máxima autoridad cacereña, debían seguir haciendo frente a la financiación de la vida pública y a ella resultaba asignada la renta perpetua del 1 por 100 impuesta sobre la valoración en venta de cada parcela distribuida⁷².

En esta ocasión, ciertamente, la Diputación Provincial de Cáceres no pretendía tanto asegurar la participación de las clases más desfavorecidas de la sociedad rural como garantizar la extensión de la propiedad territorial a toda la vecindad. La diferencia respecto a la experiencia pacense no dejaría de causar alguna que otra obstrucción a la hora de proceder a la división prevista en los pueblos de la provincia de Cáceres⁷³. La idea, sin embargo, promovida nuevamente desde fuera de la Administración Central, ratificaba con toda claridad la independencia alcanzada durante la etapa esparterista en la esfera de la privatización municipal.

El retorno al poder de los moderados en 1844 supondría, en principio, un duro golpe para las tendencias autonomistas desarrolladas en el ámbito de la desamortización civil. Como habían demostrado las órdenes emitidas desde Extremadura, las bases del liberalismo social estaban fundamentalmente localizadas en las

71. B.O.P. Badajoz (1841: Número 116).

72. B.O.P. Cáceres (1841: Número 34).

73. Sobre la incidencia real de las medidas adoptadas en Cáceres y Badajoz por las autoridades provinciales a principios de los años cuarenta del siglo XIX, véase LINARES (2002: 341-345).

instituciones locales y provinciales. Era preciso, por tanto, proceder a una reorganización institucional que estuviera más acorde con los planteamientos centralistas del moderantismo. La creación de la Guardia Civil, el recorte en las atribuciones de los ayuntamientos, la instauración de consejos provinciales carentes de toda representatividad y el encumbramiento de los jefes políticos como máximos responsables de la administración civil en cada provincia eran muestras elocuentes del cambio de rumbo que los moderados deseaban imponer al ordenamiento liberal⁷⁴. Pese a todo, la incidencia de este giro intervencionista en el proceso legal de redefinición de los derechos de propiedad no quedaría tan clara como en principio podría parecer. De hecho, sin llegar nunca a plantear el tema de la privatización municipal con el mismo fervor que en el transcurso de las etapas precedentes, los gobiernos de la Década Moderada acabarían sancionando, casi por desidia, algunas de las medidas desamortizadoras adoptadas durante la minoría de edad de Isabel II.

Éste es el caso, por ejemplo, de las enajenaciones reconocidas y autorizadas por las Reales Órdenes de 24 de agosto de 1834, 3 de marzo de 1835 y 18 de mayo de 1837. La vigencia de tales disposiciones nunca llegaría a ser puesta en tela de juicio por parte de la administración conservadora. Es más, entre las funciones atribuidas a las corporaciones locales en la Ley Municipal de 8 de enero de 1845 quedaba recogida la posibilidad de vender o enajenar a censo parte del caudal de propios cuando así lo estimara oportuno el consistorio y siempre que contara con la aprobación del jefe político de la provincia⁷⁵. Otra cosa muy distinta es que los cambios introducidos por los moderados en la composición de los ayuntamientos permitieran recurrir a la opción privatizadora. Las noticias recogidas para Extremadura y Andalucía, por ejemplo, invitan a pensar que la indiferencia de las nuevas autoridades municipales al respecto habría sido la nota predominante, por lo menos, hasta finales de los años cuarenta y principios de la década de los cincuenta⁷⁶.

Por aquellas fechas, sin embargo, la atención prestada al tema de la desamortización civil empezaba a adquirir en los despachos del moderantismo un matiz mucho más desafiante. La propia reducción de los ingresos procedentes de la desamortización eclesiástica invitaba a abandonar la remisa actitud de la facción conservadora frente a la privatización de la riqueza rústica local⁷⁷. No por casualidad, sería el ministro de Hacienda, José de Salamanca, el encargado de presentar ante las Cortes Generales un proyecto de ley destinado a resolver los problemas del Tesoro mediante la enajenación, entre otros muchos bienes, de los propios y arbitrios pertenecientes a los pueblos. El plan, fechado el 16 de abril de 1847, presagiaba en muchos aspectos lo que posteriormente acabaría siendo la Ley de 1º de mayo de 1855. El sistema elegido para proceder a la adjudicación sería la venta en pública subasta. Los jefes políticos admitirían sin excepción las demandas presentadas al efecto por los particulares y ordenarían la celebración de las licitaciones en la capital de cada provincia y en las respectivas cabezas de partido. El producto neto de las

74. Véase CASTRO (1979: 167-185).

75. Colección de Decretos (1845: Tomo XLVIII, pp. 8-32).

76. JIMÉNEZ BLANCO (1996: 135) y LINARES (2002: 175).

77. Sobre la desaceleración de las entradas de la privatización eclesiástica, véase FONTANA (1985b: 231-232).

ventas, con el aumento del 10 por 100, quedaría convertido en rentas intransferibles del 3 por 100 y pasaría a engrosar las arcas de los ayuntamientos. El excedente de las transacciones ingresaría directamente en la Caja de Amortización. Los censos y demás prestaciones en favor de los municipios podrían ser redimidos mediante la entrega del principal en títulos de la deuda pública⁷⁸.

Frente a lo prescrito durante la Regencia de María Cristina, el proyecto de José de Salamanca no solo decretaba la enajenación de propios y arbitrios, sino que instaba a los particulares a que fueran ellos mismos los que la reclamaran. En otras palabras, el Estado pasaba a ser el principal promotor de unas ventas en las que las autoridades locales y provinciales se convertían en meras ejecutoras de los intereses individuales. Y ésta no era la única novedad. La posibilidad de redimir censos mediante la entrega de títulos de la deuda pública introducía en el panorama privatizador una vía más de acceso a la plena propiedad para quienes hubieran sido beneficiarios de algún tipo de reparto durante las etapas anteriores. Por otra parte, era la primera vez que, ¡dentro del moderantismo!, surgía un proyecto tan claramente destinado a sanear las cuentas públicas. Quizá por ello y quizá por miedo a las ampollas que podría levantar a escala local una medida que, en contra de las tesis defendidas por la facción conservadora, cuestionaba la titularidad del patrimonio municipal, la propuesta no llegaría nunca a ser legalmente ratificada.

En su lugar, el gobierno moderado optaba por reactivar la enajenación de baldíos y por realizar una consulta para conocer de primera mano los apoyos con los que contaría en el futuro una desamortización civil de mayor envergadura. En el primer caso, la actividad legislativa quedaba concretada en la Real Orden de 10 de enero de 1850. Con ella, los moderados pretendían revitalizar la hasta entonces postergada privatización de baldíos, dotándola de una consideración específica dentro de la normativa vigente. Dejando claro desde el principio que se trataba de patrimonios «no pertenecientes a los pueblos sino al Estado» y que, por tanto, resultaba innecesaria la deliberación de los ayuntamientos, la medida dejaba en manos de la superioridad la posibilidad de vender tales predios cuando así lo exigieran las circunstancias⁷⁹.

Por su parte, la consulta girada al país para recabar la opinión de las instituciones locales y provinciales en torno a la desamortización municipal comenzaba el 30 de septiembre de 1851. Las noticias recopiladas invitaban a desistir de cualquier proyecto privatizador que intentara profundizar en la normativa vigente. La mayor parte de los pueblos consultados se pronunciaba totalmente en contra de la venta del patrimonio municipal. Un porcentaje cercano al 12 por 100 optaba por la enajenación a censo enfiteútico o reservativo y tan solo un insignificante 0,5 por 100 prestaba su apoyo a la venta en pública subasta⁸⁰. El mensaje estaba bastante claro: era posible continuar en la dirección prescrita por la Reales Órdenes de 24 de agosto de 1834, 3 de marzo de 1835 y 18 de mayo de 1837 (enajenaciones facultativas)⁸¹, pero,

78. Diario de Sesiones (Legislatura 1846-1847: Apéndice II al Número 76).

79. Colección Legislativa de Montes (1859: 240-241).

80. En el Archivo del Congreso de los Diputados únicamente han aparecido las respuestas pertenecientes a las provincias de Logroño [SÁNCHEZ SALAZAR (1993)] y Badajoz [LINARES (2001)].

81. Véase NIETO (1964: 864-865).

por el momento, resultaba inconveniente decretar nuevas medidas privatizadoras. Éstas serían, en definitiva, las líneas maestras que marcarían la política moderada en materia de desamortización municipal hasta la revolución progresista de 1854.

3.5. La impaciencia del liberalismo progresista

En 1854, casi todos los caminos en materia de desamortización municipal estaban prácticamente recorridos o, cuando menos, parcialmente diseñados. Pese a los múltiples altibajos que había sufrido el proceso privatizador durante la primera mitad del siglo XIX, la necesidad de proceder a la enajenación de la propiedad colectiva había ido calando en la práctica política del país desde la Guerra de la Independencia. En el transcurso del debate, habían variado los planteamientos, los objetivos, los métodos y hasta los propios bienes susceptibles de apropiación. Pocos proyectos habían nacido para defender el aprovechamiento comunal o, simplemente, para mantener intacta la titularidad del patrimonio municipal. Incluso tras la dudosa legitimidad del Estado para disponer de los recursos de los pueblos, siempre había surgido en el debate la idea del reparto gratuito o el mito de la adjudicación a censo. Con tales antecedentes y con la experiencia aportada por el desarrollo de la espontaneidad local, el liberalismo había ido construyendo un discurso privatizador que todavía no había acabado de cuajar en la realidad legislativa. La difícil consolidación del régimen liberal había impedido hasta mediados del Ochocientos contar con los apoyos institucionales necesarios como para imponer por decreto un esquema homogéneo en todo el territorio nacional. Edificado el entramado, sin embargo, no había obstáculos aparentes para, por lo menos, intentarlo. Sobre todo, cuando la caída de los ingresos procedentes de la desamortización eclesiástica hacía saltar todas las alarmas en los despachos del gobierno.

La respuesta no tardaría en llegar. El 5 de febrero de 1855, Pascual Madoz, sometía a la consideración de las Cortes Constituyentes un proyecto de ley en el que el tema de la desamortización civil perdía el tono de comedimiento con el que había sido tratado durante los últimos años de la Década Moderada⁸². En él, sin embargo, el ministro de Hacienda dejaba solo parcialmente expresadas las esperanzas que el partido progresista había ido depositando en la desamortización desde la definitiva implantación del régimen liberal⁸³. La posibilidad de «comunicar un impulso poderosísimo a la riqueza pública» extinguiendo, al mismo tiempo, «la parte que convenga de esa deuda flotante que abrumba al Tesoro» era una de las pocas aspiraciones maximizadoras que recibía mención especial en el preámbulo del texto⁸⁴. Otras, las más delicadas y provocadoras, parecían estar reservadas para el debate subsiguiente. Quizá así Pascual Madoz, conocedor de la polémica que podía suscitar en la Cámara una propuesta de tal envergadura como la que preten-

82. Sobre las propuestas previas al proyecto de Pascual Madoz, véase LINARES (2002: 179-181).

83. Un análisis detallado de la Ley de Desamortización General, puede verse en SIMÓN SEGURA (1967).

84. Discrepo, en este punto, con SAIZ GARCÍA (1983: 70).

día sacar adelante, esperaba medir el pulso de la oposición y encontrar en las dudas de los contrincantes el argumento que más sólidamente justificara la aprobación del proyecto⁸⁵.

Lo mismo cabría decir de las medidas concretas que el ministro de Hacienda sometía a la consideración de las Cortes Generales. En ellas, salvo alguna que otra puntualización, el proponente seguía casi al pie de la letra los principios establecidos por José de Salamanca. Todos los predios rústicos y urbanos y todos los censos y foros pertenecientes al Estado, a los pueblos, al clero y a los establecimientos de beneficencia e instrucción pública quedaban declarados en estado de venta. Resultaban exceptuados los bienes aplicados al servicio público, los montes y los bosques que conviniera conservar, las minas de Almadén, los terrenos de aprovechamiento común y cualquier otro edificio o terreno que el gobierno estimara oportuno reservar por razones especiales. La venta de predios rústicos y urbanos iría precedida de subastas simultáneas que tendrían lugar en el pueblo donde radicara la finca, en la capital de la provincia correspondiente y, cuando el valor de tasación superara los 10.000 reales, en Madrid. El pago del remate sería abonado en efectivo y, en principio, pasaría a ingresar en el Tesoro para ser aplicado, posteriormente, a lo que determinaran las leyes. No obstante, el 80 por 100 del producto de las ventas de propios quedaría depositado en el Banco de San Fernando para los objetos que el gobierno designara, a propuesta de las autoridades locales y provinciales. En cuanto a los censos y foros, los trámites de la enajenación seguirían los mismos cauces que los establecidos para los predios rústicos y urbanos. Únicamente aquellos cuyo capital no excediera de los 500 reales podrían ser redimidos con la rebaja de una tercera parte del precio de subasta o, en su caso, del valor de capitalización⁸⁶.

Mayor lujo de detalles ofrecía el dictamen que la comisión nombrada para estudiar el texto de Pascual Madoz remitía al Congreso de los Diputados el 23 de febrero de 1855⁸⁷. En él, los miembros de la comisión matizaban cuestiones de fondo escasamente perfiladas en el texto original e introducían novedades en los procedimientos inicialmente establecidos. En cuestión de matices, uno de los más destacados era el sutil y polémico párrafo que, ampliando el primer artículo del proyecto de ley, limitaba la excepción de los «terrenos de aprovechamiento común» a «los terrenos que son hoy de aprovechamiento común». Este retoque terminológico, aparentemente ingenuo, permitiría más tarde recortar de manera substancial las posibilidades de reserva. No por casualidad la exención concedida a los bienes de titularidad colectiva quedaría posteriormente reducida en la legislación correspondiente a los predios de aprovechamiento común que no hubieran sido cedidos en arrendamiento durante un determinado periodo de tiempo.

En cuanto a las primicias, la nueva propuesta modificaba los trámites establecidos en el texto original para proceder a la venta de los patrimonios susceptibles de enajenación. Si en el proyecto de Pascual Madoz era la superioridad la que aparecía revestida con la facultad de decidir en qué momento debían tener lugar las

85. Véase la opinión de PAREDES (1986: 192-198).

86. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: Apéndice I al Número 75).

87. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: Apéndice al Número 89).

subastas, en el dictamen de la comisión esta prerrogativa pasaba a manos de los particulares. Más concretamente, las licitaciones de los predios sujetos a la venta irían celebrándose a medida que lo fueran reclamando los propios compradores. Solo en ausencia de tal reclamación el gobierno podría tomar la iniciativa y disponer la subasta de una determinada finca, «mas siempre por partes, porciones o suertes, procurándose precisamente la mayor posible subdivisión». La delimitación del procedimiento quedaba completada con una última rectificación: la subasta que, según la propuesta original, debía tener lugar en «el pueblo donde radique la finca», aparecía ahora localizada en «la cabeza del partido judicial en que la finca radique»⁸⁸.

Con la cara remozada por la comisión, el proyecto de ley de desamortización general estaba listo y preparado para ser sometido a la consideración del pleno de la Cámara. El debate parlamentario llegaba precedido por un alud de cartas y representaciones dirigidas al Congreso de los Diputados en las que ayuntamientos y particulares solicitaban la total o parcial desestimación de la propuesta⁸⁹. Por su parte, la prensa moderada contribuía a caldear el ambiente con una repentina avalancha de artículos dedicados a exponer las graves consecuencias que, para la estabilidad económica y social del país, tendría la aplicación del proyecto desamortizador⁹⁰. Para mayor crispación de los ánimos, las enmiendas al dictamen de la comisión no dejaban de llegar a los registros del Parlamento. Destacaban, entre ellas, las propuestas de enajenación a censo enfiteútico o reservativo y las demandas de reparto en favor de la clase proletaria⁹¹. Nuevamente, el centro de la polémica política parecía girar en torno al modelo de traspaso propuesto por la superioridad y no tanto alrededor de la propia privatización.

En medio de tan enrarecida atmósfera, el 26 de marzo de 1855 daba comienzo en la Cámara la discusión sobre la totalidad del proyecto de ley de desamortización general. El primero en intervenir, Claudio Moyano, era un elocuente conservador que no dudaba en reconocer desde el principio su particular aversión hacia cualquier tipo de amortización⁹². Conocedor de las ventajas que reportaba la liberalización del mercado de la tierra, no podía, sin embargo, aceptar el dictamen de la comisión. Principalmente, porque el Parlamento no tenía facultad para aprobar la desamortización propuesta. El argumento tenía mucho en común con los planteamientos expresados en las Cortes de Cádiz por algunos representantes extremeños. Ni el gobierno ni nadie era competente para disponer de la propiedad de los pueblos porque se trataba de «una propiedad tan sagrada y respetable como la de los particulares». El único procedimiento correcto para decidir el futuro del patrimonio municipal consistía en preguntar a los legítimos dueños del mismo qué hacer con él. Y era justamente aquí, en la certera constatación de que el proyecto de Pascual Madoz no llegaba precedido de una encuesta similar a la realizada en 1851, donde

88. Para conocer con más detalle las novedades del dictamen, véase LINARES (2002: 183-185).

89. El tema ha sido objeto de un fundamentado trabajo por parte de FERNÁNDEZ TRILLO (1986).

90. Véase, por ejemplo, SAIZ GARCÍA (1983).

91. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: Apéndice IX al Número 91, Apéndice III al Número 101, Apéndice II al Número 109 y Apéndice XIII al Número 104).

92. Para una lectura política del discurso ofrecido por Claudio Moyano, bastante más matizada que la que aquí se presenta, véase TOMÁS Y VALIENTE (1977: 128-139).

Claudio Moyano encontraba la mejor baza para coronar su razonamiento. Sin más antecedentes que las respuestas de los municipios a la citada consulta y teniendo en cuenta la casi unánime negativa de los pueblos consultados a la licitación de los patrimonios concejiles, las Cortes no estaban moralmente habilitadas para autorizar una medida como la propuesta⁹³.

Ésta sería, a grandes rasgos, la principal línea de argumentación sobre la que posteriormente versarían las intervenciones dirigidas a desprestigiar el dictamen de la comisión. Para los moderados, la mejor manera de defender el prototipo liberal de propiedad era, precisamente, respetar todas las formas de propiedad existentes: «la inviolabilidad de la propiedad, así individual como colectiva, es un derecho absoluto que no reconoce ni un solo caso de excepción»⁹⁴. La evidencia de tan incuestionable principio obligaba a rechazar cualquier intento de minimizar la legítima facultad de los pueblos para decidir por sí mismos el futuro de sus patrimonios. Sobre todo, considerando que la legislación vigente reconocía esta competencia. De hecho, si los «bienes amortizados» eran «aquellos bienes que, careciendo de las dotes de la transmisibilidad y de la comunicabilidad, no podían ser objeto de cambio», los patrimonios incluidos en el proyecto estaban ya legalmente desamortizados por Real Orden de 24 de agosto de 1834. Todo lo que el gobierno hiciera a partir de ahí no sería sino despojar a los pueblos de unas propiedades que legalmente les pertenecían⁹⁵.

Lo mismo pensaba el mayor adalid de la «causa extremeña», Juan Andrés Bueno, en el debate parlamentario. Con un discurso cargado de tintes regionalistas⁹⁶, el diputado pacense sostenía que la pretendida desamortización no era más que una flagrante expropiación. El Estado no podía disponer de unos patrimonios que, además de ser privados y de estar liberados de las ataduras del pasado, contribuían decididamente al funcionamiento de las comunidades rurales. Si el problema estaba en la gestión de tales patrimonios, lo más conveniente era proceder a la reforma de la administración municipal, no a la enajenación forzosa de los bienes que la financiaban. Aún más: la moderación de los ayuntamientos a la hora de fijar las rentas de las fincas concejiles, antes que impedir el saneamiento de las haciendas locales, garantizaba el mantenimiento de la ganadería y el sustento diario de los vecinos más humildes. Por el contrario, el dictamen de la comisión, al prescribir el método de la subasta pública y al imponer la realización de una tercera licitación en la capital del reino cuando los predios superaran los 10.000 reales de tasación, solo podía beneficiar «a los ricos y, especialmente, a los ricos de Madrid»⁹⁷. Aquí parecía estar el quid de la cuestión.

93. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.253-3.254).

94. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.793).

95. Ésta era la tesis del cacereño Carlos Godínez de Paz [Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.805)].

96. «¿Qué harían en mi lugar los diputados, por ejemplo, de las Provincias Vascongadas, si aquí se trajera un proyecto de ley tratando de abolir sus fueros? ¿Qué dirían los diputados de Cataluña si aquí también se trajera un proyecto de ley para hacer una reforma en aranceles tan absoluta y tan amplia que diera completa entrada a las doctrinas del libre comercio?» [Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.276)].

97. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.281).

El miedo a que la burguesía urbana monopolizara el proceso enajenador había sido expresado por algunas instituciones cacereñas durante las semanas previas al inicio de los debates parlamentarios y seguiría siendo uno de los caballos de batalla de la representación extremeña (moderada y progresista). El diputado cacereño Carlos Godínez de Paz recelaba, por ejemplo, de «los grandes capitalistas» a los que terminarían beneficiando las subastas y de «la agricultura a la inglesa» que acabaría imponiendo en Extremadura el proyecto de la comisión⁹⁸. Cipriano Segundo Montessino, partidario de poner en práctica algún tipo de medida privatizadora, solicitaba encarecidamente que la Cámara reconociera el derecho de tanteo en las subastas para los vecinos contribuyentes de cada pueblo⁹⁹. El propio Juan Andrés Bueno volvía a tomar la palabra en las sesiones dedicadas a estudiar los aspectos puntuales del dictamen para intentar conseguir, sin éxito, que las subastas fueran efectuadas primeramente en los pueblos donde radicaran los predios enajenables¹⁰⁰.

En vista de la indiferencia que mostraba el hemiciclo ante tales reclamaciones, los diputados extremeños optaban finalmente por hacer un frente común en defensa de la excepción de los predios de carácter comunal. La propuesta, liderada nuevamente por Juan Andrés Bueno, pretendía que, entre las reservas previstas por la comisión, quedaran incluidas todas aquellas fincas de común aprovechamiento que, durante ciertas épocas del año, eran cedidas en arrendamiento para atender a las urgencias financieras de los municipios¹⁰¹. La magnitud que adquiría en Extremadura este tipo de prácticas justificaba la aprobación de la enmienda. No obstante, el engañoso discurso con el que Juan Andrés Bueno la defendía ante las Cortes dejaba mucho que desear. Empezaba argumentando que tales predios resultaban imprescindibles para la supervivencia de los más desfavorecidos y terminaba proclamando, casi literalmente, que de ellos dependía en buena medida la oligarquía extremeña. No de otra manera podía entender la audiencia el inoportuno temor del diputado pacense a que, una vez enajenadas las dehesas de titularidad colectiva, el ganadero tendría que comprar, «a más de las yerbas que hoy compra, las que antes disfrutaba por aprovechamiento común»¹⁰². Descuidos como éste contribuían a empañar la honestidad de muchas de las enmiendas presentadas por la oposición y justificaban en no pocas ocasiones la rapidez con la que los miembros del gobierno pasaban por encima de las reclamaciones más polémicas.

No quiero decir con ello que la aprobación del proyecto dependiera de la capacidad de cada facción para orientar el debate en una u otra dirección. Con un hemiciclo de mayoría progresista, la posibilidad de perder la votación sobre el dictamen de la comisión resultaba improbable. Considero, sin embargo, que, en asuntos de tanta trascendencia como la concesión del derecho de tanteo para los vecinos o la excepción de terrenos de común aprovechamiento estacionalmente arbitrados, la ambigüedad de los detractores facilitaba la réplica y agilizaba la desestimación de las enmiendas. Así, por ejemplo, el debate sobre la conveniencia o no de otorgar a

98. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.826).

99. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 4.058).

100. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.990).

101. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 2.443, 3.889-3.890 y 3.894-3.895).

102. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.889).

los vecinos la preferencia de compra quedaba zanjado por el ministro de Hacienda con un razonamiento verdaderamente simple: «una finca de cabida de seis u ocho fanegas no irá a comprarla ninguno de Madrid ni de la capital de la provincia»¹⁰³. El argumento no servía, desde luego, para rebatir las razones que aconsejaban la concesión del derecho de tanteo, pero sí permitía, en cambio, acallar a quienes, invocando la suerte de los más débiles, habían manifestado su temor a que la burguesía madrileña pudiera acceder a la propiedad de las tierras más apetecibles.

Algo parecido sucedería con la propuesta de incluir, entre los bienes exceptuados, los terrenos colectivos temporalmente cedidos en arrendamiento. La cuestión, como más tarde demostraría la propia jurisprudencia, resultaba trascendental para Extremadura y para muchas zonas del país. Pese a todo, la intervención de Juan Andrés Bueno en defensa de la excepción de tales predios parecía estar tan mediaticada por los sectores más influyentes de la sociedad rural que bastaba una sencilla prueba de ironía para desacreditar la veracidad de la enmienda. La tarea en esta ocasión quedaba consumada por el también diputado pacense Antonio González cuando, tras recordar las palabras de su paisano en favor de los terrenos comunales donde pacen «los ganados de los que no tienen propiedades», alegaba sin contemplaciones: «los pobres, señores, de que tanto se lamenta S.S. no tienen propiedades, no tienen ganados y, si no los tienen, ¿cómo los han de llevar a pastar?»¹⁰⁴.

Menos agudeza reflejaban los proponentes a la hora de rebatir los argumentos esgrimidos contra la totalidad del dictamen. Por mucho que «la desamortización [estuviera] escrita en la bandera del partido progresista»¹⁰⁵, ni los miembros del gobierno ni los integrantes de la comisión parecían estar dispuestos a discutir los principios sobre los que gravitaba la privatización. Razonamientos tan severos como los de Claudio Moyano quedaban sistemáticamente desmantelados con expresiones como «es lícito desamortizar la propiedad porque es lícito»¹⁰⁶. Consideraciones tan justificadas como aquellas que proclamaban la función social que cumplían los terrenos de titularidad colectiva en el mundo rural entraban inmediatamente a formar parte del repertorio de críticas dirigidas a «los hombres influyentes que monopolizan la administración de los pueblos»¹⁰⁷. Observaciones tan aceptables como las de Juan Andrés Bueno sobre la posibilidad de proceder a la reforma de la hacienda municipal sin necesidad de vender los bienes que permitían sufragarla quedaban artificiosamente subordinadas al derecho por el cual «se puede expropiar a cualquier individuo y se puede expropiar a cualquier corporación»¹⁰⁸.

Estaba claro, por tanto, que no era el ánimo de los proponentes elevar el tono del debate. La mayoría progresista aseguraba el favorable resultado de la votación y la urgente necesidad de arreglar los problemas de la Hacienda ensombrecía cualquier intento serio de fundamentar la propuesta. Ni siquiera los principios de política económica que desde las Cortes de Cádiz habían venido conformando el

103. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 4.058).

104. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.890).

105. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.286).

106. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.260).

107. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.830).

108. Diario de Sesiones (Legislatura 1854-1856: 3.308).

pensamiento liberal recibían ahora la más mínima atención por parte de los defensores del proyecto desamortizador. En un ambiente tan poco propicio para las ideas, la aprobación final de la propuesta estaba prácticamente cantada. El 27 de abril de 1855 concluían las votaciones de las últimas enmiendas y, con ellas, las discusiones en torno al proyecto de desamortización general. Cuatro días después, una vez recibido y sancionado por la reina, el texto del dictamen, con alguna que otra rectificación, era publicado y elevado al rango de ley. Quedaba, así, inaugurado el último gran capítulo enajenador de la larga y azarosa historia de los bienes concejiles y comunales. A partir de entonces nada volvería a ser igual. Habría momentos para la excepción y, también, para la restitución. Llegaría incluso el día en que el rescate de los patrimonios enajenados pasaría a ocupar el lugar de la política privatizadora. Pese a todo, la fulminante ratificación del proyecto de desamortización general marcaría el inicio de un rápido proceso de transferencias al que difícilmente podrían permanecer ajenos los muchos predios de carácter concejil y comunal existentes en la mayor parte de provincias españolas.

4. LAS OTRAS FORMAS DE REDEFINICIÓN DE LA RIQUEZA RÚSTICA LOCAL

4.1. La medida de la excepción

La adjudicación en el mayor postor decretada por la Ley de 1º de mayo de 1855, claramente determinada por las urgencias financieras del Estado, no agotaba el proceso de redefinición de los derechos de propiedad. De hecho, la venta en subasta había quedado complementada en la propia Ley de Desamortización General con la redención de censos. Y, en este caso, dadas las facilidades de pago establecidas, la finalidad no era precisamente de carácter fiscal¹⁰⁹. Es más, cinco días después de la aprobación del proyecto de Pascual Madoz, el gobierno progresista ampliaba el esquema privatizador para dar entrada a otra vía de acceso a la propiedad municipal no expresamente destinada a resolver los problemas hacendísticos: la legitimación de repartos y roturas. La Ley de 6 de mayo de 1855 convertía «en propiedad particular las suertes que, de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios, se repartieron con las formalidades prescritas en la Real Provisión de 26 de mayo de 1770 y Decretos de las Cortes de 4 de enero de 1813, 29 de junio de 1822, 18 de mayo de 1837 y las que bajo las mismas reglas se repartieron también por los ayuntamientos y juntas durante la Guerra de la Independencia»¹¹⁰. Cristalizaba aquí, por tanto, la legitimación final de todas las experiencias de privatización desarrolladas al calor de la titubeante legislación anterior.

Por otra parte, todavía quedaban por aclarar las excepciones previstas en la Ley de 1º de mayo de 1855. Con referencia a los terrenos de aprovechamiento común, la legislación progresista dejaba en manos del tribunal contencioso-administrativo

109. Véase, al respecto, JIMÉNEZ BLANCO (1996: 183-207).

110. Colección Legislativa de España (1855: Tomo LXV, pp. 45-46).

la resolución de los conflictos que aparecieran a la hora de decidir si un determinado predio debía o no ser exceptuado. Nada decía acerca de los requisitos que debían cumplir dichos terrenos para poder ser excluidos de la desamortización. Y, sin embargo, a punto de cumplir su mandato, el gobierno progresista ampliaba los casos de reserva y exceptuaba de la venta, por Ley de 11 de julio de 1856, «la dehesa destinada o que se destine de entre los demás bienes del pueblo al pasto del ganado de labor de la misma población»¹¹¹. Tampoco en esta ocasión resultaban especificados los criterios que determinarían la exclusión, pero sí, al menos, el trámite que habrían de cumplir los ayuntamientos para conseguir la excepción: remitir a los gobernadores civiles un expediente en el que constara el número de vecinos del pueblo, las cabezas de ganado y «la extensión y las circunstancias de los terrenos que se soliciten»¹¹².

Las posibilidades de reserva para el patrimonio municipal quedaban finalmente completadas, según la Ley de 1º de mayo de 1855, con «los montes y bosques cuya venta no crea oportuna el gobierno». El tema no había sido objeto de debate durante las discusiones previas a la aprobación del proyecto de Pascual Madoz y, por tanto, requería de un análisis específico. Con tal fin, el 5 de mayo de 1855, el gobierno encargaba a la Junta Facultativa del cuerpo de ingenieros de montes la elaboración de un informe sobre las superficies que no debían ser enajenadas en virtud de lo prescrito. Para no interferir en los trabajos de reconocimiento, la Orden de 4 de junio de 1855 suspendía provisionalmente «la venta de cualquier monte [...] hasta que se determine un reglamento especial»¹¹³.

De acuerdo con los resultados de la investigación, concluida el 8 de octubre de 1855, el flamante cuerpo de ingenieros de montes no parecía estar dispuesto a dejar pasar la oportunidad para intentar inclinar la balanza en favor de la excepción¹¹⁴. Pese a la premura del encargo, la Junta Facultativa emitía un informe en el que, partiendo de la base de que para exceptuar un monte de la venta era preciso que estuviera comprobada su benéfica influencia sobre el entorno y que, además, la conservación del mismo no fuera atractiva para la iniciativa particular, quedaba insinuada la posibilidad de mantener una importante masa de terrenos fuera del alcance de la desamortización¹¹⁵. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el objetivo final de la propuesta no era mantener indemne el patrimonio forestal de titularidad municipal. La vocación conservacionista de la Junta Facultativa estaba indisolublemente unida a la enorme desconfianza que provocaba en los ingenieros del ramo la gestión desarrollada por la comunidad vecinal en los montes de los

111. Colección Legislativa de España (1856: Tomo LXIX, pp. 146-152). Posiblemente, la decisión de rebajar el tono de la desamortización municipal estaba muy relacionada con los alborotos y desórdenes que, durante la primavera de 1856, habían estallado en diversos puntos de Castilla, Cataluña y Extremadura como consecuencia de la escasez y encarecimiento de las subsistencias. Véase, al respecto, TUÑÓN DE LARA (Dir.) (1988: 244-245).

112. Instrucción de 11 de julio de 1856 [Colección Legislativa de España (1856: Tomo LXIX, pp. 154-168)].

113. Colección Legislativa de España (1855: Tomo LXV, p. 243).

114. Ministerio de Fomento (1855).

115. Véanse los trabajos de JIMÉNEZ BLANCO (1986) y (1991), ABREU Y PIDAL (1987) y GÓMEZ MENDOZA (1992).

pueblos. Tan solo la presencia activa de un cuerpo especializado podía garantizar la preservación de los mismos. Para ello, siguiendo los principios del forestalismo público europeo, resultaba necesario que el Estado pasara a ser propietario y administrador de las superficies no desamortizadas. Ésta era, al menos, la premisa de la Junta Facultativa de Montes. Todavía quedaba por ver hasta qué punto la política liberal española estaba dispuesta a asumirla.

Por lo pronto, la legislación de la Unión Liberal rebajaba las posibilidades de reserva al declarar exceptuados de la venta, por Real Decreto de 22 de enero de 1862, únicamente los montes cuya especie dominante fuera «el pino, el roble o el haya» y cuya superficie fuera, como mínimo, de 100 hectáreas¹¹⁶. El nuevo precepto, medianamente justificado por la excesiva parcelación de los patrimonios de titularidad pública y presumiblemente motivado por las presiones presupuestarias, suponía un duro golpe para las tesis conservacionistas que apostaban por la excepción de terrenos «de muy elevado interés cosmológico»¹¹⁷. No en vano la aplicación del nuevo criterio (especie dominante + extensión mínima) implicaba en realidad la enajenación de montes con un alto grado de incidencia en el entorno y la conservación de otros que apenas tenían efectos protectores¹¹⁸.

Por lo que respecta a los terrenos de aprovechamiento común, la legislación de la Unión Liberal, básicamente comprendida en el Real Decreto de 10 de julio de 1865, dejaba en manos de las corporaciones locales la elaboración de los expedientes de excepción y en manos de las delegaciones provinciales de Hacienda la resolución de los mismos. Los pueblos estaban obligados a presentar los títulos de propiedad de las fincas que desearan conservar y a acreditar fehacientemente que el disfrute de tales fincas había sido «libre y gratuito para todos los vecinos en los veinte años anteriores a la Ley de 1º de mayo de 1855»¹¹⁹. Quedaba así ratificada la línea más dura del liberalismo decimonónico¹²⁰. Cómo entender si no la obligatoriedad de demostrar la posesión ejercida durante siglos sobre un patrimonio al que la propia desamortización progresista había negado justamente el derecho de propiedad. Por no hablar, claro, de la caprichosa intransigencia que amparaba la decisión de limitar la reserva a los terrenos que hubieran sido aprovechados gratuitamente desde 1835. De esta manera, la tradicional flexibilidad del patrimonio rústico municipal dejaba de ser una virtud para convertirse en una barrera insalvable de cara a la excepción¹²¹.

Más fácil resultaba, según el Real Decreto de 10 de julio de 1865, conseguir la reserva de las dehesas destinadas a la ganadería de labor¹²². La tramitación de los expedientes seguía los mismos cauces que los terrenos de aprovechamiento común, pero, en este caso, los pueblos no tenían que presentar títulos de propiedad ni estaban obligados a probar la gratuidad de los disfrutes; solo debían demostrar,

116. Colección Legislativa de Montes (1866: 92-93).

117. Véase, al respecto, MANUEL (1993: 242).

118. JIMÉNEZ BLANCO (1991: 257).

119. Colección Legislativa de España (1865: Tomo XCIV, p. 29).

120. Un claro exponente de esa corriente era, sin duda, el progresista CABALLERO (1863: 69).

121. Véanse, al respecto, las atinadas palabras de NIETO (1964: 756).

122. Colección Legislativa de España (1865: Tomo XCIV, pp. 29-30).

a través de los recuentos ganaderos, la necesidad real de los espacios solicitados. El procedimiento permitía obtener la exclusión de fincas arrendadas con anterioridad por los ayuntamientos, aunque limitaba la excepción a la superficie que el Ministerio de Hacienda considerara realmente imprescindible. De hecho, muchos de los problemas que posteriormente suscitaría la exclusión de las dehesas boyales estarían relacionados con la disparidad de opiniones entre las delegaciones fiscales y las corporaciones locales a la hora de fijar la cantidad de tierra verdaderamente necesaria para el sostenimiento de la ganadería de labor¹²³.

Con la prórroga concedida por Real Decreto de 23 de agosto de 1868 para la tramitación de los respectivos expedientes de excepción quedaba teóricamente perfilada en España la redefinición liberal de los derechos de propiedad¹²⁴. Dentro de ella, la legislación establecía dos categorías distintas para: la reserva por razón forestal (montes de más de 100 hectáreas poblados de pino, roble o haya) y la excepción por modalidad de disfrute (terrenos de aprovechamiento común y dehesas boyales). En principio, ambas alternativas eran perfectamente compatibles. No obstante, frente a la inexistencia de un cuerpo homogéneo e institucionalizado que garantizara la defensa política de los terrenos de uso colectivo y de las fincas destinadas al ganado de labor, los montes poblados de especies indultadas contaban de partida con el apoyo indiscutible de un grupo de técnicos especializados a los que la propia Administración había tenido que recurrir para concretar la política desamortizadora. El desequilibrio institucional no implicaría necesariamente la ruptura legal entre las dos posibilidades de reserva, pero sí marcaría las diferencias en cuanto a las superficies finalmente excluidas.

4.2. La emergencia del inconformismo

El hundimiento de la monarquía isabelina en septiembre de 1868 abrió de nuevo una etapa caracterizada por la dispersión del poder central y por la emergencia de movimientos de protesta en defensa de reformas sociales. Como ya ocurriera en épocas anteriores, las juntas provisionales, nacidas a la sombra de la revolución, aprovecharon el vacío dejado por la quiebra de la legalidad vigente para movilizar a las masas populares a través de consignas radicales. Entre ellas, ocuparon un destacado lugar las promesas encaminadas a modificar el rumbo de la desamortización civil en un sentido mucho más acorde con las reclamaciones de quienes habían disfrutado en mayor o menor medida del antiguo patrimonio municipal. Las roturaciones masivas de fincas concejiles enajenadas, los repartos gratuitos de terrenos comunales exceptuados o la ampliación de linderos en dehesas boyales pendientes de reserva fueron las propuestas que mayor eco encontraron entre las nuevas autoridades locales para intentar ampliar la movilización de la sociedad rural. Algunas de estas propuestas llegaron a tener éxito durante los primeros meses de la revolución y perduraron a lo largo del Sexenio Democrático. Otras fueron aplazadas temporalmente y

123. Véase, al respecto, el trabajo pionero de GARCÍA PÉREZ (1986).

124. Colección Legislativa de España (1868: Tomo C, pp. 178-180).

renacieron con fuerza en el transcurso de la I República. Las mayor parte de ellas, sin embargo, tuvieron que ser abandonadas o reprimidas cuando la agitación inicial empezó a ser políticamente reconducida por las nuevas fuerzas emergentes.

En el proceso de normalización subsiguiente, la democracia progresista no pudo evitar la aparición de proyectos parlamentarios en los que, sin incurrir en la radicalidad de las juntas provisionales, quedaron recogidos algunos de los planteamientos más extendidos durante la revolución septembrina. En dicho proceso, la representación extremeña fue nuevamente una de las más activas. El 31 de mayo de 1869, un grupo de diputados, liderado de nuevo por Juan Andrés Bueno, presentaba ante las Cortes una proposición de ley que proclamaba el reparto a censo reservativo de los terrenos concejiles y comunales no enajenados entre los vecinos más pobres de cada pueblo¹²⁵. La propuesta iba acompañada de una cláusula retroactiva que declaraba «válidos y subsistentes» los repartimientos «que hubieran sido ordenados por las juntas revolucionarias creadas a consecuencia del pronunciamiento de septiembre»¹²⁶. El motivo era doble. Por una parte, había que hacer llegar el beneficio de la propiedad a los miembros más modestos de la comunidad, intentado canalizar hacia la legalidad las actuaciones espontáneas desarrolladas durante los primeros momentos de la revolución. Por otra, según declaraba Juan Andrés Bueno el 15 de junio de 1869, había que evitar que el descontento acumulado entre las masas por los males ocasionadas a raíz de la desamortización civil acabara poniendo en peligro la estabilidad del régimen naciente: «si nosotros no entendemos estos males, la cuestión social se nos echará encima, sobre todo en las provincias de Andalucía y Extremadura»¹²⁷.

Descifradas las razones que la justificaban, la nueva proposición de ley pasaba a las secciones respectivas para proceder al nombramiento de la comisión que debía estudiarla. Entretanto, la iniciativa de la representación extremeña recibía una avalancha de críticas extraparlamentarias que hacían prever el destino final de la propuesta. Por un lado, la prensa pacense iniciaba una campaña de acoso y derribo que tenía por objeto desacreditar la supuesta benevolencia social con la que los proponentes abordaban una cuestión de tanta trascendencia. Para cronistas como Carlos Álvarez Osorio la iniciativa podía llegar a ser funesta «para la clase a quien se consagra» si no iba acompañada de medidas encaminadas a impedir la concentración de las parcelas repartidas. Resultaba además inaceptable acabar con las únicas posibilidades de reserva que, para el sostenimiento de la ganadería de labor, concedía la Ley de 1º de mayo de 1855. En opinión del articulista, el proyecto solo tendría sentido si desechaba la enajenación de las dehesas boyales, si mantenía el dominio directo de los pueblos en las fincas repartidas y si reforzaba el carácter asistencial de las cesiones¹²⁸.

En una dirección completamente distinta, expresaban su oposición a la propuesta algunos ingenieros de montes de la provincia de Castellón. En este caso,

125. El proyecto en cuestión ha sido ampliamente estudiado por SÁNCHEZ MARROYO (1992: 239-265).

126. ACD, *Serie General*, «Proposición de ley relativa a que las dehesas boyales y demás bienes de propios que están sin vender se repartan a censo reservativo entre los vecinos pobres de los respectivos pueblos». Años 1869-1870, leg. 146, expte. 43.

127. Diario de Sesiones (Legislatura 1869-1871: 2.750-2.751).

128. SÁNCHEZ MARROYO (1992: 245-246).

además de vaticinar la desaparición de la masa forestal en los patrimonios no enajenados si la medida llegaba a ser aprobada, los reclamantes manifestaban serias dudas ideológicas. Todo lo que supusiera distribución generalizada y gratuita de la propiedad era un planteamiento socialista que ponía en peligro la existencia misma de la propiedad privada¹²⁹. Quedaban así expresamente relacionados los nuevos fantasmas del pensamiento conservador y los apocalípticos temores del pensamiento conservacionista. No siempre irían indisolublemente unidos, pero sería ingenuo negar la existencia de una estrecha colaboración entre los representantes de uno y otro durante el último tercio del siglo XIX y las primeras décadas del XX¹³⁰.

En cualquier caso, la iniciativa de la representación extremeña, como tantas otras, nunca llegó a ser debatida en las Cortes del Sexenio¹³¹. Es cierto que la proclamación de la I República en la primavera de 1873 permitió, en ciertos momentos, radicalizar el contenido de las medidas proyectadas para minimizar los efectos de la Ley de 1º de mayo de 1855. Es más, los primeros programas de gobierno de la etapa republicana recogieron algunas de las ideas sobre las que habían girado las distintas propuestas de reparto de la fase precedente con el firme compromiso de materializarlas¹³². Otra cosa muy distinta es que las altisonantes promesas iniciales quedaran confirmadas en la práctica legislativa de unos gabinetes continuamente amenazados por la inestabilidad política, por la guerra carlista y colonial, por la protesta campesina, por el movimiento cantonalista y por la acuciante situación del Tesoro Público. De hecho, las proposiciones emanadas del gobierno central en materia de bienes concejiles y comunales no pasaron de ser meras proclamas reformistas cargadas de buenas intenciones y carentes de medidas específicamente destinadas a garantizar el cumplimiento de los objetivos marcados por el ejecutivo tras la caída de la monarquía de Amadeo I.

El propio ministro de Hacienda tomó esta vez la iniciativa y presentó el 13 de julio de 1873 ante las Cortes un proyecto de ley destinado a «llevar a todas las clases los beneficios de la desamortización». La fórmula elegida para ello era la enajenación «en público concurso a censo reservativo» de todos los bienes concejiles y comunales no exceptuados ni enajenados conforme a la legislación vigente. Los predios, divididos en lotes de extensión variable según el parecer de los ayuntamientos respectivos, debían ser adjudicados a vecinos «de buena conducta y laboriosidad» que cumplieran con ciertos requisitos: no pagar contribución directa, ser casado, acreditar la posibilidad de hacer frente a los gastos de cultivo y tener residencia fija «a menor distancia de la finca»¹³³. La calidad de jornalero no era, por tanto, condición suficiente para acceder a la licitación. Contrariamente a lo esperado, había que demostrar la capacidad económica de los futuros concesionarios para poner en explotación las suertes susceptibles de asignación. Esta última exigencia neutralizaba en la práctica la vocación social de la medida y convertía la propuesta en una simple relectura productivista de los esquemas ideados durante las primeras fases del Sexenio Democrático.

129. SÁNCHEZ MARROYO (1992: 244).

130. Véase, al respecto, GÓMEZ MENDOZA (1992: 28).

131. Véase LINARES (2002: 208-209).

132. SÁNCHEZ MARROYO (1992: 285).

133. Diario de Sesiones (Legislatura 1873-1874: Apéndice al Número 38).

Mucho más sensible a las demandas que, por aquel entonces, radicalizaban la protesta campesina era la proposición de ley que un grupo de republicanos federales extremeños sometía a la consideración de las Cortes el 23 de julio de 1873. En ella, los proponentes, encabezados por el diputado pacense José Chacón y Calderón, abandonaban el mito del reparto y enarbolaban la bandera del rescate. El objetivo de la propuesta no era la distribución individual de los bienes concejiles o comunales entre los más desfavorecidos, sino la expropiación de los terrenos de aprovechamiento común enajenados tras la Ley de 1º de mayo de 1855 y la devolución de los mismos a los pueblos respectivos. Quedaban fuera del alcance de la restitución, eso sí, las fincas «cuyo destino se hubiese transformado por los compradores, descuajando la mata parda y haciendo plantaciones de arbolados o viñedos». El proyecto preveía, además, el reintegro de las cantidades aportadas en concepto de remate y mejora por los compradores de tierras cuya devolución resultara aprobada por el gobierno¹³⁴. Pese a todo, la medida suponía una radical modificación de los planteamientos establecidos en los distintos proyectos de reparto desarrollados a lo largo del Sexenio Democrático. Frente a la marcada vocación individualista de aquéllos, el plan ideado por el republicanismo extremeño restablecía, por primera vez desde hacía mucho tiempo, la confianza de la clase política en el conjunto de la colectividad.

Esta revitalización de la comunidad había quedado expresada con toda claridad por algunas asociaciones obreras meses antes de que el debate trascendiera a las altas esferas del poder. Para la Unión de Trabajadores del Campo, por ejemplo, los proyectos de reparto del Sexenio no hacían más que promover la creación de pequeños intereses al servicio de la clase media. El reparto tan solo crearía, según la organización, una masa de pequeños propietarios que, por el hecho mismo de serlo, «abandonarían los intereses revolucionarios de sus hermanos los trabajadores para convertirse en sostén de los intereses conservadores de los grandes propietarios». La experiencia demostraba que el único principio realmente justo en materia de propiedad era el de «la propiedad colectiva de la tierra, de los grandes medios de producción, de los instrumentos de trabajo (1/4)»¹³⁵. Lejos quedaba esta idea de la propuesta elaborada por el republicanismo federal extremeño, pero, qué duda cabe, que el solo hecho de presentarla suponía un novedoso ejercicio de rectificación que poco tenía que ver con los proyectos de compensación sometidos a las Cortes durante el Sexenio Democrático.

Como ellos, sin embargo, el plan de rescate de los republicanos extremeños estaba destinado a engrosar los archivos del Congreso de los Diputados sin llegar a ser discutido por el pleno de la Cámara. La imposibilidad material de acceder a las demandas de paralización de las medidas desamortizadoras había quedado crudamente expresada tiempo atrás por los gabinetes de la etapa democrática. Sirva como ejemplo la contundente y personalizada respuesta ofrecida el 27 de enero de 1873, por el entonces Ministro de Hacienda, José Echegaray, a la pregunta de si estaba dispuesto a suspender temporalmente la enajenación del patrimonio municipal: «no puedo suspender la venta de aquello que pueda vender [...] porque de estas ventas obtengo yo los productos necesarios para saldar los descubiertos del

134. Diario de Sesiones (Legislatura 1873-1874: Apéndice VI al Número 59).

135. Citado en MOLNAR y PEKMEZ (1978: 245-246).

Tesoro y saldarlos de una manera sólida y firme, sin necesidad de acudir a nuevas emisiones, ni de oprimir más el crédito»¹³⁶.

La experiencia democrática terminaba, pues, con muchas buenas intenciones y sin ninguna enmienda legal a la marcha de la desamortización municipal. Pero el fracaso político del Sexenio tampoco agotaba el azaroso proceso de redefinición de los derechos de propiedad. Junto a la masiva ocultación de las fincas susceptibles de privatización, como en Galicia, la negación foral, como en Navarra, la omisión de la norma en otras zonas del país o la simple y llana usurpación de las tierras no enajenadas por parte de la iniciativa privada, el debate sobre el futuro de la riqueza rústica colectiva seguiría latiendo en la sociedad rural española. Es cierto que la aceptación incondicional de los principios establecidos en la Ley de 1º de mayo de 1855 por el régimen instaurado tras la proclamación de Alfonso XII como rey de España en 1874 marcaría el inicio de una larga etapa de atonía en el desarrollo de dicho debate. De hecho, la Restauración anularía prácticamente la posibilidad de continuar profundizando en el asunto por la vía parlamentaria. Tan solo las demandas de excepción de los ingenieros de montes y la renovada apuesta por la colonización interior del patrimonio municipal tendrían eco entre las altas esferas de la Administración. Todo lo demás quedaría limitado al ámbito de la prensa clandestina o de la literatura regeneracionista. Qué duda cabe, sin embargo, que tanto el comunitarismo defensivo del costismo, como el colectivismo revolucionario de anarquistas y socialistas, sistematizado a partir del denominado Trienio Bolchevique (1918-1920), mantendrían viva la llama de la discusión sobre los procesos de redefinición de los derechos de propiedad¹³⁷. Tanto como para traspasar, incluso, la propia vigencia de la Ley de 1º de mayo de 1855, derogada por el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924¹³⁸, y resurgir con más fuerza que nunca a raíz de la proclamación de la II República en 1931.

4.3. El rescate republicano: la corrección del discurso desamortizador

Pese a la importancia concedida por la historiografía española a la legislación agraria de la II República, casi nadie ha reparado hasta ahora en la actividad legislativa que despertó entre los gobiernos republicanos el tema del rescate del patrimonio rústico municipal¹³⁹. Y, sin embargo, fue el plan de recomposición que elaboró al respecto el Frente Popular el que más cerca estuvo de provocar una verdadera revolución en la estructura de la propiedad de la tierra. No lo digo yo. Lo reconoció la propia oposición conservadora cuando descubrió el verdadero alcance del proyecto reintegrador.

En ausencia de un marco institucional previo, los primeros meses del régimen republicano hubo que gobernar por decreto. Entre los mandatos diseñados por los

136. Diario de Sesiones (Legislatura 1872-1873: 2.076).

137. Véase LINARES (2002: 213-229).

138. SEIX (ed.) (1924: Apéndice I de 1924, pp. 297-395).

139. El único investigador que ha insistido fervientemente en el asunto ha sido ROBLEDO (1996).

miembros del gabinete provisional destacaron, cómo no, los dirigidos a impedir la expulsión arbitraria de los pequeños arrendatarios, los enfocados a reducir la jornada laboral del proletariado rural, los destinados a fomentar el arrendamiento colectivo, los consagrados a promover la contratación dentro de cada término municipal y los encaminados a imponer el laboreo forzoso de los terrenos tradicionalmente cultivados¹⁴⁰. Frente al entusiasmo o al rechazo que provocaron tales decretos, hubo otras medidas que pasaron prácticamente desapercibidas. Una de ellas fue, justamente, la que el Ministerio de Trabajo y Previsión, controlado por los socialistas, hizo girar a todos los ayuntamientos, asociaciones, sindicatos y entidades obreras con el fin de conocer de primera mano «los despojos sufridos o alteraciones experimentadas en los bienes comunales, de propios, realengos, baldíos, dehesas boyales o cualquier otra clase de bienes, cuya propiedad o aprovechamiento, o ambas cosas a la vez, hayan pertenecido a los vecinos en común»¹⁴¹.

Sin especificar el verdadero motivo del requerimiento, algunos municipios y algunos organismos obreros de la España meridional creyeron ver en él un anticipo del reparto individual o familiar que, presumiblemente, estaba preparando el gobierno para atender a la creciente demanda de tierras de los más desfavorecidos¹⁴². No en vano casi todas las disposiciones adoptadas antes de la apertura de las Cortes Constituyentes tenían por objeto asentar al mayor número posible de campesinos en las más grandes explotaciones del mediodía peninsular. Era lógico pensar, por tanto, que, dentro de ellas, el gobierno provisional incluiría muy pronto, con carácter temporal o con carácter permanente, no solo las fincas concejiles y comunales que habían logrado salir indemnes de la desamortización municipal, sino también aquellas otras que el Estado, cumpliendo con los preceptos de la coalición gobernante, incautara o expropiara por razones de utilidad social. La presunción, sin embargo, no estaba oficialmente justificada. De hecho, aunque no llegara a trascender a todos los ámbitos de la sociedad rural, la propuesta de reforma que preparaba la Comisión Técnica Agraria por encargo del gobierno provisional insinuaba, entre líneas, que el patrimonio municipal quedaría al margen de las actuaciones encaminadas a resolver los problemas del campo. Por lo pronto, el texto final de la ponencia exceptuaba de las adjudicaciones temporales desarrolladas en tierras incultas o en tierras deficientemente explotadas a las fincas de propios o comunes y a las explotaciones forestales no susceptibles de cultivo permanente¹⁴³.

Habría que esperar a la publicación de la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932 para saber con exactitud el propósito que realmente contenía la petición remitida meses antes por el Ministerio de Trabajo y Previsión. En principio, la Base 6 recogía el precepto esbozado tiempo atrás por la Comisión Técnica Agraria y reservaba de la expropiación «los bienes comunales pertenecientes a los pueblos, las vías pecuarias, los abrevaderos y descansaderos de ganado y las

140. Véase, entre otros, MALEFAKIS (1982: 200-203), MAURICE (1975: 109) y RODRÍGUEZ LABANDEIRA (1991: 394-417).

141. Órdenes de 18 y 20 de junio de 1931 [B.O.P. Cáceres (1931: Números 146 y 152)].

142. AIRA, *Documentación Previa I*, «Expedientes sobre Despojos (Provincia de Badajoz y Cáceres)». Año 1931, comp. 23, cajas 20, 22 y 23.

143. CARRIÓN (1973: 115-118).

dehesas boyales de aprovechamiento comunal». Pero ahí no quedaba todo. La Base 20, después de declarar la inalienabilidad y la imprescriptibilidad del patrimonio municipal, autorizaba a ayuntamientos, entidades locales menores y mancomunidades a solicitar ante el Instituto de Reforma Agraria (IRA), organismo centralizador de todas las acciones contenidas en la ley, «el rescate de aquellos bienes de que se consideren despojados, según datos ciertos o simplemente por testimonio de su antigua existencia». Los particulares afectados por la solicitud podrían ejercer su derecho reivindicatorio ante los tribunales de justicia en calidad de demandantes. Pero si el fallo resultaba positivo para la demanda, el Estado podría proceder a la expropiación conforme a los preceptos previamente establecidos para el resto de las fincas expropiables. En otras palabras, con indemnización o sin ella, la Base 20 de la Ley de Reforma Agraria sancionaba el proceso de reconstitución del patrimonio rústico municipal.

Pese a todo, nadie parecía captar el enorme alcance de la medida. La prolongada duración de las discusiones en torno al proyecto de reforma finalmente aprobado había contribuido a la indiferencia. El miedo a la incautación de la gran propiedad había consumido los esfuerzos de la derecha en un debate parlamentario sistemáticamente obstruido por las interpelaciones de carácter técnico¹⁴⁴. Y, sin embargo, frente a la timidez que a veces habían mostrado los partidos de izquierda a la hora de tratar el escabroso tema de las incautaciones a la nobleza, la Base 20 suponía un ataque directo y sin contemplaciones a todo pequeño, mediano o gran propietario que estuviera en posesión de terrenos desamortizados. Bajo el explícito criterio de la presunción, bastaba con que alguien diera testimonio de la existencia de un antiguo predio comunal para que el IRA estuviera legalmente autorizado a iniciar los trámites de restitución. Es más, la posibilidad de recurrir a los tribunales podía garantizar en algunos casos el derecho a la indemnización, pero nunca, a no ser que la entidad reclamante desistiera de la restitución, el mantenimiento de la propiedad.

Quedaba todavía por ver hasta qué punto el gobierno estaba dispuesto a consumir la propuesta recogida en la Ley de Reforma Agraria. La regulación específica de la misma tardaría en llegar, pero llegaría en forma de decreto el 21 de enero de 1933. El texto, firmado por el ministro de Agricultura, Marcelino Domingo, comenzaba por englobar dentro del patrimonio rústico municipal «tanto los bienes llamados “de propios” como los “comunales” o del común de vecinos ya pertenezcan en propiedad, posesión o aprovechamiento al ayuntamiento o a la colectividad vecinal». La matización sería irrelevante si no fuera por los casos de «despojo» que, a efectos de restitución sin indemnización, preveían los apartados subsiguientes. Dentro de ellos, el artículo tercero distinguía tres posibilidades: bienes de aprovechamiento común que hubieran sido enajenados «aun cuando para ello se les hubiere atribuido la calidad de bienes de propios», bienes concejiles que hubieran sido enajenados «sin las formalidades exigidas por las leyes vigentes» y, por último, bienes de propios y comunes «que hubieren salido del patrimonio municipal sin título escrito de enajenación». En otras palabras, forzando medianamente las eventualidades, casi la totalidad de la riqueza rústica local podría ser devuelta a las entidades reclamantes

144. Véase MALEFAKIS (1982: 233-242).

sin necesidad de resarcir a los poseedores. Solo en caso de «mejoras permanentes» los predios susceptibles de rescate serían reconocidos y valorados por el IRA «a los efectos de su indemnización»¹⁴⁵.

Por primera vez, desde la publicación de la Ley de 1º de mayo de 1855, el proyecto de rectificación, esbozado por los federalistas extremeños en el transcurso de la I República, adquiriría el reconocimiento legal necesario para ser puesto en ejecución. Casi de la noche a la mañana, parecía quedar cerrado el círculo de los acontecimientos. Otra cosa es que las circunstancias económicas y sociales del momento resultaran mínimamente adecuadas para rectificar, sin más, un proceso privatizador que, entre otras muchas cosas, había permitido incrementar substancialmente la superficie cultivada del país. Quizá por ello o quizá simplemente por desgana, el decreto no tardaría mucho en ser derogado¹⁴⁶. Con la disculpa de que el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Hacienda estaban ultimando «un proyecto en el que íntegramente se regulan, no sólo el rescate de los bienes comunales, sino los restantes problemas referentes a esta clase de bienes», el Decreto de 8 de febrero de 1933 anulaba el mandato anterior. Rápido final, por tanto, para un atisbo de rectificación que no pasaría esta vez desapercibido para los sectores más cercanos al pensamiento conservador¹⁴⁷.

La llegada al poder de la coalición de centro-derecha en el verano de 1933 no aplastaría de un plumazo la obra iniciada con la Ley de Bases de 1932, pero sí acabaría desvirtuando la naturaleza revolucionaria de la propuesta de rescate¹⁴⁸. En cualquier caso, la concreción de la misma nunca llegaría a ser discutida en la Cámara. Desde los últimos meses de 1933, la constitución de un nuevo gabinete mucho más cercano a las tesis tradicionalistas de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA) dejaría la atmósfera política plenamente despejada para acometer la reforma de la reforma agraria¹⁴⁹. Y en ella, por supuesto, no había espacio para la restitución. Es cierto que la concepción general del proceso acabaría siendo recogida en la Ley de 9 de noviembre de 1935, aprobatoria de la contrarreforma conservadora, casi en los mismos términos que en la Ley de 15 de septiembre de 1932¹⁵⁰. Pero el tema no volvería a ser tratado por los miembros del gobierno conservador ni por activa ni por pasiva. Como ocurriría con la mayor parte de las leyes aprobadas antes de la caída de Manuel Azaña, la recomposición del antiguo patrimonio rústico municipal entraría a formar parte de lo que E. Malefakis ha denominado «reacción por omisión»¹⁵¹.

Habría que esperar a la victoria del Frente Popular en las elecciones generales del 18 de febrero de 1936 para que el proyecto de rescate tomara nuevamente cuerpo. Esta vez, sin embargo, la coalición vencedora no parecía estar dispuesta a permitir que la reforma agraria volviera a entrar de nuevo en el círculo vicioso de la

145. SEIX (1934: 108-110).

146. Véase MALEFAKIS (1982: 292-299).

147. Véase, por ejemplo, la obra de MÉRINO (1933).

148. Véase, al respecto, LINARES (2002: 236-237).

149. Véase MALEFAKIS (1982: 392-393 y 407-414).

150. Boletín del I.R.A. (1935: Número 41, pp. 521-557).

151. MALEFAKIS (1982: 379).

disciplina técnica. Y el resultado, en principio, no haría sino confirmar la frenética disposición del nuevo gobierno para acabar con los muchos motivos de queja que los obreros del campo hacían llegar a las altas esferas del Estado. El 19 de abril, tres semanas después de la reapertura de las Cortes, el nuevo ministro de Agricultura, Mariano Ruiz Funes, sometía a la consideración de la Cámara, no uno, sino cinco proyectos de ley destinados a reactivar inmediatamente la base legislativa de la reforma agraria. Entre ellos, como no podía ser de otro modo, ocupaba un destacado lugar el plan «sobre rescate y adquisición de bienes comunales».

Fechaado en abril de 1936, el proyecto comenzaba tranquilizando a los propietarios nacidos de la desamortización municipal para, seguidamente, proclamar que «las normas jurídicas de este orden se orientaban en un sentido francamente individualista y es obligado rectificarlas». Con tal finalidad, Mariano Ruiz Funes establecía dos fórmulas distintas: el rescate sin indemnización y la readquisición «por un precio justo». En ambos casos, las entidades demandantes podrían requerir la devolución de los bienes y derechos que, antes de la Ley de 1º de mayo de 1855, hubieren sido objeto «de pleitos o reclamaciones judiciales». En ningún caso, sin embargo, podrían ser reclamados «los censos, foros y gravámenes de análoga naturaleza redimidos o extinguidos», ni las fincas o parcelas de fincas «que no excedan, particular o conjuntamente, de diez hectáreas de superficie en secano o una en regadío». Con estas bases de partida, procedería el rescate gratuito cuando los municipios o los vecinos en común hubieran sido objeto de «despojo»: es decir, cuando los bienes o derechos rescatables «hubieren sido enajenados sin las fórmulas exigidas por las leyes vigentes», cuando «hubieren salido del patrimonio vecinal o municipal sin título escrito de enajenación» y, he aquí la mayor novedad, cuando el IRA acreditara «haber existido confabulación para burlar el cumplimiento de la ley». Por su parte, procedería la readquisición cuando en la enajenación no hubiera existido «despojo efectivo ni presunto». En este caso, la devolución correría a cargo de la entidad demandante y tendría lugar mediante la entrega en metálico de una indemnización equivalente al valor obtenido tras capitalizar al 5 por 100 la riqueza imponible catastrada¹⁵².

Pese a las salvedades introducidas en el nuevo proyecto, el texto de Mariano Ruiz Funes llevaba implícito el planteamiento revolucionario de Marcelino Domingo. Junto a las cláusulas establecidas para favorecer a los pequeños propietarios (reconocimiento de censos redimidos y exclusión de parcelas de menos de diez hectáreas), la propuesta introducía tal carga de subjetividad en la declaración de despojos que difícilmente podría salir ileso del rescate sin indemnización cualquier predio de naturaleza concejil o comunal. Es más, en los casos de readquisición, materialmente innecesarios a juzgar por las facilidades concedidas para proceder a la devolución gratuita, el porcentaje de capitalización previsto era el mínimo de lo estipulado para expropiaciones de cualquier otra índole en la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932¹⁵³.

152. Diario de Sesiones (Legislatura 1936: Apéndice IX al Número 19).

153. Véase el cuadro elaborado por MALEFAKIS (1982: 261).

El dictamen redactado por la Comisión de Agricultura el 24 de junio de 1936 para dar salida al proyecto de Mariano Ruiz Funes mantenía prácticamente intacto ese espíritu revolucionario, pero seguía sin decir nada acerca de las formas de aprovechamiento previstas para las fincas rescatadas. Por ahí es, justamente, por donde empezaría el contraataque de la derecha en los debates desarrollados a raíz de la presentación del dictamen. Para el cedista cacereño Victor José Berjano, la negativa de la Comisión de Agricultura a redactar un plan general de explotación provocaría realmente la creación de «un propietario latifundista de un solo municipio». Es más, en su opinión, el proyecto de rescate iba en contra, no de los grandes propietarios, sino de «esos hombres de tipo medio (1/4) que han hecho surgir el naranjal y el olivar y han colocado a España a la cabeza de esa producción»¹⁵⁴. Con argumentos parecidos, Antonio Álvarez Robles, representante del catolicismo agrario, llamaba la atención sobre el desequilibrio que produciría en la balanza comercial española «la roturación de los pastizales y la tala de los montes» a los que presumiblemente conduciría la reintegración anunciada¹⁵⁵. Mayor honestidad política mostraba el monárquico Rebuerta al dar a conocer su miedo a la reacción de los propietarios y al revelar que la propuesta de rescate era la reforma más grave de todas las emprendidas durante la II República. «Precisamente ahora que se está hablando continuamente de la redistribución de la propiedad —decía— lo que se pretende hacer es todo lo contrario; ahora que estamos hablando de que a los arrendatarios los debemos elevar a la categoría de propietarios, se crea un gran arrendador, que es el municipio»¹⁵⁶.

Las expectativas creadas en algunas zonas del sur peninsular tras el informe solicitado por el Ministro de Trabajo y Previsión dos meses después de la proclamación de la II República parecían dar la razón al representante de la Unión Monárquica Nacional. El debate, sin embargo, no transcurría por los límites de lo razonable. Casi como una copia en negativo de las posiciones adoptadas por moderados y progresistas en la discusión del proyecto de ley de Pascual Madoz, la derecha asumía ahora la defensa de la propiedad individual y la izquierda apostaba decididamente por la propiedad colectiva sin más argumento que la necesidad de corregir, en palabras del socialista Ángel Pestaña, «una transgresión de los principios históricos de nuestro país»¹⁵⁷. Con una mayoría asegurada, azañistas, socialistas y comunistas consumían la discusión en proclamas altisonantes que en nada contribuían a aclarar la finalidad económica o la función social de la medida. Todas las enmiendas presentadas al dictamen iban siendo sistemáticamente rechazadas por el pleno de la Cámara. El 10 de julio de 1936, con una aplastante mayoría a favor de la Comisión de Agricultura, quedaba cerrado el debate sobre el artículo primero. Todo parecía indicar que, en pocas semanas, el proyecto de ley estaría listo y preparado para ser ratificado por las Cortes Generales. Ocho días después, sin embargo, llegaba el ruido y, con él, la imposibilidad de saber qué habría pasado de no haber sido por...

154. Diario de Sesiones (Legislatura 1936: 1.663-1.666).

155. Diario de Sesiones (Legislatura 1936: 1.723-1.726).

156. Diario de Sesiones (Legislatura 1936: 1.728-1.729).

157. Diario de Sesiones (Legislatura 1936: 1.827).

5. CONCLUSIONES

... Probablemente nada. Por mucho que la restitución de la antigua reserva comunal estuviera, esta vez, escrita en la bandera de la izquierda española, la amenaza de la depresión económica internacional, la pertinaz sequía de las arcas públicas, la demostrada capacidad de reacción de la oligarquía cedista y la tendencia a la individualización agraria de buena parte de la sociedad rural, constatada en las propias formas de protesta campesina desarrolladas durante la II República, hacían de la propuesta colectivista una magnífica prueba de fuerza difícilmente operativa a la altura de los años treinta de la pasada centuria. Solo la cantidad de escrituras que habría generado cada presunción de ilegalidad cometida en las últimas ocho décadas podría haber supuesto el colapsado de la Administración. Por no hablar, claro, de la más que dudosa capacidad financiera de la hacienda local para sufragar mejoras, cubrir costas de expropiación o, peor aún, abonar las expensas derivadas de la readquisición.

La inoportunidad material, permítaseme la licencia, minimizaba la aplicabilidad de la medida, pero no invalidaba la razón ética de la idea. Detrás de la eufórica visión de la izquierda republicana e, incluso, más allá de las diferencias entre la utopía marxista y la práctica campesina, la propuesta de reintegración de la II República revelaba que la desamortización municipal había pasado demasiadas facturas. Por connivencia fingida, por aceptación forzada o por simple y llana exclusión, la mayor parte de la comunidad rural había quedado al margen de la reforma legal sobre la que había pivotado la disolución de la riqueza rústica colectiva. Qué menos que denunciar ahora, cuando por primera vez en la historia de España la destinataria natural de tan vasta riqueza tenía realmente la palabra, esa injusta forma de consensuar la redefinición de los derechos de propiedad.

Lejos de la enmienda republicana quedaban las distintas fórmulas de redefinición que habían polarizado el debate sobre el futuro del patrimonio concejil y comunal desde mediados del Setecientos. No todas ellas aparecían identificadas con una facción política determinada o con una clase social específica. En esta sinuosa historia de construcción y deconstrucción, la controversia estaba tan viciada por la posición patrimonial, ideológica o socioprofesional de las partes con voz que difícilmente podía emanar de la discusión una frontera precisa entre qué y quiénes estaban detrás de la defensa de tal o cual postura.

De partida, la revalorización de las rentas de la tierra y la subida de los precios de las subsistencias amparaban las demandas de reparto de la literatura reformista durante la segunda mitad del siglo XVIII. De partida, también, la protesta antipobreza y la queja contra la inmoderada extensión de los ganados de la Mesta invitaban a la monarquía ilustrada a adoptar medidas de urgencia. Pero, entre la apuesta reformista y la intervención de la Corona existían formas de concebir las cosas que no pasaban necesariamente por la privatización reglada. La de la ganadería mesteña, desde luego, estaba clara. Históricamente privilegiada en la explotación de la riqueza rústica municipal y coyunturalmente alentada por la cotización exterior de la lana, de ninguna manera podía aceptar la desamortización. Menos diáfana aparecía insinuada la opción de la oligarquía local. Por reacción, sin embargo, cabría

pensar fácilmente que tampoco compartía la visión ilustrada. Optaba, sí, por la redefinición desde casa, sin luces ni taquígrafos, pero no por la apertura legal de una secuencia de la que, según la intelectualidad, debía quedar marginada.

Ésta parecía ser también la opción encarnada por la facción más conservadora de la estructura parlamentaria una vez abierta la veda de la privatización municipal tras la invasión napoleónica. No obstante, algo había cambiado para entonces. Poner en tela de juicio la apropiación individual de la riqueza rústica colectiva, cuando en ciertas áreas del país la élite rural había aprovechado la crítica situación de la hacienda local para comprar barato y sin competencia, suponía tirar piedras contra la cubierta social de la propia doctrina moderada. Convenía ciertamente reorientar la espontaneidad hacia la legalidad, pero, de ahí, a aceptar sin más la liquidación fiscalizada de la superficie aún no vendida existía una larga distancia que ni la oligarquía agraria ni la tendencia política que la amparaba estaban dispuestas a recorrer. Urgía la moderación de las formas y, en tal tesitura, nada mejor que invocar a la miseria campesina y revitalizar la propuesta ilustrada. En especial, aquella que reconocía la pluralidad interna de la nación y que apostaba por la distribución enfitéutica o reservativa de la tierra municipal entre las familias de cada localidad.

Esta actitud de compensación defensiva, controlada desde la propia realidad local, era la misma que la que, una vez madura la facción moderada y una vez puesta en marcha la Ley de 1º de mayo de 1855, invitaba a la política conservadora a seguir manteniendo oficialmente la interesada opción de la reserva comunal. Interesada, porque a la luz de las ventas en pública subasta, duramente criticadas en las Cortes pero rápidamente asumidas por la oligarquía agraria de las zonas donde la competencia externa más amenazaba, la defensa de la propiedad colectiva difícilmente surgía de la convicción y no de la necesidad de contener la reacción popular. Sobre todo, después de observar cómo la revolución septembrina había destapado las iras de las clases más desfavorecidas, atacando la propiedad recientemente privatizada. De ahí nacían, a mi entender, las propuestas de reparto de la representación extremeña durante la etapa democrática y, más tardíamente, cuando la provocación marxista comenzaba a ser una realidad, las ofertas de regeneración costista.

Cerca de la base social e ideológica sobre la que pivotaba la facción moderada pululaban las promociones salidas de la Escuela de Montes. Para ellas, la desamortización civil no era realmente una cuestión social, sino más bien una cuestión científica de la que dependía en última instancia la reproducción económica de la profesión. La defensa de la superficie forestal de titularidad municipal no nacía en esta ocasión de la deferencia para con la población dependiente o del miedo a la violencia popular. En realidad, la apuesta por la excepción surgía de la desconfianza hacia la vecindad actuando en comunidad. Desde esta perspectiva, imbuida, sin lugar a dudas, por la sincera creencia en la posibilidad de conservar la naturaleza, la propuesta forestalista no podía ser otra que la estatalización de la gestión. Había que moderar la marcha de la desamortización civil, pero no para tranquilizar a la colectividad, sino para evitar la completa destrucción de la masa arbórea y, con ella, la desaparición de la recién nacida dasonomía peninsular.

Y, ¿qué decir de la propuesta progresista? ¿Por qué apostaba unas veces por la cesión gratuita o enfitéutica y, finalmente, lideraba la medida más contraria a la inmensa mayoría de la población rural? ¿Qué papel representaba en la política

económica progresista la deuda pública? Resulta difícil responder a tan complejas preguntas desde la sesgada y siempre incompleta información parlamentaria o desde la pura y simple letra de la ley. Quizá, la mejor manera de entender la propuesta liberal decimonónica, al menos la más operativa para mí, sea dividirla entre dos corrientes internas no necesariamente contrapuestas: una que podría quedar definida por la preferencia social y otra en la que predominaría la política económica. La frontera entre ambas o, más concretamente, entre la potencia relativa de una y otra dentro de la facción progresista estaría situada en la Década Moderada.

Hasta entonces, la opción liberal, socialmente identificada con la burguesía urbana, planteaba la desamortización municipal no tanto como una medida bien digerida, sino como una forma de responder a la espontaneidad (ventas napoleónicas y roturaciones arbitrarias) y engrosar las filas de la causa liberal (premios patrióticos y repartos entre braceros y jornaleros). La redefinición de los derechos de propiedad quedaba desde el principio unida a la sanidad fiscal, pero, más allá de la venta en pública subasta, había otras formas de redefinición que convenía potenciar. Por lo menos, mientras fraguaba definitivamente la revolución (Trienio Constitucional) o mientras continuaba existiendo otra fuente de expropiación complementaria, como la propiedad eclesiástica (Regencia de Espartero).

¿Qué pudo cambiar durante la Década Moderada? Pues, no sé bien si cambiaron las personas, pero no me cabe duda de que cambiaron las circunstancias. La primera: la propia consolidación de la monarquía constitucional. La segunda y quizá la más importante para la posteridad: la aceptación de la desamortización eclesiástica por parte de la facción moderada y la constatación de que esta otra fuente de ingresos comenzaba a flaquear. Cómo entender si no la emergencia de propuestas tan radicales como la de José de Salamanca desde las entrañas mismas de la acción conservadora o la propia realización de la consulta parlamentaria para conocer la opinión de la autoridad local en materia de desamortización municipal. Las cosas habían cambiado y el cerco se estrechaba sobre la propiedad concejil y comunal.

En esta tesitura política, la propuesta económica progresista, la más cercana a la ortodoxia liberal propiamente dicha, encontraba la fuerza necesaria para decretar la nacionalización y venta de la riqueza rústica local. Y parecía estar tan asumida la necesidad de adoptar una medida de tal envergadura que nadie estaba por la labor de discutirla. La desidia, perfectamente reflejada, a mi entender, en la escasa altura teórica de la discusión parlamentaria protagonizada por la facción liberal en 1855, invita a pensar, ciertamente, que la desamortización municipal estaba incrustada en la bandera del partido progresista y que había llegado la hora de ponerla en práctica. Pero ¿por qué en pública subasta? Por la lucecita roja encendida en las cuentas públicas tras la extenuación de la desamortización eclesiástica. La deuda no dictaba la reforma, pero sí la fórmula concreta de materializarla.

Dicha fórmula, la más alejada de las propuestas emitidas por las áreas en las que inicialmente debía tener mayor difusión, no agotaba por sí misma la redefinición. Todavía estaba por ver la capacidad de la Administración para imponerla. Y, cómo no, la capacidad de la sociedad rural para aceptarla, rechazarla o, incluso, ampliarla con otras formas de redefinición. He ahí la redención censual, la roturación arbitraria, la unificación dominical o la pura y simple usurpación. Pero, he ahí también,

la ocultación de la superficie, la negación foral o la omisión de la norma por parte de ciertas zonas. Por sobrevenida que fuera la fórmula finalmente sacralizada en la propuesta progresista, la redefinición práctica de los derechos de propiedad dependía en última instancia de la propia sociedad rural. Donde había gente dispuesta a comprar o, como en Extremadura, gente dispuesta a no dejar de comprar, allí también estaba la estructura institucional desplegada por el Estado liberal para canalizar la opción individualista.

Nada más lejos de mi intención que insinuar, así, que la posibilidad de privatizar o no estaba en manos de todas y cada una de las partes implicadas en la explotación de la riqueza rústica municipal. Pensar en tales términos sería negar la idea de la que partía esta recapitulación: la marginación sufrida por buena parte de la población rural en la formulación legal de la redefinición. Por contra, la tesis que sostengo es que el Estado, al fin y al cabo, no era más que el brazo ejecutor de los grupos dominantes o, como mucho, el oferente de modelos susceptibles de contraste. Por sí mismo no creaba mercado. Solo podía estimularlo, abriendo nuevos caminos para el traspaso o, simplemente, legalizando hechos consumados.

En memoria de Santiago Zapata Blanco

ABREVIATURAS

- ACD Archivo del Congreso de los Diputados
ADPC Archivo de la Diputación Provincial de Cáceres
AHN Archivo Histórico Nacional
AHPC Archivo Histórico Provincial de Cáceres
AIRA Archivo del Instituto de Reforma Agraria

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES IMPRESAS

- ABREU Y PIDAL, J. M. (1987), *Comentarios y actualidad del informe de la Junta Consultiva de Montes (Ley de 1 de mayo de 1855)*, Madrid, Ministerio de Agricultura e Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.
- ALONSO, M. P. (1986), «Ventas de bienes municipales en la provincia de Salamanca durante la Guerra de la Independencia», en *Desamortización y Hacienda Pública*, Madrid, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía, vol. I, pp. 369-384.
- ANES, G. (1995), *La Ley Agraria*, Madrid, Alianza.
- ARGEMÍ, LL. (Comp.) (1988), *El pensamiento agrario de la Ilustración*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- BOLETÍN DEL I. R. A. (1931~1936), *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, Madrid, Instituto de Reforma Agraria.
- B.O.P. BADAJOZ (1833~1922), *Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz*, Badajoz, Diputación Provincial de Badajoz.
- B.O.P. CÁCERES (1833~1935), *Boletín Oficial de la Provincia de Cáceres*, Cáceres, Diputación Provincial de Cáceres.

- CABALLERO, F. (1863), *Memoria sobre el fomento de la población rural*, Madrid, Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos.
- CABRAL, A. (1995), *Propiedad comunal y repartos de tierras en Cádiz (siglo XV-XIX)*, Cádiz, Diputación Provincial de Cádiz.
- CÁRDENAS, F. (1873), *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*, Madrid, J. Noguera.
- CARRIÓN, P. (1973), *La reforma agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura española*, Esplugues de Llobregat, Horas de España
- CASTRO, C. (1979), *La Revolución Liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza.
- COLECCIÓN DE DECRETOS (1837~1846), *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes y de los Reales Decretos, Resoluciones y Reglamentos Generales*, Madrid, Imprenta Nacional.
- COLECCIÓN LEGISLATIVA DE ESPAÑA (1846~1870), *Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes y de los Reales Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales, expedidos por la Secretaría del Despacho (Continuación de la Colección de Decretos)*, Madrid, Imprenta Nacional.
- COLECCIÓN LEGISLATIVA DE MONTES (1859) y (1866), *Colección de leyes, reales decretos y demás disposiciones de interés general relativas al servicio, así Facultativo como Administrativo del ramo de montes*, Madrid, Imprenta Nacional.
- COMÍN, F. (1990), *Las cuentas de la Hacienda preliberal en España (1800-1855)*, Madrid, Banco de España.
- DECRETOS DE FERNANDO VII (1818~1819 y 1823~1833), *Decretos del Rey Nuestro Señor Fernando VII*, Madrid, Imprenta Real.
- DECRETOS DE LAS CORTES (1813~1814 y 1822), *Colección de los Decretos y las Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid, Imprenta Nacional.
- DECRETOS DE MARÍA CRISTINA (1833~1837), *Decretos de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel II por su Augusta Madre la Reina Gobernadora*, Madrid, Imprenta Real.
- DELGADO RIBAS, J. M. (1989), «Floridablanca y el planteamiento de la política agraria de Carlos III», en *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII*, Madrid, Ministerio de Agricultura, pp. 639-661.
- DIARIO DE SESIONES (1870~1936), *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid, Imprenta Nacional y Sucesores de Rivadeneyra.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (1974), «La entrada de la tierra en el circuito comercial: la desamortización en Vascongadas. Planteamientos y primeros resultados», en J. Nadal y G. Tortella (eds.), *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*, Barcelona, Ariel, pp. 100-128.
- FERNÁNDEZ TRILLO, M. (1986), «Las exposiciones parlamentarias de corporaciones y de particulares ante la Desamortización de Madoz en las Cortes del Bienio Progresista», en *Desamortización y Hacienda Pública*, Madrid, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía, vol. II, pp. 533-546.
- FONTANA, J. y GARRABOU, R. (1986), *Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Alicante, Instituto Juan Gil-Albert y Diputación Provincial de Alicante.
- FUENTES, S. (1993), *La desamortización antes de la desamortización. Los bienes concejiles en la Baja Extremadura (1793-1855)*, Mérida, U.N.E.D. (Tesis Doctoral).

- GARCÍA GARCÍA, C. (1994), *La crisis de las haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal (1734-1845)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral).
- GARCÍA PÉREZ, J. (1986), «Desaparición y permanencia de bienes comunales (Dehesas Boyales) en la provincia de Cáceres a la luz de los expedientes de excepciones civiles (1856-1870)», en *Desamortización y Hacienda Pública*, Madrid, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía, vol. II, pp. 199-216.
- (1994), *Las desamortizaciones eclesiástica y civil en la provincia de Cáceres (1836-1870)*, Cáceres, El Brocense.
- GARCÍA PÉREZ, J., SÁNCHEZ MARROYO, F. y MERINERO, M. J. (1985), *Historia de Extremadura. IV. Los tiempos actuales*, Badajoz, Universitas Editorial.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1992), *Ciencia y política de los montes españoles*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- INFANTE, J. (1986), «La desamortización de las casas de propios a finales del siglo XVIII en la ciudad de Salamanca», en *Desamortización y Hacienda Pública*, Madrid, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía, vol. I, pp. 317-337.
- JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (1986), *La producción agraria en Andalucía oriental, 1874-1914*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid (Tesis Doctoral).
- (1991), «Los montes de propiedad pública (1833-1936)», en F. Comín y P. Martín Aceña (dirs.), *Historia de la empresa pública en España*, Madrid, Espasa-Calpe, pp. 241-284.
- (1996), *Privatización y apropiación de tierras municipales en la Baja Andalucía. Jerez de la Frontera, 1750-1995*, Jerez de la Frontera, Ayuntamiento de Jerez de la Frontera.
- JOVELLANOS, G. M. (1795) (1982), *Informe sobre la Ley Agraria*, Madrid, Cátedra.
- LINARES, A. (1995), «De la apropiación del usufructo a la privatización de la superficie. Las tierras concejiles en la Baja Extremadura (1750-1850)», *Noticiario de Historia Agraria*, 9, pp. 87-127.
- (2001), «Estado, comunidad y mercado en los montes municipales extremeños (1855-1924)», *Revista de Historia Económica*, Año XIX-1, pp. 17-52.
- (2002), *El proceso de privatización de los patrimonios de titularidad pública en Extremadura (1750-1936)*, Barcelona, Universitat de Barcelona (Tesis Doctoral).
- LLOPIS, E. (1985), «Algunas consideraciones acerca de la producción agraria en los veinticinco últimos años del Antiguo Régimen», en A. García Sanz y R. Garrabou (eds.), *Historia agraria de la España Contemporánea. I. Cambio Social y nuevas formas de propiedad (1800-1850)*, Barcelona, Crítica, pp. 267-290.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1986), *Propiedad y problema de la tierra en Andalucía*, Sevilla, Editoriales Andaluzas Unidas.
- MALEFAKIS, E. (1982), *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XIX*, Barcelona, Ariel.
- MANGAS NAVAS, J. M. (1984), *La propiedad de la tierra en España: los patrimonios públicos. Herencia contemporánea de un reformismo inconcluso*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- MANUEL, C. (1993), *La propiedad rústica pública en los sectores central y meridional de la Sierra de Madrid (Siglos XVIII-XX)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral).
- MATA, R. (1987), *Pequeña y gran propiedad en la depresión del Guadalquivir*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- MAURICE, J. (1975), *La Reforma Agraria en España en el siglo XX (1900-1936)*, Madrid, Siglo XXI.

- MERINO, F. (1933), *Ante la Reforma Agraria. El rescate de los bienes comunales*, Madrid, Nueva Imprenta Radio.
- MINISTERIO DE FOMENTO (1855), *Real Decreto de 26 de Octubre de 1855 para la ejecución de la Ley de 1º de Mayo del mismo año en la parte relativa a la desamortización de los montes, y el informe emitido con este objeto por la Junta Facultativa del Cuerpo de Ingenieros del ramo*, Madrid, Colegio de Sordo-Mudos.
- MOLNAR, M. y PEKMEZ, J. (1978), «Anarquismo rural en España y la revolución cantonalista de 1873», en H. A. Landsberger (ed.), *Rebelión campesina y cambio social*, Barcelona, Crítica.
- NARANJO, M. A. (1997): *La desamortización de Mendizábal-Espartero en la provincia de Badajoz (1836-1852)*, Badajoz, Diputación Provincial de Badajoz.
- NIETO, A. (1964), *Bienes Comunales*, Madrid, Revista de Derecho Privado.
- NOVÍSIMA RECOPIACIÓN (1807), *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, Madrid, Imprenta Real.
- ORTEGA, M. (1986), *La lucha por la tierra en la Corona de Castilla al final de Antiguo Régimen. El Expediente de la Ley Agraria*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- OTAEGUI, A. (1991), *Guerra y crisis de la hacienda local. Las ventas de bienes comunales y de propios en Guipúzcoa, 1764-1814*, Vizcaya, Diputación Foral de Guipúzcoa.
- PAREDES, F. J. (1986), «Aspectos ideológicos del proyecto desamortizador de Pascual Madoz», en *Desamortización y Hacienda Pública*, Madrid, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía, vol. II, pp. 189-198.
- PARIAS, M. (1985), «La transmisión de tierras dadas a censo por los municipios en el siglo XIX», en *Actas del III Coloquio de Historia de Andalucía*, Córdoba, Caja de Ahorros de Córdoba, vol. I., pp. 23-42.
- ROBLEDO, R. (1993), *Economistas y reformadores españoles: La cuestión agraria (1760-1935)*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- (1996), «Política y reforma agraria: de la Restauración a la II República (1868/74-1939)», en A. García Sanz y J. Sanz Fernández (cords.), *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, pp. 247-349.
- RODRÍGUEZ CANCHO, M. y BARRIENTOS ALFAGEME, G. (eds.) (1993~1996), *Interrogatorio de la Real Audiencia. Extremadura a finales de los tiempos modernos*, Mérida, Asamblea de Extremadura.
- RODRÍGUEZ LABANDEIRA, J. (1991), *El trabajo rural en España (1876-1936)*, Madrid, Anthropos y Ministerio de Agricultura.
- SAIZ GARCÍA, M. D. (1983), «Opinión pública y Desamortización. La Ley General de Desamortización de Madoz», *Agricultura y Sociedad*, 28, pp. 65-97.
- SÁNCHEZ MARROYO, F. (1992), *Movimientos populares y reforma agraria. Tensiones sociales en el campo extremeño durante el Sexenio Democrático (1868-1873)*, Badajoz, Diputación Provincial de Badajoz.
- SÁNCHEZ SALAZAR, F. (1982), «Los repartos de tierras concejiles en la España del Antiguo Régimen», en G. Anes (ed.), *La economía española al final del Antiguo Régimen. I. Agricultura*, Madrid, Alianza, pp. 191-258.
- (1988), «El reparto y venta de las tierras concejiles como proyecto de los ilustrados», *Agricultura y Sociedad*, 47, pp. 123-141.
- (1993), «Actitud de las autoridades municipales de las comarcas de las sierras de Logroño sobre la desamortización civil», en *VI Reunión del Seminario de Historia Agraria (La sociedad rural en la España contemporánea)*, Cabezón de la Sal, Centro de Estudios Rurales.

- SANTIBÁÑEZ, L. (1779), *Retrato político de Alcántara; causas de sus progresos y decadencia*, Madrid, Blas Román.
- SEIX, F. (ed.) (1910~1942), *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Seix.
- TOMÁS Y VALIENTE, F. (1977), *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, Ariel.
- TORRE, J. (1991), *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica. Financiación bélica y desamortización civil*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- ZABALA M. (1749), *Miscelánea económica-política o discursos varios sobre el modo de aliviar los vasallos con aumento del Real Erario*, Pamplona, Herederos de Martínez.
- ZULUETA, J. A. (1975), «La venta de bienes comunales y concejiles en la tierra de Cáceres», *Estudios Geográficos*, 140-141, pp. 1.157-1.185.

LA EXPROPIACIÓN AGRARIA DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1939)

Ricardo Robledo
Universidad de Salamanca

INTRODUCCIÓN

NO HAY REFORMA sin expropiación. La reforma agraria liberal expropió a la iglesia y a los pueblos y los compensó de forma desigual. También la nobleza soportó algún tipo de expropiación cuando sus rentas de alcabalas y tercias fueron absorbidas –y generosamente compensadas– por la Hacienda Pública. Al inicio del siglo XX volvió a hablarse de expropiación por el Ministro de Agricultura Canalejas, pero éste era un discurso inoportuno para quienes pensaban que lo decisivo era consolidar la propiedad lograda en el mercado desamortizador o heredada del Antiguo Régimen. En la declaración ministerial del partido liberal, que habría de leerse en las Cortes el 5 de abril de 1902, Canalejas consagró un párrafo «al proletariado agrícola, que constituye el nervio de la Nación y con su hacienda y su sangre sostuvo en paz y en guerra las cargas del Estado». No se aceptó en la declaración otro párrafo donde Canalejas había propuesto «ampliar la proyectada reforma de la ley de expropiación forzosa, atribuyendo un sentido social más extenso al concepto de utilidad pública»¹.

Si las reticencias con el programa reformista de Canalejas provenían de los mismos compañeros de gabinete, puede imaginarse lo que pensaron y dijeron miembros de la oposición como Maura, Silvela y Romero Robledo cuando escucharon a todo un Ministro de Agricultura criticar el sistema latifundista como perjudicial para la estabilidad social y proponer el remedio de la expropiación, previa indemnización, por razones de utilidad pública. Como replicó Maura, «todo lo que vaya contra la propiedad individual [...] será combatido a sangre y fuego desde estos bancos». Frente a discurso tan vehemente, Canalejas opinaba, al igual que varios historiadores en la actualidad, que se había producido «un histórico y

1. Para más detalles, R. ROBLEDO, «La cuestión agraria en España: de Canalejas a Vázquez Humasqué (1900-1936)», *Áreas*, 26, 2007, pp. 95-114.

tradicional abandono de los deberes del Estado» y que la situación de miseria del bracero agrícola, que testimoniaban algunos informes oficiales, obligaba a la intervención del Estado «porque la Economía política no puede ya vivir en el *espléndido aislamiento* de los demás ramos de la ciencia».

Cuando Canalejas propugnaba la transformación de «la constitución jurídica de nuestra propiedad» lo hacía porque toda institución humana era perfeccionable y porque podía utilizarse el recurso de la expropiación por razones de utilidad pública al que solían acudir ya otros ministerios. Este era otro de los argumentos favoritos del discurso antilatifundista de Canalejas: si el Ejército o la Dirección de Obras Públicas expropiaban ¿por qué no podía hacerlo el Ministro de Agricultura?

Naturalmente esta propuesta desembocaba en el estrecho camino de la Hacienda Pública. Como le recordó su compañero de gobierno, el Conde de Romanones, si el programa propuesto en su día por Flórez Estrada no había sido posible, no se veía cómo lo sería hoy «cuando se está viendo todos los días la dificultad que hay para hacer frente a modestas expropiaciones de carreteras»². Ni en el debate parlamentario ni en el Prólogo que escribió para el libro del Instituto de Trabajo³ detalló la forma de financiar este tipo de expropiaciones como lo haría cuando llegó el momento de presentar su proyecto de reforma agraria en 1911⁴. Sin embargo en 1902 hizo varias referencias a las tierras objeto de expropiación indicando las «graves faltas cometidas» con la propiedad comunal por las condiciones en que se había realizado la desamortización; este asunto de la propiedad comunal como objeto de reforma tendría gran importancia en la Segunda República al plantearse el rescate de bienes comunales.

Proyectos de reformismo agrario no faltaron después de Canalejas, pero se estrellaron contra el muro de la intransigencia. Sería inexacto de todos modos contraponer el *boicot* de los grandes propietarios y arrendatarios capitalistas frente a *unanimidad* de los escritores partidarios de algún tipo de reforma expropiatoria. Es decir habría que ver hasta dónde llegaba el reformismo de algunos publicistas preocupados por el problema agrario, incluso antes de que se materializaran los proyectos de reforma agraria republicana. Es elocuente lo ocurrido con los proyectos de reforma fiscal que afectara a la gran propiedad. No sorprende la enemistad suscitada con el proyecto de la reforma impositiva de Santiago Alba, pues en realidad significaba una reforma agraria encubierta. Sigue llamando la atención, un poco más, que esa beligerancia se repitiera con la política fiscal de Calvo Sotelo que fue tildada por el Vizconde de Eza nada menos de despertador de las «codicias de los de abajo... (de) socialismos mal digeridos»; el «reformista» L. Marichalar se distanciaba así de quienes defendían la tesis de que la propiedad privada tuviera deberes que cumplir pues por su misma vaguedad podía constituir «una política socializante peligrosa». Esa fue la paradoja en la que tuvieron que moverse los católicos sociales

2. *Diario de Sesiones*, 6 de mayo, pp. 714-715.

3. A. BUYLLA, A. POSADA, L. MOROTE, *El Instituto del Trabajo: datos para la historia de la reforma social en España*, con un discurso preliminar de José Canalejas, exMinistro de Agricultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, ed. facsímil, 1986.

4. Banca Privada junto al Banco de España y Banco Hipotecario formaban parte de la Junta Central, «Proyecto de Ley sobre colonización y repoblación interior», *Diario de Sesiones*, 5 de junio de 1911 (Apéndice).

después de la guerra; su objetivo, según Severino Aznar, de «abrir accesos a la propiedad», de constituir una «amplia democracia rural» se presentaba como una «reforma antirrevolucionaria», como lo muestra espléndidamente el libro de algún «propagandista»; sin embargo, para el auditorio conservador a quien iba dirigido el mensaje, cualquier brecha en el edificio de la propiedad aparecía como un portillo por donde se colaría el socialismo revolucionario⁵.

La llegada de la Segunda República dio un giro a esta situación aunque plantear cambios en la estructura de la propiedad era como mover los cimientos de la sociedad pese a la unanimidad que todos los partidos mostraron en la primavera de 1931 por solucionar el tradicional problema agrario. De los proyectos de reforma agraria, el primero y el más ambicioso fue el de la Comisión Técnica Agraria (julio de 1931) integrada por cualificados expertos en economía, derecho y agricultura que no satisfizo al Presidente de la República Alcalá Zamora, un gran hacendado cordobés, y a los intereses que representaba. De modo que al mes siguiente presentó el suyo propio más preocupado por limar las aristas que pudieran afectar a la burguesía rural que por llevar a cabo una reforma agraria. Luego vendrían los proyectos de la Comisión Parlamentaria y el de Marcelino Domingo, convertido en Ley de Bases de septiembre de 1932.

Durante la República se empleó el procedimiento de la expropiación, sobre todo a partir de julio de 1936. Aunque estaba prevista la indemnización, prácticamente todo lo que se expropió se hizo sin indemnizar al propietario (salvo el importe de las mejoras útiles no amortizadas); hasta la guerra civil, porque se quiso penalizar a la gran nobleza única propietaria de las tierras que llegaron a expropiarse como se expone en el apartado 1. La llegada del Frente Popular (apartado 2) dio un impulso a la reforma, pero el medio empleado fue el de las ocupaciones temporales; lo que se «expropiaba», y temporalmente, era el uso de la tierra, jurídicamente en manos del titular que cobraba una renta por la cesión provisional del suelo; del capital y el trabajo se encargaba el IRA. Estas ocupaciones también se dieron en menor escala durante 1932-34. La dinámica de la guerra (apartado 3) dio lugar a «la gran expropiación», que hizo de la reforma agraria española un proceso comparable al de los países europeos que desarrollaron la reforma agraria.

Son varias las razones para que la indemnización estuviera ausente. Antes de 1936 debe ocupar un lugar destacado el problema de la Hacienda. Expropiar con indemnización era caro, sobre todo si se prescindía del impuesto progresivo que había propuesto la Comisión Técnica Agraria presidida por Flores de Lemus.

1. LA EXPROPIACIÓN DE LA GRANDEZA

Una vez que se abandonó la filosofía del proyecto de la Comisión Técnica de una reforma agraria rápida con ocupaciones temporales, los promotores de la Ley

5. Para un análisis del reformismo agrario, R. ROBLEDO, *Economistas y reformadores españoles. La cuestión agraria (1760-1935)*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1993, de donde procede este párrafo (pp. 112-113). P. BIGLINO, *El Socialismo español y la cuestión agraria (1890-1936)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1986.

de Bases de septiembre de 1932, sin renunciar a las ocupaciones, gastaron buena parte del capital político de la Segunda República en tejer una maraña de disposiciones sobre las fincas expropiables que no tuvieron apenas aplicación.

Antes de exponer la incidencia teórica de la expropiación conviene referirse brevemente a la «expropiación temporal», las ocupaciones temporales, que, en aplicación de los decretos de intensificación de cultivos, se convirtieron en el medio de resolver la conflictividad desatada, sobre todo en el campo extremeño, cuando los propietarios empezaron a negarse a renovar los contratos a los yunteros y decidieron conservar sus tierras en forma de pastos⁶. Se trataba de un instrumento flexible con el que hacer frente a la reacción de los propietarios de disminuir los cultivos; aparte del escaso incentivo que proporcionaban los precios, estaba motivada por las alteraciones efectuadas en el mercado de trabajo o por otros motivos derivados de la ley de bases de reforma agraria, todo ello sin atentar contra el derecho de propiedad (se garantizaba una renta mínima del 4 % del valor del suelo) y respetando escrupulosamente entornos ganaderos como el del Valle de Alcudía. No se trataba, pues, de ninguna expropiación aunque fuera esa la percepción de los afectados⁷.

En lo relativo a la expropiación de la Ley de septiembre de 1932, en el Anexo 1 figuran los trece apartados de la Base 5 que convertían una finca en expropiable. Si nos centramos en los relativos a la propiedad privada (del apartado 5 en adelante) la prolija casuística de la expropiación (el apartado 13 se desdoblaba a su vez en varias normas) se puede condensar, esquemáticamente, en cuatro razones por las que se restaba legitimidad social a la propiedad en función de sus orígenes, su uso o su tamaño: 1) el arrendamiento sistemático, 2) los señoríos de origen jurisdiccional, 3) la gran propiedad, 4) las tierras deficientemente cultivadas o regadas.

Estas cuatro razones se reforzaban en las bases siguientes que precisaban las excepciones o las indemnizaciones. Por ejemplo, la excepción indicada en la Base 6 ratificaba el último motivo al excluir «las fincas que por su ejemplar explotación o transformación puedan ser consideradas como tipo de buen cultivo técnico o económico». En teoría, lo que se planteaba en ese cuarto motivo de la expropiación era el problema entre el beneficio privado y el óptimo social que ingenieros

6. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 281. Hasta octubre de 1933 los decretos de intensificación de cultivos permitieron asentar temporalmente a 40.108 campesinos sobre 123.305 hectáreas, teniendo en cuenta la intervención del Instituto y las actuaciones gubernativas del Gobernador general de Extremadura, R. ROBLEDO, «Política y Reforma Agraria: de la Restauración a la IIª República (1869/74-1939)» en A. GARCÍA SANZ, y J. SANZ FERNÁNDEZ (coords.), *Reformas y políticas agrarias en la Historia de España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1996, pp. 247-349. Para más detalle, S. RIESCO «La intensificación de cultivos durante la reforma agraria de la Segunda República: ¿alternativa o complemento?», en R. ROBLEDO y S. LÓPEZ, *¿Interés particular, bienestar público? Grandes patrimonios y reformas agrarias*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2007, pp. 363-388.

7. En carta dirigida en noviembre de 1932 por un propietario extremeño a Diego Hidalgo le pide evite ser afectado por la intensificación pues «ahora no me haría gracia me empezaran a alojar aquí gente, que cada cual sería de su recodo y manera y me harían levantar el vivir aquí con mi familia donde siempre he vivido», citado por F. ESPINOSA, *La primavera del Frente Popular. Los campesinos de Badajoz y el origen de la guerra civil (marzo-julio de 1936)*, Barcelona, Crítica, 2007, p. 45.

agrónomos como Alcaraz supieron expresar a la perfección⁸. En la práctica, las enmiendas al proyecto hacían complicada la decisión técnica pues hacía falta previamente el «informe de las Asociaciones agrícolas y de los Ayuntamientos del término donde radiquen las fincas».

La importancia de la gran propiedad como razón de la expropiación (tercer motivo) se reducía de forma considerable al adoptar el criterio del término municipal como referencia. El «criterio acumulativo» solo se utilizaría con la Grandeza de España. De todos modos, la desigualdad de la propiedad era tan marcada en muchas zonas del sur como para convertirse en el principal motivo para la posible expropiación. Es lo que ocurrió en Andalucía con el 77 % de las tierras registradas⁹.

Junto con el criterio de la gran propiedad, el del arrendamiento sistemático (primer motivo) también podía incrementar la oferta de tierras para la reforma agraria mediante un criterio bien definido: si el dueño explotaba directamente o no la finca. En Andalucía afectó a más propietarios aunque la superficie fue menor que la proporcionada por el criterio de la extensión. Según los datos de la Dirección General de Propiedades, la superficie en Castilla y León explotada en régimen de arrendamiento ascendía hacia 1930 al 40%¹⁰, porcentaje que se incrementaba en la España del Sur, dada la correlación entre gran explotación y cultivo indirecto.

La penalización de la renta –o, por el contrario, el premio del cultivo directo (se incrementaba en un tercio el mínimo expropiable de la gran finca)– tenía una tradición teórica (de Pedro de Valencia a Flórez Estrada, de Costa a Henry George) que era muy difícil de esquivar por los reformadores agrarios. El argumento moral que sustentaba las opiniones críticas respecto al cobro de la renta de la propiedad territorial era el de que toda la riqueza debería justificarse por el esfuerzo personal de quien la disfrutaba; de modo que la renta de la tierra que cobraba un terrateniente absentista, por ejemplo, estaba expuesta al calificativo de ilegítima¹¹. En la discusión parlamentaria se dijo con claridad que la tierra debía de ser solo instrumento de trabajo y producción, pues el arrendamiento era instrumento de esclavitud y servidumbre¹².

Finalmente, los reformadores agrarios eran también prisioneros de la animosidad contra la nobleza, un tópico de largo recorrido que se fortaleció con la llegada

8. «Cuanto más intenso el cultivo y más alta por tanto la producción íntegra, más extensa y copiosa la difusión social de ésta, independientemente del beneficio que le haya quedado al propietario... [mientras que] el rendimiento alcanza sus mayores valores cuando son insignificantes o nulos los gastos del cultivo. Se asientan, pues, los más altos rendimientos de las tierras aprovechables, en las producciones espontáneas de éstas, hecho que explica la pasividad de los propietarios de grandes fundos ante posibles y socialmente ventajosas roturaciones y aun ante instauraciones de regadíos», E. ALCARAZ (1932), «Los proyectos de reforma agraria», *Boletín de Agricultura Técnica y Económica*, 278-279, pp. 1-73; énfasis en el original.

9. A. BARROS (coord.), *Agricultura latifundaria na Península Ibérica*, Oeiras, Fundación Gulbenkian, 1980, p. 196.

10. R. ROBLEDO, *La renta de la tierra en Castilla la Vieja y León (1836-1913)*, Madrid, Banco de España, 1984, p. 79.

11. R. ROBLEDO, *Economistas y reformadores españoles, op. cit.* Véase también, M. GONZÁLEZ DE MOLINA, «Los socialistas españoles y la “cuestión agraria”», en M.^a T. ORTEGA, F. COBO (eds.), *La España rural, siglos XIX y XX. Aspectos políticos, sociales y culturales*, Granada, Comares, 2011, pp. 155-192.

12. *DSSC*, n.º 205, p. 7.303.

de la República. El impacto sobre la nobleza, sin embargo, se diluyó de forma extraordinaria cuando la expropiación se redujo a los bienes procedentes del señorío jurisdiccional (segundo motivo).

Ciertamente la propiedad de origen señorial como causa de expropiación tenía tal preeminencia que, por una parte, no se valoraba positivamente la explotación directa si la propiedad era señorial (Base 6) y, por otra, tenía la penalización de la no indemnización (Base 8). Sin embargo, en la práctica conseguir tierras con la expropiación del señorío jurisdiccional exigiría una costosa indagación en el Catastro de Ensenada o en los pleitos del siglo XIX¹³. Otra cosa es que la legislación de la República lograra dar satisfacción a varios pueblos de la España norte con la anulación de las prestaciones señoriales¹⁴, pero con eso no se hacía una reforma agraria para el campesinado del sur.

Conseguir tierras con el procedimiento de la indemnización¹⁵ exigía un esfuerzo presupuestario del que carecía el Ministerio de Agricultura, salvo que se utilizara muy pausadamente, pero en agosto de 1932 el tiempo iba en contra de los republicanos que habían hecho de la reforma agraria una de las señas de identidad del nuevo régimen. El problema empezó a resolverse con la oferta de tierras expropiadas a los Grandes de España, una expropiación facilitada por la reacción contra la sublevación de Sanjurjo. Se trató de un golpe de Estado promovido por algunos generales, numerosos militares retirados en virtud de las reformas de Azaña, y una «cuantiosa representación de una nobleza también sufridora del desdén republicano y, además, buena parte de los monárquicos que nunca desearon un futuro tranquilo para el régimen nacido el 14 de abril de 1931»¹⁶. Esa mezcla de nobleza y monarquía perjudicaría mucho más al nivel *honorífico* más alto de la aristocracia, aunque no hubieran apoyado el golpe, que a los implicados directamente, los «encartados».

El ataque republicano contra la aristocracia gozaba de fuertes raíces y estrategias interesadas, como había demostrado el proyecto de reforma agraria del

13. En la ley de contrarreforma de 1935 se mantuvo la expropiación sin indemnización de los «verdaderos señoríos jurisdiccionales» y remitió al Decreto de Cádiz: «No obstante lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 18, sólo serán expropiados sin indemnización, salvo el abono de las mejoras útiles no amortizadas, los bienes y derechos de los verdaderos señoríos jurisdiccionales abolidos en el artículo 1 del Decreto-ley de 6 de Agosto de 1811, cuando desde su constitución inicial se hayan transmitido hasta llegar á sus actuales dueños, por herencia, legado o donación», Art. 24, *Gaceta de Madrid*, 19 de noviembre de 1935.

14. R. ROBLEDO, «Política y reforma agraria...», *op. cit.*, R. ROBLEDO, «Bastante han gozado los señores». La huella medieval del señorío en la Segunda República». *La Península en la Edad Media. Treinta años después. Estudios dedicados a José-Luis Martín*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2006, pp. 287-301. Para el tema de las supervivencias feudales, García Ormaechea y la relación con Largo Caballero, P. RUIZ TORRES, «Les senyories en la reforma agrària de la Segona República. Supervivència i exhumació», *Afers*, 65, 2010, pp. 77-111.

15. El impacto de las medidas compensatorias, menos radical de lo que parecía a primera vista en MALEFAKIS, *op. cit.*, pp. 259-264.

16. P. GIL, «Nuevas aportaciones sobre los procesos incoados con motivo del golpe de 10 de agosto de 1932», *Revista de Estudios Políticos*, 135, 2009, pp. 159-183, cita en p. 163. En este artículo se resume parte de la literatura disponible hasta el momento. Según el autor, después de los miles de folios de los sumarios, solo conocemos «la punta del iceberg de una participación que probablemente no se conocerá nunca en su totalidad» (p. 166).

Presidente de la República Alcalá Zamora, con su discriminación contra las tierras de la nobleza absentista, o los votos particulares de Hidalgo y Díaz del Moral¹⁷. Pero la ojeriza antinobiliaria debió acrecentarse por el hecho de que la logística del golpe del 10 de agosto en Sevilla, donde triunfó el golpe, estuviera a cargo de la nobleza sevillana, especialmente de la Marquesa de Esquivel y su palacio de Casa Blanca¹⁸. Otro caso representativo es el del VII Marqués de Gandul, Alvaro Pacheco y Rubio, caballero maestrante de Sevilla, que pertenecía a una familia de estirpe reaccionaria acreditada¹⁹. Fracasado el golpe, fue detenido en Ayamonte junto a su conuñado el marqués de Saucedo (nombrado por Sanjurjo gobernador civil de Sevilla), cuando se disponían a cruzar la frontera portuguesa²⁰. Si examinamos la lista del Anexo II, se puede comprobar la importancia de la gran nobleza entre los veintiuno que encabezaban la lista.

Con el golpe de Sanjurjo se radicalizó la reforma, como explicó Malefakis, sobre todo a partir del discurso de Azaña del 16 de agosto reclamando la incautación de las fincas rústicas de los insurgentes para aplicarlas a los fines de la reforma agraria. El proyecto de ley que dictaminó la Comisión de Presidencia al día siguiente²¹ incluía como reos de delito a los implicados «por acción directa, ayuda, complicidad, encubrimiento, omisión deliberada o prueba indiciaria de su intervención directa o indirecta en el mencionado complot» debiendo ser expropiados sin indemnización de todas las fincas rústicas (con sus derechos reales). Al final, la ley del 24 de agosto (*Gaceta* del 26) ordenaba al Ministerio de Justicia elaborar una lista de los procesados y al de Gobernación otra lista con las personas que sin haber sido sancionadas hubieran prestado acatamiento o ayuda a los rebeldes (Anexo II). Publicadas en la *Gaceta* las listas, los registradores de la propiedad debían confeccionar en el plazo de treinta días (luego, ampliado) unos estados por ayuntamientos con las fincas rústicas de los afectados.

Hay dos aspectos de la ley del 24 de agosto que merecen comentario. El primero es que el castigo para los inculpados se ceñía solo a la expropiación de fincas rústicas y derechos reales impuestos sobre ellas, algo llamativo cuando las fortunas del

17. Tanto uno como otro, miembros de la Comisión Parlamentaria, buscaban «víctimas propiciatorias» para poner a cubierto a los cultivadores directos, MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, *op. cit.*, p. 223.

18. «Poco después de las tres de la madrugada del día 10 de agosto llegó a Sevilla el general Sanjurjo. Se dirigió directamente al hermoso palacio de la marquesa viuda de Esquivel, en el paso de las Palmeras, ofrecido por la aristócrata para alojamiento del jefe de la sublevación», J. ARRARÁS, *Historia de la Segunda República*, Tomo 1, Madrid, Editora Nacional, 1956, p. 463. En casa de la marquesa de Esquivel se encontraron listas de implicados de la provincia de Huelva, Cristóbal GARCÍA, «Huelva, el final de la huida de Sanjurjo. Verano de 1932», *Huelva en su historia*, 2ª época, vol. 8, 2001, pp. 279-303, <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/3092/b15136723.pdf?sequence=1>. Familiares de la marquesa viuda constituyeron la guardia pretoriana, P. GIL, «Nuevas aportaciones...», p. 176.

19. El V Marqués de Gandul no disimuló nunca su absolutismo y acogió en su casa de Alcalá de Guadaíra a la familia real cuando era conducida por los liberales desde Sevilla a Cádiz en junio de 1823. El VI Marqués se alistó en los Voluntarios Realistas; más tarde lideró en la política municipal y provincial el partido carlista y tuvo que ser desterrado a Cádiz en la Primera República, http://es.wikipedia.org/wiki/Marquesado_de_Gandul.

20. Fue encontrándolo culpable de evasión de capitales; el gobierno republicano decretó la expropiación de sus tierras y fue deportado a Villa Cisneros. *Ib.*

21. *DSSC*, 18 de agosto, Apéndice 8.

momento, incluidas las nobiliarias, se basaban también en un patrimonio urbano de consideración y en activos mobiliarios. El segundo era que se contabilizaban las fincas rústicas de todo el territorio español, es decir, se corregía el criterio de la unidad-finca y del término municipal que servían para inventariar la propiedad expropiable. Con un Catastro de la propiedad rústica muy incompleto se iba a disponer por primera vez de un recuento para las grandes fortunas territoriales si es que los implicados en el golpe, según el Ministerio de Gobernación, eran grandes terratenientes.

Ese fue el inconveniente. En enero de 1933, según Vázquez Humasqué director del IRA, las fincas provenientes de la sanción impuesta por la ley de 24 de agosto a los que realizaron el complot, ascendían a unas 40.000 has²², magro resultado para cerca de 200 implicados que aparecen en el Anexo II. Además, la superficie expropiada –salvo en Cáceres con 11.478 has–, en poco podía ayudar al desarrollo de la reforma agraria en las provincias latifundistas mientras afectaba a otras que no tenían este problema (Palencia, León o Murcia).

Estos son datos posteriores de los que no se disponía el 7 de septiembre de 1932, el penúltimo día en que se discutió el proyecto de reforma agraria. Es probable, sin embargo, que para entonces se supiera con más o menos fundamento que las propiedades de los implicados en el golpe no daban para desarrollar la reforma agraria a gran escala. Así, de una ley de 24 de agosto planteada para expropiar bienes rústicos de los implicados directa o indirectamente en la Sanjurjada se pasó a expropiar sin indemnización las tierras de la Grandeza mediante una enmienda adicional a la Base 13 del proyecto de ley de reforma agraria que fue aprobada el 8 de septiembre²³.

Si bien cuatro de los seis primeros de la lista de encartados (octubre de 1932) eran Grandes de España²⁴, la gran nobleza propietaria de tierras estaba ausente de las listas del Ministerio de Gobernación. Resulta más que paradójico que esos cuatro que reunían la doble condición de Grande y encartado en el complot no figuren en la lista de los 99 cuya superficie expropiada servía para la reforma agraria (Anexo III).

Del debate parlamentario sobre la enmienda adicional conviene destacar tres posturas, aunque sus defensores acabarían votando la propuesta de la comisión. Una sería la de Balbontín, diputado del partido radical socialista revolucionario (escindido del radical socialista). Se caracterizó por el maximalismo de proponer la expropiación de los grandes terratenientes, fueran o no nobles, sin indemnización.

22. Exactamente 39.909, A. VÁZQUEZ HUMASQUÉ, «El año 1932 y la Reforma Agraria», *Boletín del Instituto de Reforma Agraria* (en adelante *BIRA*), enero 1933, n° 9, p. 55 (publicado en *Luz*). Se ofrece una relación de las provincias donde radicaban las propiedades de los encartados.

23. «Cuando se trate de propietarios de bienes rústicos de la extinguida Grandeza de España, cuyos titulares hubieran ejercido en algún momento sus prerrogativas honoríficas, se les acumularán para los efectos de este número todas las fincas que posean en el territorio nacional». Breve resumen de cómo se aceptó la enmienda que meses atrás se había rechazado, en MALEFAKIS, *Reforma agraria, op. cit.*, pp. 238-241.

24. Se puede comprobar al consultar la lista de Grandes que apareció en la *Gaceta* de 3 de abril de 1933. Eran el Marqués de Squilache, Duque de Sevilla, Duque de Grimaldi y Marqués de Sentmenat, Anexo II.

El segundo punto de vista, que defendía Botella Asensi, se centraba en el argumento social de la expropiación. El diputado radical-socialista, que había defendido días atrás la expropiación de toda la nobleza no solo de la Grandeza, exageraba cuando afirmaba que 300-400 familias «disponían de casi todo el territorio nacional» frente a 4,5 millones de campesinos sin tierra, pero no lo hacía cuando ligaba la suerte de la República a la de la reforma agraria pues «la República hoy [...] está montada en el aire»²⁵. Como determinada corriente historiográfica está empeñada en demostrar la patrimonialización de la República por parte de la izquierda, merece la pena destacar este testimonio que confirmarían otras voces cualificadas²⁶. Aunque no lo expresara, el diputado Botella se unía a la línea de pensamiento del siglo XIX, que contrastaba la debilidad del liberalismo español con la fortaleza del francés en razón del número de propietarios que había creado uno y otro. Un siglo después se escuchó algo similar a lo que dijo en el Trienio Liberal González Alonso o más tarde Mendizábal: «no puede consolidarse [este régimen] más que creando una clase social productora útil»²⁷. El diputado alicantino, aparte de la retórica sobre la revolución inglesa o francesa y la necesidad de «diquidar los restos del feudalismo», ofreció un argumento bien práctico: el de procurarse tierras que no tuvieran que pagarse para hacer posible cuanto antes la reforma agraria.

En la tercera corriente que defendían, entre otros, Azaña y Alcalá Zamora, se tenía en cuenta esta tesis de democracia social («crear una clase trabajadora del campo, fundada en su trabajo y en la explotación» en palabras de Azaña) frente al peligro de la extrema desigualdad social, por ejemplo que un Grande pudiera tener 90.000 has., pero también se daba importancia al argumento político, el de dar un escarmiento y penalizar al estrato más elevado, a los Grandes de España por ser ellos la base y uno de los sustentos fundamentales de la monarquía, que había conservado su influencia social y económica: esa nobleza de primer rango era «un baluarte de la institución monárquica», de ahí que por seguridad de la República debía actuarse contra ella²⁸. Alcalá Zamora, y el Gobierno de acuerdo con él, opinaba que había que «descargar un golpe duro sobre los nobles terratenientes para hacerles sentir en el bolsillo las consecuencias del 10 de agosto y contribuir al quebrantamiento de su posición en España»²⁹. Al fin y al cabo los Grandes constituían el único grupo que por sus estatutos tenían una vinculación orgánica con el régimen monárquico, enemigo de la República. Podría decirse entonces que la Sanjurjada proporcionó la legitimidad para expropiar sin indemnizar y escaparse así de las restricciones presupuestarias que limitaban la reforma.

25. *DSSC*, 8 de septiembre de 1932, p. 8667.

26. Martínez Gil, representante de la FNIT, tenía el convencimiento de que el rescate de comunales era la única base de todo el proyecto de Reforma Agraria que de una manera rápida y con mayor extensión puede llegar a los pueblos: «es lo que va a llevar a los pueblos la idea de que la República existe» (*DSSC*, 8 de septiembre de 1932, p. 8375). Es decir, año y medio después de su llegada, el régimen republicano permanecía inédito para muchos campesinos.

27. *DSSC*, n.º 232, 8 septiembre 1932, p. 8668.

28. *DSSC*, n.º 232, 8 septiembre 1932, p. 8665.

29. M. AZAÑA, *Diarios, 1932-1933. «Los Cuadernos Robados»*, Barcelona, Crítica, 1997, p. 61.

La decisión de limitar la expropiación sin indemnización a la élite honorífica de la aristocracia tenía, en teoría, la ventaja de actuar con rapidez pues bastaba consultar la Guía Oficial para comprobar dónde estaban indicados como «excelentísimos señores gentiles hombres de Cámara, con ejercicio y servidumbre, Grandes de España y primogénitos por el orden en que han tomado posesión». En la práctica se tardaron algunos meses pues el Consejo Ejecutivo del IRA tenía que dictaminar si el Grande de España se había cubierto o no ante el Rey y si la dama había tomado o no la almohada (circunstancias que libraban o no de la expropiación). Además había que discutir y acordar las excepciones «como reconocimiento de servicios eminentes prestados a la nación» (Base 8)³⁰.

La primera lista de los Grandes de España apareció en la *Gaceta* del 16 de octubre de 1932 con 361 nombres con el fin de investigar los bienes rústicos que le fueran propios. Pocos días después apareció otra lista (*Gaceta* del 19 de octubre) con 18 títulos vacantes por defunción. Finalmente con la Orden de 28 de marzo de 1933 (*Gaceta* del 3 de abril de 1933) se publicaba la relación de los 254 que habían ejercitado sus prerrogativas honoríficas.

No hay coincidencia del todo con las cifras que ofrece Malefakis (p. 264) y es que la lista de los 254 titulares de la extinguida Grandeza es una relación de cada uno de los títulos, varios de los cuales podían concentrarse en una persona. El duque de Alba, por ejemplo, agrupaba 37 títulos. Esta es la causa principal que explica la reducción a 99 nombres que aparecen en la lista más divulgada (de forma parcial) que se reproduce en el Anexo III íntegramente. También debió influir la aplicación de la excepción por los «servicios eminentes prestados a la nación».

En la citada Orden se deja bien claro cuál era la intención de la expropiación de la aristocracia

es llegado el momento de imprimir la máxima rapidez, compatible con los trámites legales, a la formación del inventario de fincas susceptibles de expropiación, con el fin de disponer cuanto antes de un considerable número de hectáreas que permita realizar las finalidades sociales de la Reforma.

Con ese objetivo se hacía pública en la *Gaceta* la relación de los que habían ejercitado sus prerrogativas honoríficas y ordenaba a los Registradores de la Propiedad la comprobación de si había fincas rústicas inscritas a su nombre y si habían sido declaradas a los efectos de la Reforma Agraria; en caso de omisión u ocultación era preciso hacer un estado duplicado con estas omisiones.

Gracias a estas disposiciones, y al «coeficiente acumulativo» que se utilizó con las propiedades rústicas de la Grandeza, se pudo contar por primera vez (la otra había sido en los tiempos de Ensenada pero solo para la Corona de Castilla) de una información relativa al poder territorial de la gran nobleza a escala estatal mediante un Inventario especial. Según la lista que publicamos en el Anexo III había 99 Grandes de España que eran propietarios *al menos* de 577.360 hectáreas. Era menos

30. Para un estudio detallado de los asentamientos sobre las fincas de la Grandeza, endogamia, recursos, etc., S. RIESCO, *La lucha por la tierra. Reformismo agrario y cuestión juntera en la provincia de Cáceres, 1907-1940*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006, pp. 231-257.

de lo que preveía Vázquez Humasqué³¹, pero sin duda el IRA tenía por fin (dos años después de la llegada de la República) un banco de tierras para aplicar la reforma. En teoría, también debía disponerse de capital pecuario pues se habían dictado medidas para evitar la venta, ocultación o el sacrificio del ganado³².

Hay dos circunstancias que obligan a pensar que estamos ante una estimación que mide deficientemente el poder territorial de la gran nobleza. La primera es que la lista no está basada en el Catastro de Rústica sino en las inscripciones registrales, que no tienen por qué recoger fielmente toda la propiedad de los titulares como es bien sabido por el deficiente grado de inscripción del Registro. La segunda, y más importante, es que la relación de las fincas de los Grandes se hacía en función de las que eran susceptibles de expropiación por estar afectadas por la Base 5ª de la Ley de 1932 (Anexo I). Bastaba que el propietario llevara el cultivo directo de la explotación, que esta no superara los límites fijados por las Juntas Provinciales o que fuera de puro pasto, por ejemplo, para que no entrara en la categoría de expropiable y por tanto no tuviera por qué figurar necesariamente en el Inventario especial de la Grandeza.

Hay casos llamativos. En la lista de los 99 (Anexo III), el Conde de Florida-blanca, Jose María Castillejo, figura con 3.531 has. pero solo en el Registro de la Propiedad Expropiable de Andalucía acumulaba 8.695 has.; este parece un caso claro de haberse beneficiado de tener varias decenas de fincas que no llegaban al mínimo de 300-600 has., umbral para que la finca fuera expropiable³³. El Duque de Alba ocupaba el 4º lugar con 34.455 has., si bien solo en tres provincias se llega casi a esa cifra³⁴. Fernán Núñez le seguía en el 7º lugar con 17.732 has.; tan solo en Badajoz tenía inventariadas en el Registro 13.286; si se suman las del pueblo de Fernán Núñez (2.182) y una finca en Aranjuez (2.965) se supera la cifra de las 17.732 has³⁵. Podemos afirmar razonablemente que si el Registro de la Propiedad Expropiable peca por defecto, el Inventario de la Grandeza, la lista de los 99, lo hace en un grado mayor, difícil de precisar por ahora.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, las cerca de 600.000 hectáreas eran algo más que la sombra del poderío territorial del Antiguo Régimen, sobre todo si nos fijamos en el grado de concentración (como revelan los apellidos comunes) y

31. Calculaba un millón de has. al sumar las propiedades de señoríos jurisdiccionales y extrapolar los datos de 24 provincias catastradas al resto, «El año 1932...», art. cit., p. 55.

32. Varias disposiciones del 18 de septiembre al 18 de octubre de 1932 trataron de impedir que por aplicación de la reforma agraria se produjera una baja en la producción normal agrícola, forestal y pecuaria del país quedando incluso intervenido el ganado de todas las especies existentes en las fincas para «proveer a los futuros asentados de animales de labor y de renta». F. ARCAYA, *La reforma agraria de 15 de septiembre de 1932*, Madrid, Editorial Reus, 1933, pp. 168-179.

33. BARROS, *A Agricultura Latifundiária...*, op. cit., pp. 206-207.

34. A 33.399: en Salamanca, 20.445, en Badajoz 5.871, en Sevilla 6.083. R. ROBLEDO, *Esta salvaje pesadilla. Salamanca en la guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2007, p. 35; F. ROSIQUE, *La Reforma Agraria en Badajoz durante la II República. La respuesta patronal*, Badajoz, Diputación Provincial de Badajoz, 1988, p. 206; BARROS, op. cit., pp. 208-209.

35. Ascenderían a 18.433. ROSIQUE, op. cit., p. 204, R. ROBLEDO, y T. GALLO, «El ojo del administrador: política económica de una aristocracia en la Segunda República», *Ayer*, 73, 2009, pp. 161-194. Faltaría contabilizar las dehesas de Salamanca y las propiedades de otras provincias.

en la influencia social que seguía teniendo la nobleza. Sin embargo, en el Cuadro 1 puede apreciarse el escaso impacto de la expropiación de los catorce terratenientes, que superaban las 10.000 ha. No hubo progresividad, pues de esos catorce –que concentraban 2/3 de la propiedad de la Grandeza– hubo varios que no fueron expropiados, mientras algunos de los que estaban por debajo de las 10.000 ha. declaradas se les expropió más del 70%. El coeficiente Gini indica un valor bastante alto –0,71– en la lista de los 99³⁶.

Cuadro 1. Grandes de España con más de 10.000 has. declaradas.
Porcentaje expropiado

	Has.	%
Duque Medinaceli (L. Fdez. Córdoba y Salabert)	79.147	32
Duque Peñaranda (J. Stuart Falcó)	51.016	5,3
Duque Villahermosa (Azlor de Aragón)	47.203	
Duque de Alba (C.F. Stuart Falcó)	34.455	19
Marqués de la Romana (Caro y Mtnez. de Irujo)	29.097	13
Marqués de Comillas (Güell y López)	23.720	58
Duque Fernán Núñez (M. Falcó y Álvarez de Toledo)	17.733	3
Duque de Arión (J. Fdez. de Córdoba y Osma)	17.667	54
Duque del Infantado (Arteaga y Folquera)	17.171	
Conde de Romanones (Figuerola y Torres)	15.132	
Conde Torrearias (Pérez de Guzmán)	13.644	11,4
Conde de Sástago (Escrivá de Romaní y Patiño Senmenat)	12.629	
Marquesa de Mirabel (H. Fernández de Córdoba y Mariátegui)	12.570	
Duque de Lerma (F. Fdez. de Córdoba y Pérez de Barradas)	11.819	11,4
TOTAL	383.003	16

Fuente: Elaboración según Maurice (1975: 134-135) y *BIRA*, 25, (1934), pp. 539-553.

En el Cuadro 2 se expone la desigual importancia de la propiedad de la Grandeza en las catorce provincias donde se aplicó la reforma agraria mediante asentamientos del IRA. Cabe hacer al menos dos observaciones, la primera es que prácticamente un tercio de las propiedades de la Grandeza no se hallaba en las provincias latifundistas donde el problema agrario era más acuciente. La segunda es

36. Como es de sobra conocido, el Coeficiente Gini se utiliza para medir el grado de concentración; a medida que aumenta la desigualdad, el coeficiente se acerca al valor de 1.

que, salvo en Cáceres, no sería posible el asentamiento de campesinos para paliar el problema del paro contando solo con la expropiación de las tierras de la Grandeza; en Andalucía Oriental (excepto Jaén) y en Albacete, Ciudad Real o Huelva esta opción era irrelevante. En la última columna del cuadro he calculado el porcentaje de la superficie declarada en relación con la superficie productiva en 1930³⁷, un indicador bien preciso de la escasa importancia de estas propiedades como fuente de empleo.

Cuadro 2. Superficie declarada por los Grandes de España

PROVINCIAS	Hectáreas (A)	%	A/SAU
Salamanca	28.876	5,2	
Cáceres	92.957	16,8	
Badajoz	31.227	5,6	
<i>Extremadura</i>	<i>153.060</i>	<i>27,7</i>	<i>2,9</i>
Cádiz	33.705	6,1	
Huelva	648	0,1	
Córdoba	32.986	6,0	
Sevilla	26.938	4,9	
<i>Andalucía Occidental</i>	<i>94.277</i>	<i>17,1</i>	<i>2,2</i>
Granada	3.711	0,7	
Almería	0	0,0	
Málaga	10.326	1,9	
Jaén	40.728	7,4	
<i>Andalucía Oriental</i>	<i>54.765</i>	<i>9,9</i>	<i>1,4</i>
Albacete	2.811	0,5	
Ciudad-Real	11.918	2,2	
Toledo	38.523	7,0	
<i>Castilla-La Mancha</i>	<i>53.252</i>	<i>9,6</i>	<i>1,1</i>
Total parcial	355.354	64,3	
Resto de provincias	197.395	35,7	
TOTAL	552.749³⁸	100,0	

Fuente: Elaboración según BIRA, 21, 1934, p. 169.

37. Los datos proceden de D. Gallego.

38. El total no coincide con la relación posterior de la lista que suma 577.360.

Al final, después de tanta retórica, lo que se expropió sin indemnización fueron unas 90.000 has. Aunque añadiéramos las ocupaciones temporales que afectaron a la Grandeza, se quedó muy lejos del castigo que Azaña reclamaba para esta aristocracia «baluarte de la institución monárquica». De todos modos, como es sabido, el ritmo mortecino de la reforma agraria, reducido a ofrecimientos voluntarios y a ocupaciones temporales, se generalizó con la llegada de la CEDA al gobierno que puso punto final a las expropiaciones.

Antes, hay que dar cuenta de algunas disposiciones que suelen pasar desapercibidas al referirse a la Ley de amnistía de abril de 1934, que había figurado en el programa electoral de la derecha pero no en el del partido radical de Lerroux; éste, como presidente del gobierno, se convirtió inicialmente en su valedor para desaprobar de Alcalá Zamora que se negaría a firmar la ley. El 20 de abril de 1934 las Cortes aprobaban el proyecto de ley por el que se amnistiaba a los rebeldes del 10 de agosto (junto a los colaboradores de la Dictadura y a los insurgentes anarcosindicalistas de diciembre de 1933)³⁹.

La disposición que interesa comentar es el artículo 22 por el que se anulaban «las expropiaciones sin indemnización de fincas rústicas y derechos reales constituidos sobre ellas que se han llevado a efecto por aplicación de lo dispuesto en la Ley de 24 de Agosto de 1932, restituyéndose los bienes objeto de las mismas a los expropiados»⁴⁰. Un decreto posterior⁴¹ dejaba claro que los expedientes pendientes de resolución del IRA serían sobreesidos, pero había dos aspectos que potenciaban en teoría la aplicación de la reforma agraria. El primero era que se respetaba y consideraba válidos los arrendamientos de las fincas de los «encartados» que se habían realizado por el Instituto (artículo 5.6). El segundo consistía en que la Dirección General de Reforma Agraria procedía a «incluir en el Inventario general de fincas susceptibles de expropiación las comprendidas en el Inventario especial de la Ley de 24 de Agosto de 1932 que debiendo ser restituidas en virtud de lo dispuesto en la ley de amnistía se hallen afectadas por alguno de los apartados de la Base 5 de la Ley de 15 de Septiembre de 1932» (artículo 8.6).

Dejemos simplemente constancia de esta norma que limitaba la aplicación de la Ley de la Amnistía y sometía a la ley de bases de reforma agraria (expropiación con indemnización) las fincas de los encartados (quienes tenían la posibilidad de recurrir en veinte días). En la práctica, los efectos debieron ser poco menos que nulos; a lo sumo fueron objeto de alguna ocupación temporal. Si se examina la estadística del *BIRA*, «Relación de fincas de encartados en se han efectuado asentamientos»⁴², solo hallamos una finca en Jerez (678 has.) con 34 asentados (ocupación temporal) hasta 30 de septiembre de 1934 que pertenecía a Ángel García Riquelme (nº 131 del Anexo II). El IRA se había incautado de unas ochocientas fincas de los encartados con motivo de la Ley de Agosto de 1932 y cuando llegó la Ley de Amnistía se devolvieron⁴³.

39. N. ALCALÁ ZAMORA, *Memorias*, Barcelona, Planeta, 1977, pp. 271-274. N. TOWNSON, *La España que no pudo ser. La política de centro en España (1931-1936)*, Madrid, Taurus, 2002, pp. 257-258.

40. Ley 24 abril 1934, *Gaceta* 25 abril 1934, p. 549.

41. Decreto 4 mayo 1934, *Gaceta* 6 de mayo.

42. *BIRA*, 21, marzo 1934, p. 174-175; 27, septiembre de 1934, pp. 694-695.

43. Intervención del representante de los vocales técnicos en el Consejo Ejecutivo del IRA, *BIRA*, 38, agosto de 1935, p. 236.

El recorrido decreciente de la expropiación hasta el Frente Popular concluye con la Ley de contrarreforma de 1935 (texto refundido en *Gaceta* de 9 de noviembre de 1935). No tiene interés detenerse en exceso en los cambios de una legislación que no llegó al medio año de aplicación aunque sean indicativos de la filosofía de la reforma que tenía la derecha más conservadora que dominó la política desde octubre de 1934. Por la citada ley, desaparecía la expropiación sin indemnización, salvo en el caso de los «verdaderos señoríos jurisdiccionales». Cuando correspondiera la expropiación, se haría con justiprecio pericial y pago al contado; poca reforma podía hacerse pagando la tierra a precios de mercado, sobre todo si se asignaba una cantidad anual que no podía superar los 50 millones de pts. anuales.

Lo más importante de la ley de noviembre de 1935, para entender la dinámica del Frente Popular que veremos en el apartado siguiente, estaba en estos dos artículos:

ART. 14. [Además de las fincas comprendidas en el artículo 10] En todo el territorio de la República podrá el Instituto de Reforma Agraria declarar de utilidad social y expropiar cualquier finca cuya adquisición se considere necesaria para la realización de alguna de las finalidades previstas en esta Ley, con las excepciones y restricciones expresadas en la misma.

ART. 27. Las tierras comprendidas en el artículo 10 [o 14], no exceptuadas en el 15, podrán, ser objeto de ocupación temporal para anticipar los asentamientos en tanto la expropiación se lleve a efecto. Durante la ocupación temporal, los propietarios percibirán una renta satisfecha por el Instituto, que no será inferior al 4 por 100 del valor señalado a las fincas.

Tomados aisladamente estos dos artículos, *sin el texto en corchetes*, se disponía de un arma poderosa, el concepto de «utilidad social», para desarrollar cualquier reforma agraria de forma rápida, pues primero se ocupaba temporalmente la finca como paso previo a la expropiación. La trascendencia era grande y se entiende que hubiera discusiones enfrentadas entre el Consejo Ejecutivo del IRA, que proponía la inclusión del texto en corchetes⁴⁴, y la Dirección General de los Registros, prevaleciendo el criterio restrictivo de esta última por el que se limitaba el ámbito de ocupaciones y expropiaciones al artículo 10, es decir, a algunos de los apartados de la Base 5 de la primitiva Ley de 1932 (Anexo I). Además, el texto refundido de la Ley caía en el contrasentido de declarar susceptibles de expropiación estas fincas del apartado 10, que eran las inventariadas, al tiempo que suprimía el Inventario, y dejaba al arbitrio del propietario el que la reforma afectara o no a sus propiedades.

2. LOS PRIMEROS DECRETOS DEL FRENTE POPULAR

El triunfo del Frente Popular hizo lo que no pudo (ni quiso) el Gobierno Provisional cinco años atrás: ejecutar el proceso de reforma agraria como «decisión

44. Esta es la versión del Jefe de Contabilidad del IRA, R. de la RICA, «Un quinquenio de legislación agraria», *BIRA*, n.º 48, junio de 1936, pp. 672-673.

inquebrantable» y en un breve plazo. Si las reformas del primer bienio en otros campos (mercado laboral, cuestión militar, eclesiástica, autonómica...) alimentaron el descontento que culminó en el primer golpe de estado, la sublevación de Sanjurjo de agosto de 1932, la ejecución del programa agrario del Frente popular fue uno de los ingredientes del segundo golpe de Estado del 18 de julio. De hecho, Franco ya había intentado a los pocos días de las elecciones que los militares declararan el estado de guerra y se apoderaran del gobierno⁴⁵.

Se dispone de un texto, de firma seguramente institucional, publicado en el *Boletín del Instituto de Reforma Agraria*, que expone bien cómo la fisonomía del problema agrario nacional en 1936 poco tenía que ver con la de 1932:

Entonces fue preciso convencer a la opinión de la existencia del problema, y de la necesidad y urgencia de resolverlo. y se arbitró el medio de que en ello interviniesen en *verdadero comité paritario*, el terrateniente y el proletario campesino, teniendo como juez y árbitro la técnica al servicio del Estado. La reacción de los intereses que habían de ser en justicia lesionados, impidió hacer labor útil. Ahora, en 1936, ya no se está en ese caso. *Se sabe de reforma agraria nacional y extranjera, todo lo que es preciso saber*. Y, además, se sabe que para lograr una *rápida eficacia*, hay que *prescindir en cierto modo del espíritu de clase*, debiendo hacer la reforma la técnica, admitiendo el porcentaje natural de error en una obra tan complicada como es la de que se trata, y *oyendo, solamente oyendo*, cuando precise, a las partes interesadas. Así, pues, en el presente momento, se realizan los asentamientos, por *decisión inquebrantable del Ministro de Agricultura* y por intermedio del organismo ejecutor de que dispone o sea el Instituto de Reforma Agraria. *El concepto de propiedad, con todos sus privilegios y prerrogativas, en lo que a la rústica se refiere, está de hecho y de derecho, en el momento presente, desvirtuado*. Esta es la gran verdad, la esencial verdad que deben aceptar las partes afectadas⁴⁶.

Creo que el texto en cursiva resume bien los defectos de la Ley del 32 y del funcionamiento del IRA, respetuoso con todas las partes implicadas, sin ocultar cómo la reacción de los afectados había impedido hacer algo útil. Ahora ya no era el tiempo de estudiar la reforma sino de actuar, dejando voz a los afectados, pero nada más. La situación era tan distinta que se aceptaba el hecho de que el concepto de propiedad estuviera «desvirtuado». El artículo está escrito después de las masivas ocupaciones de tierras de fines de marzo, circunstancia que explica esa afirmación sobre la desvirtuación de un concepto de propiedad que hasta entonces se había distinguido por el carácter absoluto que, como hemos comentado al inicio, había intentado relajar Canalejas.

Se puede seguir perfectamente la nueva actitud del Ministerio de Agricultura dando cuenta de las disposiciones que en menos de un mes fueron alterando radicalmente el panorama de la reforma desde abril de 1931. Se entiende que los decretos por sí solos poco podían transformar y siempre hubo un movimiento

45. J. FONTANA, «Febrero de 1936: la invención de la memoria», en R. ROBLEDO (2005), *Sueños de concordia: Filiberto Villalobos y su tiempo histórico, 1900-1955*, Salamanca, Caja Duero, pp. 409-422.

46. «La campaña de 1936» en *BIRA*, n.º 45, marzo de 1936, p. 210. Artículo sin firma; es posible que el autor fuera Vázquez Humasqué, Director General del IRA. La cursiva es de mi responsabilidad.

social que presionaba para que el acceso a la tierra no fuera una limosna temporal para unos pocos.

El 26 de febrero de 1936 celebró sesión el Consejo Ejecutivo del IRA que seguía con la composición anterior a las elecciones. En su presentación el nuevo ministro Ruiz-Funes manifestó su intención de llevar a cabo la fase de ejecución de la reforma agraria, «la obra fundamental de la República»; se había terminado el tiempo de la discusión o la preparación. En el último punto del orden del día se dio cuenta de una Orden del Ministerio para que el IRA diera preferencia a los asentamientos, mientras se modificaba la Ley de 1935, propuesta que se elevaba al Consejo⁴⁷. De acuerdo con esto, al día siguiente se dictaban las normas «para aplicar coactivamente la reforma agraria»; era la primera medida del nuevo gobierno que utilizaba los procedimientos legales de la ley vigente de 1935 para hacer realidad la reforma.

Según esta norma del 27 de febrero (*Gaceta* de 29 de febrero), los servicios técnicos provinciales debían de elevar al IRA las propuestas de aplicación de la reforma indicando las fincas más adecuadas en el municipio. El IRA notificaba al propietario el expediente incoado y daba un plazo de 15 días para las alegaciones. La finca afectada podía ser expropiada o destinada a ocupación temporal para anticipar asentamientos. Solo cabía recurso de revisión ante el Tribunal Supremo.

Esta primera disposición cerraba el paso a los mecanismos obstructionistas que tanto habían paralizado la aplicación de la reforma en el primer bienio pero seguía teniendo los problemas de una reforma maniatada por trabas burocráticas. Por ejemplo, de haber tenido que hacer la reforma pagando las expropiaciones según dictaba la Ley de 1935 no se hubiera avanzado un paso, aunque también es cierto que había permitido acelerar el camino de las ocupaciones temporales. Con todo, el tiempo social corría a tal velocidad que dejaba rezagadas hasta las disposiciones más bienintencionadas como se demostró en tierras extremeñas, particularmente en Badajoz⁴⁸.

El 3 de marzo el Ministerio de Agricultura promulgó dos decretos que dieron un vuelco al proceso reformista (ambos en *Gaceta* del 5 de marzo). El primero de ellos restablecía la categoría rectora del IRA que había sido suprimida por la ley de restricciones de Chapaprieta; se creaba la Dirección del Instituto de Reforma Agraria (que recaería dos días después en el ingeniero Vázquez Humasqué) y se la dotaba de una capacidad ejecutiva y técnica, que nunca había tenido, y que se subordinaba a la responsabilidad de la política del Ministerio. De este modo, dos hombres de Izquierda Republicana, Ruiz-Funes y Vázquez Humasqué, fueron los encargados de llevar a cabo la reforma más importante en España después del proceso desamortizador.

El otro decreto del 3 de marzo estaba destinado a los yunteros de Cáceres y Badajoz que habían protagonizado diversos conflictos, en defensa de sus arrendamientos y que se habían tratado de canalizar con varias disposiciones legales. En el preámbulo

47. BIRA, n° 44, febrero 1936, pp. 131, 137.

48. Como este apartado se centra en los aspectos normativos, habrá que acudir a las obras que tienen en cuenta todos los aspectos, ESPINOSA, *La primavera...*, *op. cit.*, *passim*; RIESCO, *La reforma...*, pp. 313-322.

del decreto se exponía la necesidad de reparar la injusticia provocada por los desahucios de los yunteros como resultado de la política antirreformista de 1935:

Hay que reconocer que no se ha logrado tal propósito. Solo puede conseguirse la solución del problema realizando una justicia que repare los daños causados con los desahucios y despidos y que reponga en la posesión de la tierra a los yunteros que tradicionalmente venían labrándola con sus instrumentos de trabajo. La adquisición de yuntas y su obligado sostenimiento han surgido en concepto de capital móvil, porque había otro capital, el de la tierra, que tradicionalmente venían aportando los propietarios. Rota la relación jurídica por imperio de la voluntad de los últimos, importa reanudarla por una acción del Estado para que no se esterilice el medio de trabajo y no se aumente el paro obrero rural al tomarlos improductivos. Así se reivindicará un derecho del trabajador, lográndose además el fin de redistribución de los cultivadores directos y que, por su peculiar modo de actuar, han demostrado una destacada capacidad para la pequeña empresa agrícola, que debe encontrar el obligado apoyo en el Poder público⁴⁹.

En el articulado se restablecía el derecho a recuperar el uso y disfrute de las tierras que anteriormente hubieran utilizado durante 1933-1936. El yuntero se comprometía a abonar el importe de semillas y labores efectuadas, lo que indica el poder económico de estos labradores, en tierras cuya ocupación era temporal, como fórmula de anticipar asentamientos; aunque hubiera recurso, no se suspendía el asentamiento. En esencia, creo que este decreto estaba destinado simplemente a corregir los desahucios provocados por el incumplimiento o agotamiento de la legislación de 1932-34, por la aprobación de la Ley de Arrendamientos de 1935 o por motivos sociopolíticos que tanto proliferaron con el triunfo de las derechas. Su alcance era, pues, limitado.

Dos días después (Decreto de 5 de marzo, *Gaceta* del 11) se ordenaba al Director del IRA realizar los asentamientos, utilizando el procedimiento de ocupación temporal, en las provincias de Badajoz, Cádiz, Cáceres, Toledo y Salamanca. Los campesinos debían estar inscritos en el Censo de Campesinos; el marco legal seguía siendo la Ley de 1935, con plazo máximo de un mes para la tramitación del expediente. Y el 14 de marzo (*Gaceta* 15 de marzo) se extendía la aplicación del decreto de 3 de marzo a las provincias limítrofes de Cáceres y Badajoz. Progresivamente, el epicentro extremeño de la reforma iba extendiendo su influencia en las provincias vecinas.

Pero este mismo día 14 de marzo, lo que indica la presión social para ajustar la legislación a la realidad, hubo que publicar otro decreto (*Gaceta* del 17) que ampliaba el grupo de beneficiados de la reforma. Es importante fijarse en el preámbulo del decreto que informa de los constantes aguaceros, que acompañaron fielmente el periodo de cambio político. Desde diciembre de 1935 a mediados de marzo de 1936 se concentraron las lluvias más importantes del siglo. En Badajoz las precipitaciones superaron en un 77% las del último quinquenio (775 mm. frente a los 437 mm. de lluvia media anual) lo que impidió hacer la escarda o la siembra⁵⁰. Es

49. Decreto 3 de marzo, *Gaceta* del 5, en *BIRA*, marzo 1936, pp. 195-197.

50. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, p. 421, F. ESPINOSA, *La primavera del Frente Popular...*, p. 182.

decir el paro estructural habitual se incrementó cuando las expectativas del cambio político eran más fuertes.

En la actualidad, los daños provocados por estas circunstancias climatológicas son paliados por asignaciones del gasto público, pero en 1936 no existía esta posibilidad, y con las izquierdas en el poder, no cabía apelar al recurso de las limosnas o de los alojamientos administrados por los poderosos. El problema de la clase campesina de los yunteros exigía «inmediata solución» que pasaba por alterar la distribución de cultivos del terreno adhesionado en beneficio de la agricultura; pero la ganadería no tenía que verse perjudicada:

Dispuesto ahora el Gobierno de la República a resolver definitivamente dicha situación, y teniendo en cuenta que la modalidad especial del trabajo de estos cultivadores exige la posesión de la tierra arable en el momento en que cese el período de lluvias que viene retrasando las labores de la barbechera, ha acordado la ejecución de la ley de Reforma Agraria en cuanto pueda serles aplicable mediante un procedimiento rápido y sumario. Por otra parte, debiendo actuar sobre tierras con medias hierbas, el año agrícola climatológico facilita la resolución del caso porque hay abundancia de pastos espontáneos, y una vez asegurado el tiempo bonancible, el desarrollo de dicha producción espontánea compensará la contracción de las extensiones dedicadas al pastoreo y permitirá el sostenimiento con desahogo del ganado trashumante, que ha de permanecer todavía algún tiempo en los invernaderos de las dehesas extremeñas⁵¹.

En el nuevo decreto *todos los campesinos yunteros* vecindados en las provincias de Cáceres y Badajoz podían entrar en posesión de una suerte de tierra de dehesa, para efectuar en ella las labores de barbecho. Se acudía por primera vez al concepto de «utilidad social» de la Ley de 1935 para extender la reforma a los yunteros de las zonas de provincias limítrofes y se daba preferencia a los que hubieren sido desahuciados o expulsados individual o colectivamente por los propietarios de las fincas en las que labraron durante los años 1933 y siguientes. Como en decretos anteriores, era una forma de anticipar asentamientos.

El decreto de 14 de marzo seguía ampliando los beneficiarios de la reforma (siempre que tuvieran capital de explotación), mantenía la idea correctora de las injusticias de los desahucios y se atrevía a romper, por primera vez en la historia de la reforma, el predominio del pasto mediante la roturación de una hoja que no podía superar el 25% de la dehesa de puro pasto (con excepciones que dictarían los técnicos). La actuación era inmediata, tan pronto cesaran las lluvias, mediante acta del IRA, lo aceptara o no el propietario. El IRA se encargaría también de proporcionar los auxilios económicos para la siembra del otoño; el propietario recibiría el 4% del valor de la tierra ocupada.

Pese a los avances de estos decretos la reforma no se paró aquí y de ello se encargó con sus movilizaciones y otros medios la FETT⁵². El resultado se plasmó en el célebre Decreto del 20 de marzo por el que se llevó a cabo realmente la reforma agraria cuando

51. Decreto 14 marzo de 1936 (*Gaceta* del 17, *BIRA*, 46, pp. 206-207).

52. ESPINOSA, *La primavera...*, 113-115.

iban a cumplirse cinco años de la llegada de la República. Más que referirnos a la Ley de 1932 cuando se habla de reforma agraria, la referencia obligada tendría que ser el Decreto de 20 de marzo que, por cierto, tardó ocho días en publicarse en la *Gaceta*. El problema del paro no podía resolverse ya con «la buena voluntad de los terratenientes» y resultaba necesario acometer el cambio en la estructura de la propiedad.

La difícil situación económica por que pasan actualmente los obreros agrícolas, agravada por las persistentes lluvias, que no han permitido realizar sino muy escasas labores, exige una resolución rápida que pueda coadyuvar a la implantación de la Reforma Agraria en aquellas provincias como Cádiz, Toledo, Cáceres, Badajoz y Salamanca en las que se siente este agobio con mayor intensidad por las clases campesinas. Una de las finalidades de la Reforma Agraria es la de resolver el problema de una mejor distribución de la tierra.

Para ello importa conjugar los preceptos de la Ley de 9 de noviembre de 1935 con una rapidez en la actuación que impone el agudo paro campesino. La crisis económica que afecta con bastante intensidad a nuestra Agricultura no permitirá en muchos casos, aun contando con la buena voluntad de los terratenientes, resolver o atenuar en gran parte el problema actual del paro.

Circunstancias de otros órdenes, como la gran concentración de la propiedad, el elevado censo campesino en relación con la suma total de habitantes de un pueblo, el reducido término municipal, el predominio de los cultivos extensivos, que necesitan escasa mano de obra o que dan lugar a que ésta se distribuya irregularmente durante el año agrícola, son una realidad y un obstáculo para la solución apremiante que requiere el problema social del campo.

Para solucionar este conflicto procede que por el Instituto de Reforma Agraria se haga aplicación de la facultad que le concede el artículo 14 de la Ley de 9 de noviembre de 1935 y se declaren de utilidad social todas aquellas fincas situadas en un término municipal o que se extiendan a los varios municipios que puedan resolver el problema agrario y, a la vez, que sean ocupadas temporalmente, en tanto se incoa el expediente de expropiación de las mismas, con la sola finalidad de anticipar los asentamientos⁵³.

El Decreto de 20 de marzo se hizo realidad con la gran invasión de fincas del 25 de marzo de 1936, el acontecimiento más singular de la reforma agraria republicana: varios miles de yunteros ocuparon cerca de 1.500 fincas en la provincia de Badajoz; a fines de ese mes ascendían a unos 41.500 y la superficie afectada era algo más de 100.000 has. El IRA legalizó las ocupaciones y corrigió los defectos técnicos de la ocupación⁵⁴. Iniciada la guerra, el IRA contabilizó, desde febrero hasta el

53. Decreto 20 de marzo (*Gaceta* del 28), *BIRA*, 46, pp. 206-207.

54. «Según el propio Instituto, la táctica de los campesinos siempre fue retirarse cuando llegaban las fuerzas enviadas por el gobernador y volver al día siguiente. El resultado fue que todos salieron ganando: el Gobierno dando la impresión de que controlaba el problema –ya no hubo nuevas invasiones de tierras– y los campesinos obligando con su actitud al poder a que se tomara en serio el problema de la tierra. El equilibrio entre legalidad y legitimidad se había conseguido», ESPINOSA, *La primavera...*, p. 134.

inicio de «militarada antirrepublicana», la ocupación de 712.070 has.⁵⁵, es decir en poco más de cuatro meses se entregó cinco o seis veces más tierra que en los tres años anteriores.

El Decreto de 20 de marzo pretendía hacer realidad el artículo 14 de la Ley de 1935 al que me he referido antes. Posteriormente, el 18 de junio, se daría rango de Ley al Decreto de 20 de marzo, aunque eliminando la posibilidad de recurrir la declaración de «utilidad social» y la ocupación temporal, que se había reconocido en el Decreto. En la misma norma se procedía a derogar la Ley de Reforma Agraria de 1 de agosto de 1935 y el texto refundido de 9 de septiembre de 1935 y se declaraba en vigor la Ley de Reforma Agraria de 1932.

El 16 de abril de 1936 el Ministro Ruiz Funes presentó un nuevo proyecto de Ley de Bases de la Reforma Agraria, complementado por otro sobre adquisición de propiedad por arrendatarios y aparceros. El nuevo proyecto, que sería discutido en las Cortes en los meses siguientes, trataba de recuperar en buena parte la Ley de 1932 en cuanto a las tierras susceptibles de expropiación⁵⁶, que serían incluidas en un Inventario por el IRA con la colaboración de los ayuntamientos.

Se prescindía de la cláusula de «utilidad social» y se garantizaba la indemnización en todos los casos de expropiación, así como el pago de una renta en caso de practicar ocupaciones temporales para anticipar asentamientos. Las fincas se podrían entregar a braceros, en asentamiento, a pequeños arrendatarios y propietarios, en propiedad mediante el pago al contado o a plazos, y finalmente a colectividades, ya fuera en propiedad, en arrendamiento o a censo reservativo.

Conviene finalizar este apartado citando la opinión de los técnicos del IRA para quienes el Decreto de 20 de marzo superaba el concepto puramente individualista de la propiedad, insostenible ya antes de la Primera Guerra Mundial⁵⁷, en la misma dirección que había expuesto Canalejas. Ahora bien, hasta julio de 1936 la reforma no se hizo con expropiación sino con ocupaciones temporales. El titulado Movimiento Nacional ideado para acabar con la anarquía desencadenó la gran expropiación.

3. LA GRAN EXPROPIACIÓN, 1936-1939⁵⁸

«Estalló la sublevación. La Reforma Agraria siguió su marcha»⁵⁹. Con este aire de normalidad inicia su exposición el autor institucional del libro publicado en mayo de 1937 en Valencia a donde se había trasladado el Gobierno a principios de noviembre. No era erróneo el aserto pues el mismo ministro Ruiz-Funes, el IRA

55. *BIRA*, n° 51, septiembre de 1936.

56. Aunque se reducían significativamente los límites máximos superficiales de las propiedades, siendo susceptible de expropiación el exceso. *Gaceta* 19 de abril de 1936.

57. A. AYENSA, «Los fundamentos del Decreto de 20 de marzo de 1936», *BIRA*, 48, junio 1936, pp. 655-663.

58. Este apartado se basa en R. ROBLEDO (coord.), *Historia del Ministerio de Agricultura, 1900-2008*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, 2011, pp. 81-144.

59. IRA, *La Reforma agraria en España. Sus motivos, su esencia, su acción*, Valencia, 1937, p. 61.

y los cuadros técnicos seguían con la política del Frente Popular, pero sin duda la marcha de la reforma adquirió una intensidad desconocida.

De las disposiciones del Ministerio de Agricultura⁶⁰, conviene destacar el Decreto de 8 de agosto de 1936 que firmó todavía Ruiz-Funes; se refería a la intervención de la tierra abandonada, y se limitaba a autorizar a los Ayuntamientos, asistidos por las organizaciones obreras, para que actuaran como delegados especiales del IRA en la intervención temporal. También hacía una llamada a los campesinos leales para declarar que su adhesión recibiría merecido premio en la posesión de las tierras. Pero el objetivo principal, aparte de dar sanción legal a determinadas actuaciones, era el que no se interrumpiera la recolección y almacenaje de cereales por el abandono de propietarios o de administradores.

De acuerdo con los condicionantes de política internacional con que se encontró la República y con la influencia del PCE en España (había obtenido 17 diputados en las elecciones de febrero), los comunistas entraron en el gobierno de Largo Caballero el 4 de septiembre de 1936. Y así se hizo cargo del Ministerio de Agricultura Vicente Uribe. La estrategia comunista era ante todo la de defender la República dejando de lado cualquier veleidad revolucionaria; las políticas de «Frentes Populares», que sancionó la Internacional Comunista en 1935, obligaban a los comunistas a aliarse con otras fuerzas, desde campesinos a intelectuales, y a postergar la revolución en beneficio del orden republicano, del respeto a la propiedad, todo en pro de la lucha común contra el fascismo.

El Decreto de 7 de octubre de 1936 que firmó Uribe marcaba un antes y un después en el proceso de expropiación, es decir, en el cambio en la titularidad en la propiedad de la tierra. Hasta entonces, como hemos explicado, la expropiación se había reducido a los encartados por el golpe de Sanjurjo y con incidencia limitada. Es cierto que con el Frente Popular se intensificó la reforma pero lo hizo, como hemos visto antes, mediante la ocupación de tierras por las que se pagaba una renta. Aunque era inevitable la incertidumbre creada por la ley de reforma agraria y su temido Inventario, el gran propietario español tenía en julio de 1936 las mismas hectáreas que en abril de 1931.

A principios de octubre, con Franco ya en la jefatura del Estado nacionalista, el Decreto de Uribe buscaba castigar económicamente a los «sublevados y financiadores de la rebelión» entre los que se hallaban «los grandes propietarios latifundistas». Si en el Decreto de 20 de marzo de 1936, que permitió agilizar la reforma en el Frente Popular, el motivo determinante fue la declaración de utilidad social, en el Decreto de 7 de octubre el motivo había pasado a ser social y político.

Merece la pena recoger la argumentación jurídica y social del Decreto de Uribe que hizo el IRA:

La faceta jurídica está representada por la expropiación formal que se prescribe en el artículo 1º Porque cabe preguntar: ¿es jurídica esta expropiación?

Es cierto que en el momento revolucionario, cuando hasta las más íntimas prerrogativas del individuo están en suspenso, mal se puede revisar en el terreno

60. IRA, *Cinco fechas de la Revolución Agraria*, 1938, s.l.

del derecho una expropiación que se decreta contra los que se han levantado en armas frente al poder constituido. Es más: la tal expropiación, de tipo político, resultaría en muchos casos una medida de buen gobierno, de cara a la economía, ya que el propietario que se ha levantado en armas, o está ausente, o sometido a proceso; nunca, desde luego, en condiciones de cultivar sus fincas que, por lo común, aparecerían abandonadas. Como se ve, por otra parte, el carácter de faccioso se aquilata objetivamente y con todas las garantías de un juicio sereno.

Pero hay otro aspecto de la cuestión que interesa recalcar: El Decreto de 7 de Octubre es puramente jurídico, por ser constitucional. En este sentido es tan perfecto como el de 20 de Marzo. Nos hallamos en el caso de un Decreto-ley dado en momentos excepcionales (verdadero «Reglamento de Necesidad») por el que **se acuerda la expropiación sin indemnización que admite por Ley el artículo 44 de la Carta Constitucional**. El motivo determinante de la declaración de utilidad social, que era de tipo social-técnico en el Decreto de 20 de Marzo, ha pasado a ser en el de 7 de Octubre social-político. Por otra parte, en la ejecución del primero, como ya hemos visto, el Instituto de Reforma Agraria no expropiaba, aunque podía hacerlo, respetando aún la moderación con que estaba concebida la Ley del 32 (Base 5), la cual se fijaba en las características objetivas de las fincas y no en las necesidades sociales del ambiente; mientras que, al cumplir el Decreto de Octubre, ha expropiado, libre ya de las trabas impuestas por aquella Ley que el referido Decreto vino a derogar expresamente, en tanto, en cuanto con él no estuviera conforme, virtualidad que no alcanzó el Decreto de Marzo.

La otra faceta es de carácter social como ya acentuamos antes, y se refiere al destino que se dan a esas fincas expropiadas se adjudican en disfrute perpetuo a los braceros y pequeños campesinos que habrán de cultivarlas en el régimen (individual o colectivo) que les plazca. Y siempre dando preferencia al que, como bracero, arrendatario o aparcerero, viniera cultivándolas⁶¹.

Creo que el texto refleja bien la oportunidad política y la legitimidad que querían darle las autoridades al decreto de Uribe. Esta disposición cambió radicalmente la situación al acordar la expropiación sin indemnización y a favor del Estado de las fincas rústicas de los propietarios que hubieran prestado

su colaboración en cualquier forma al movimiento subversivo o su ayuda con recursos en moneda o especie, auxilios, servicios, confidencias o simple resistencia o desobediencia a las disposiciones o acuerdos del Gobierno legítimo de la República deban ser clasificados como enemigos del Régimen y comprendidos en el grupo de insurrectos...

Se establecían, eso sí, unos rigurosos trámites para controlar el proceso «desde arriba» y dejando al IRA como organismo tutelar. La Junta Calificadora Municipal proponía la inclusión del propietario expropiable haciendo para ello, según normas posteriores, una propuesta razonada en base a criterios económico-sociales

61. IRA, *La Reforma agraria...*, 1937, p. 66; énfasis en el original.

(sistema de explotación racional o no, cumplimiento de bases de trabajo, cultivo directo o no), y políticos («actividades en los primeros días del movimiento insurreccional»). Después de pasar a la Junta Calificadora Provincial este «expediente de declaración de faccioso» se transmitía al Gobierno, que le daba sanción oficial en la Gaceta; luego venía el acta de expropiación de la finca, la formación del inventario de explotación hasta que el IRA la entregaba «en usufructo a perpetuidad» a las organizaciones de obreros y campesinos o a los pequeños cultivadores «siempre que se mantenga la racional explotación». Cabía recurso del considerado insurrecto pero «al sólo efecto de rectificación de conceptos», expresión que interpreto, por ejemplo, si el expropiado lo era por unos u otros motivos.

Este breve resumen indica claramente el carácter de centralización que se confería al proceso. Aparte del protagonismo del IRA, las Juntas Provinciales Calificadoras serían presididas por un Delegado del Ministerio de Agricultura y los técnicos del Ministerio aconsejarían la forma más racional de cultivo de la tierra. Por otra parte, se trataba de un procedimiento bastante expeditivo, pues los recursos de los afectados se limitaban a «rectificación de conceptos» y por tanto tenía una gran potencialidad en teoría. Que todo este engranaje de Juntas Calificadoras para la inclusión de facciosos y decisiones ministeriales que la ratificaran tuviera un funcionamiento eficaz no fue fácil, como pone en evidencia la investigación⁶² y el simple goteo de disposiciones. De éstas merece destacarse la orden ministerial de 3 de enero de 1938 en plena preparación de la ofensiva de Teruel —«es preciso disponer en el momento presente del campo cultivable en toda extensión para obtener el mayor rendimiento posible»— que confesaba el éxito solo parcial en la eliminación del problema del insurrecto en el agro y la ocupación legal de sus propiedades: para ello obligaba a celebrar reuniones de las Juntas Calificadoras al menos una vez a la semana.

El único recuento disponible del alcance de la expropiación hasta agosto de 1938 procede de Pascual Carrión⁶³, que dio la cifra de 5.458.885 has., un 40% confiscadas por motivos políticos, un 37% por razones de utilidad social y el 23% restante se trataba de propiedades ocupadas directamente por los campesinos a título provisional.

La reforma iniciada en marzo del 36 e intensificada extraordinariamente a partir del verano del 1936 se atuvo al canon de las reformas agrarias por el escaso tiempo empleado en su realización (que hay que medir en meses más que en años) y por la importancia de la superficie útil afectada: casi 5,5 millones de hectáreas, sin contar Cataluña y Aragón. Esto supondría un 30% de la superficie total con diferente impacto provincial: Jaén (65%), Ciudad Real (57%), Granada (54%), Albacete (34%) y Madrid, Murcia en torno al 25%⁶⁴, igual que Badajoz y Córdoba si bien en estos casos el porcentaje subiría varios puntos si la referencia fuera el territorio en manos republicanas. No hay datos para Cataluña y Aragón, donde sin duda la expropiación no fue un hecho accidental. Si aplicamos el mismo porcentaje del 30% es posible

62. L. GARRIDO, *Colectividades agrarias en Andalucía: Jaén (1931-1939)*, Madrid, Siglo XXI, 1979, pp. 45-61.

63. P. CARRIÓN, *La Reforma Agraria de la 2ª República y la situación actual de la agricultura española*, Barcelona, Ariel, 1973, p. 135.

64. J. MAURICE, «Problemática de las colectividades agrarias en la Guerra Civil», *Agricultura y Sociedad*, 7, 1978, p. 81.

que las hectáreas expropiadas pasaran de los 7 millones. En la comparación con las reformas del siglo XX, excluidas Rusia y China, la republicana superaría el promedio de superficie útil afectada⁶⁵. También, como en cualquier reforma agraria, fue inevitable la desorganización que provoca el cambio de titularidad y que en este caso se acentuó por la incidencia de la guerra y de las divisiones políticas. Pero ninguna reforma tiene posibilidades de éxito si se queda en un mero reparto.

Pocas constantes hay en la política del Ministerio y en concreto del IRA sobre la necesidad de acompañar la reforma con capital de explotación. De acuerdo con la función de tutela económica desempeñada por el IRA, al igual que había hecho con los asentamientos antes de 1936, no se limitó a proporcionar tierras sino que ayudó a su puesta en explotación, de modo que desde el inicio de la guerra hasta febrero de 1937 había concedido 43,5 millones de pesetas de créditos en concepto de anticipos reintegrables, una cantidad que, aun descontada la inflación, era bien significativa si se tiene en cuenta el gasto destinado a Agricultura antes de 1936.

Cuadro 3. Créditos otorgados por el IRA (pts.)

Regiones	19 jul-31 dic. 36	enero-feb. 37	Total	%
Castilla-La Mancha	15.704.084	4.068.847	19.772.931	45,5
País Valenciano	5.153.975	1.090.990	6.244.965	14,4
Murcia	1.591.433	263.644	1.855.077	4,3
Madrid	2.098.014		2.098.014	4,8
Andalucía	810.038	10.711.130	11.521.168	26,5
Aragón		1.500.000	1.500.000	3,4
Otras (Badajoz, Ávila)	511.700		511.700	1,2
TOTAL	25.869.244	17.634.611	43.503.855	100

Fuente: Elaboración según IRA, *La Reforma agraria en España...*, 1937, p. 68.

De los datos de este cuadro (en el que se han corregido errores de la fuente original, el más obvio el que imputaba a Ciudad Real –Ciudad Libre en la época– 11,9 millones en vez de 1,9), conviene hacer unas breves observaciones. Por abajo, el caso más llamativo es el de Aragón, la región donde hubo gran implantación de la colectivización. Su orientación anarquista debe haber condicionado que ocupe el último lugar. Por arriba sobresale Castilla-La Mancha, donde Albacete y Ciudad Real copan el 72% de los créditos de la región. Finalmente, Andalucía es básicamente la provincia de Jaén, con el 71% de los créditos concedidos y además recibidos en los primeros meses de 1937.

65. K. DEININGER, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington, D.C., World Bank, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 144. Si corregimos la cifras del Instituto Internacional de Agricultura que sólo ofrece datos hasta julio de 1936, España sería el primer país por número de has. y el tercero en términos relativos en el conjunto de países europeos durante el periodo de entreguerras: P. BRASSLEY, «Land reforma and reallocation in interwar in Europe», en R. CONGOST & R. SANTOS (ed.), *Contexts of Property in Europe. The Social Embeddedness of Property Rights in Land in Historical Perspective*, Turnhout, Brépols, 2010, p. 151.

No es el momento de afrontar el tema de las colectividades, en el que además subyacen dos debates no siempre explícitos: la superioridad o no de la explotación colectiva frente a la individual y la responsabilidad de las colectividades en la derrota de la República (imputación sin duda desproporcionada si se acepta que la colectivización debió de afectar a menos de una quinta parte de la superficie agraria de la España republicana). Tanto la relevancia del debate teórico como la del político condicionan en gran medida la visión del fenómeno colectivista, que por las propias características en que se desenvolvía se resiste a la labor de síntesis o a una lectura unívoca. Más de una investigación de los últimos años está reduciendo la aureola de utopismo en beneficio de la extensión del oportunismo y el *modus vivendi* de los colectivistas para sus propios fines. No fue fácil la coexistencia entre «individualistas» y «colectivistas» y menudearon los conflictos y los choques violentos entre «gente precipitada en la miseria» que proclamaba la utopía revolucionaria frente a «campesinos y arrendatarios sumidos en la pobreza». Las formas de exclusión social que provocaban estos conflictos no hacían sino generar inoperancia y desmoralización, los peores aliados para ganar la guerra⁶⁶.

La estrategia dilatoria de posponer la revolución y proclamar, como hizo Uribe a fines de 1936, que «la propiedad del pequeño campesino es sagrada y al que ataca o atenta a esta propiedad o a este trabajo tenemos que considerarlo como adversario del régimen» marcó muchos de los conflictos entre las autoridades del Ministerio de Agricultura y del IRA frente a los cenetistas y otros partidarios de la colectivización inmediata, acusada de «izquierdismo infantil». El enunciado de diversos discursos en el otoño de 1936 publicados por el Ministerio (*Nadie está autorizado para saquear campos y pueblos*) ilustra fehacientemente los enfrentamientos; Uribe tenía que proclamar en Algemés que el Gobierno no había autorizado a nadie para que se incautara de las cosechas y que no se impondría por la violencia la colectivización del trabajo.

Con la perspectiva actual pocas dudas caben de la coherencia de la política del Ministerio de Agricultura frente a la de sus detractores, que reivindicaban la revolución en el campo en 1937 y que acabarían apoyando en marzo de 1939 el golpe del coronel Casado contra Negrín y los comunistas. Se buscaba lograr una «paz honrosa» y evitar los sufrimientos de la resistencia. Pero esta estrategia impidió la evacuación ordenada de los republicanos que quedaron, sin garantía alguna, a merced de las represalias de los vencedores.

Conviene finalizar recordando el momento en el que las Cortes, gracias a la sublevación de Sanjurjo, adoptaron la medida de expropiar sin indemnización las tierras de los Grandes de España. El discurso de Azaña del 18 de agosto de 1932 fue tajante: «Porque no nos engañemos: o nosotros los republicanos tomamos todas aquellas medidas que conduzcan al desarme de las cabilas monárquicas o son las cabilas monárquicas que se alzan contra nosotros las que con nosotros acaban». Pero Azaña imitaba a Robespierre solo en su retórica, no en sus actos⁶⁷ y menos de cuatro años después de este discurso se había cumplido la profecía con un segundo golpe de Estado que iniciaba la guerra civil.

66. F. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Guerra o revolución: el Partido Comunista de España en la guerra civil*, Barcelona, Crítica, 2010, 161-171.

67. MALEFAKIS, *op. cit.*, p. 241.

ANEXO I

LEY DE BASES DE LA REFORMA AGRARIA. Base 5

Serán susceptibles de expropiación las tierras incluidas en los siguientes apartados:

- 1.º Las ofrecidas voluntariamente por sus dueños, siempre que su adquisición se considere de interés por el Instituto de Reforma Agraria.
- 2.º Las que se transmitan contractualmente a título oneroso sobre las cuales y a este solo efecto, podrá ejercer el Estado el derecho de retracto en las mismas condiciones que determine la legislación civil vigente.
- 3.º Las adjudicadas al Estado, Región, provincia o Municipio, por razón de débito, herencia o legado y cualesquiera otras que posean con carácter de propiedad privada.
- 4.º Las fincas rústicas de Corporaciones, Fundaciones y Establecimientos públicos que las exploten en régimen de arrendamiento, aparcería o en cualquiera otra forma que no sea la explotación directa, exceptuándose las tierras correspondientes a aquellas Fundaciones en que el título exija la conservación de las mismas como requisito de subsistencia, si bien en este caso podrán ser sometidas a régimen de arrendamientos colectivos.
- 5.º Las que por las circunstancias de su adquisición, por no ser explotadas directamente por los adquirentes y por las condiciones personales de los mismos, deba presumirse que fueron compradas con fines de especulación o con el único objeto de percibir su renta.
- 6.º Las que constituyeron señoríos jurisdiccionales y que se hayan transmitido hasta llegar a sus actuales dueños por herencia, legado o donación. También lo serán aquellas tierras de señorío que se hayan transmitido por el vendedor con la fórmula de a riesgo y ventura, o en las que se haya consignado por el cedente que no vendría obligado a la evicción o saneamiento conforme a derecho, porque enajenaba su propiedad en las mismas condiciones en que la venía poseyendo.
- 7.º Las incultas o manifiestamente mal cultivadas, en toda aquella porción que, por su fertilidad y favorable situación, permita un cultivo permanente, con rendimiento económico superior al actual, cuando se acrediten tales circunstancias por dictamen técnico reglamentario, previo informe de las Asociaciones agrícolas y de los Ayuntamientos del término donde radiquen las fincas.
- 8.º Las que debiendo haber sido regadas por existir un embalse y establecer la Ley la obligación del riego, no lo hayan sido aún, cuando todas estas circunstancias se acrediten previo informe técnico.
- 9.º Las que hubieren de ser regadas en adelante con agua proveniente de obras hidráulicas, costeadas en todo o en parte por el Estado, acreditándose este extremo por dictamen técnico reglamentario, salvo aquellas que, cultivadas directamente por sus propietarios, no excedan de la extensión superficial que para las tierras de regadío se fija en el apartado 13 de esta Base.
- 10.º Las situadas a distancia menor de dos kilómetros del casco de los pueblos de menos de 25.000 habitantes de derecho, cuando su propietario posea en el término municipal fincas cuya renta catastral exceda la cantidad de 1.000 pesetas, siempre que no estén cultivadas directamente por sus dueños.
- 11.º Las pertenecientes a un solo propietario que, no estando comprendidas en los demás apartados de esta Base, tengan asignado un líquido imponible superior al 20 por 100 del

68. Anexos I y II, F. ARCAVA, *La reforma agraria de 15 de septiembre de 1932*, Madrid, Editorial Reus, 1933.

cupo total de la riqueza rústica del término municipal en que estén enclavadas, siempre que su extensión superficial exceda de la sexta parte del mismo y expropiándose solamente la porción que sobrepase del mencionado líquido imponible.

12.º Las explotadas sistemáticamente en régimen de arrendamiento a renta fija, en dinero o en especie, durante doce o más años, excepción hecha de las arrendadas en nombre de menores o incapacitados, los bienes que constituyan la dote inestimada de las mujeres casadas, los poseídos en usufructo, los sujetos a sustitución fideicomisaria o a condición resolutoria y los reservables. También se exceptuarán, en su caso, cuando al adquirir la finca el actual propietario no haya podido explotarla directamente por tener que respetar un contrato de arrendamiento otorgado con anterioridad, siempre que por carecer de otras o por cultivar directamente la mayoría de las que le pertenezcan deba presumirse racionalmente que la adquisición tuvo por fin destinarla a la explotación directa. La existencia del contrato de arrendamiento deberá probarse por su inscripción en los Registros de la Propiedad o de arrendamiento, o constar en escritura pública o documento privado que reúna los requisitos exigidos por el artículo 1.227 del Código civil⁶⁹.

13.º Las propiedades pertenecientes a toda persona natural o jurídica, en la parte de su extensión que en cada término municipal exceda de las cifras que señalen las Juntas provinciales para cada uno de aquéllos, según las necesidades de la localidad, propiedades que han de estar comprendidas dentro de los límites que a continuación se expresan:

1.º En secano:

- a) Tierras dedicadas al cultivo herbáceo en alternativa, de 300 a 600 hectáreas.
- b) Olivares asociados o no a otros cultivos, de 150 a 300 hectáreas.
- c) Terrenos dedicados al cultivo de la vid, de 100 a 150 hectáreas. Cuando las viñas estén filoxeradas, previa declaración oficial de esta enfermedad, se considerarán en cuanto a su extensión como tierras dedicadas al cultivo herbáceo en alternativa, y si los terrenos fuesen de regadío como los del caso segundo de este mismo apartado.
- d) Tierras con árboles o arbustos frutales en plantación regular, de 100 a 200 hectáreas.
- e) Dehesas de pasto y labor, con arbolado o sin él, de 400 a 750 hectáreas.

2.º En regadío:

Terrenos comprendidos en las grandes zonas regables, merced a obras realizadas con el auxilio del Estado y no incluidos en la Ley de 7 de junio de 1905, de 10 a 50 hectáreas.

Cuando la finca o fincas ofrezcan distintas modalidades culturales se reducirán al tipo de extensión fijado en el término municipal para el cultivo de secano herbáceo en alternativa, mediante el empleo de los coeficientes de relación que se deriven de las cifras señaladas anteriormente.

En los casos de cultivos directos por el propietario, se aumentarán en un 33 por 100 en los tipos mínimos y un 25 por 100 en los máximos que se señalan en este apartado. Cuando se trate de propietarios de bienes rústicos de la extinguida Grandeza de España, cuyos titulares hubieran ejercido en algún momento sus prerrogativas honoríficas, se les acumularán para los efectos de este número todas las fincas que posean en el territorio nacional.

Tendrán preferencia, a los efectos de ocupación y expropiación los terrenos comprendidos en esta Base que no hayan sido objeto de puesta en riego por cuenta de los propietarios, con arreglo a la Ley de 9 de abril de 1932.

69. Según la Base 2: «La aplicación del apartado 12 de la Base quinta, a los términos municipales de las provincias no mencionadas en la presente [Salamanca, Extremadura, Andalucía, Ciudad Real, Toledo y Albacete], sólo comprenderá aquellas fincas cuya extensión sea superior a 400 hectáreas en secano o 30 en regadío y a los propietarios cuyos predios en todo el territorio nacional sumen una extensión superior a las indicadas. La expropiación se limitará a la porción que exceda de tales cantidades».

También se expropiarán preferentemente, dentro de los distintos grupos enumerados, las fincas comprendidas en el apartado 11. Si la propiedad a que se refiere este párrafo no fuese susceptible de labor, podrá ser expropiada para constituir el patrimonio comunal del pueblo respectivo.

Si una finca se mantuviese proindiviso entre varios titulares se la estimará dividida en tantas partes como sean los propietarios de la misma, a los efectos de esta Base. Para todos los efectos de esta Ley, se entenderá que existe explotación directa cuando el propietario lleve el principal cultivo de la finca.

ANEXO II

LISTA DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN DE LAS PERSONAS QUE HAN PRESTADO ACATAMIENTO O AYUDA A LOS REBELDES

MINISTERIO DE AGRICULTURA, INDUSTRIA Y COMERCIO

ORDEN

Ilmo. Sr.: En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de 24 de agosto («Gaceta» del 25) referente a la expropiación sin indemnización, de los bienes rústicos de las personas naturales y jurídicas que han intervenido en el complot de 10 de agosto próximo pasado y a los fines marcados especialmente en los artículos 2.º, 3.º, 4.º y 5.º de la expresada Ley, se dispone la publicación de la primera lista que ha sido formada por el excelentísimo señor Ministro de la Gobernación, de las personas incursas en las disposiciones de la mencionada Ley por haber prestado acatamiento o ayuda a los rebeldes; lista que ha sido ratificada por el Consejo de Ministros celebrado el día 1.º de los corrientes, y que empieza en don Alfonso de Borbón y León y termina con el número 156 don Manuel Paúl Pagés.

Lo que comunico a V. I. a los efectos oportunos.
Madrid, 10 de octubre de 1932.

MARCELINO DOMINGO. Señor Inspector general de los Servicios Social Agrarios.

Número 1.—Alfonso de Borbón y León, ex Marqués de Squilache, de Madrid.

2.—Francisco María de Borbón y de Latorre, ex Duque de Sevilla.

3.—Santiago Muguero y Pierrat, ex Conde de Liniers, de Madrid.

4.—José María Márquez Castillejos, ex Duque de Grimaldi, de Madrid.

5.—Francisco Tuero Guerrero, ex Marqués de los Llanos, de Madrid.

6.—Joaquín Sentmenat Sarreira, ex Marqués de Sentmenat, de Madrid.

7.—Pedro Rodríguez del Toro, ex Conde de los Billares, de Madrid.

8.—Alvaro Pacheco Rubio, ex Marqués de Gandul, de Madrid.

9.—Cristóbal González Aguilar Fernández, ex Marqués de Saucedo, de Sevilla.

10.—Carlos Barbería Lombillos, ex Marqués de Lombillos, de Madrid.

11.—Juan Jácome y Ramírez de Cartagena, ex Marqués del Real Tesoro y ex Conde de Villamiranda, de Jerez de la Frontera.

12.—Fernando González Conde, de Madrid.

13.—Joaquín Patino Mesa, ex Conde de las Quemadas, de Madrid.

14.—Joaquín Crespi de Valdaura y Caro, ex Marqués de las Palmas, de Madrid.

15.—José Malcampo Fernández, ex Marqués de San Rafael, ex Conde de Joló y ex Vizconde de Mindanao, de Madrid.

16.—Ricardo Duque de Estrada Vereterra, ex Conde de la Vega del Sella, de Llanes (Oviedo).

17.—José Goitia Machimbarrena, ex Marqués de los Alamos del Guadalete, de Madrid.

- 18.—Fernando Roca de Togores Caballero, ex Marqués de Torneros, de Madrid.
- 19.—Diego Zulueta y Queipo de Llano, ex Conde de Casares, de Jerez de la Frontera.
- 20.—Agustín Cabeza de Vaca y Ruiz Soldado, ex Marqués de Crópani, de Málaga.
- 21.—Rafael Pérez de Vargas y Quero, ex Conde de la Quintería, de Andújar (Jaén).
- 22.—Juan Orozco Alvarez de Mijares, de Madrid.
- 23.—Gabriel de Benito Ibáñez Aldecoa, de Madrid.
- 24.—Ricardo Serrador Santes, de Salamanca.
- 25.—Eugenio Sauz de Larín, de Madrid.
- 26.—Antonio Cano Ortega, de Madrid.
- 27.—Bonifacio Martínez Baños y Ferrer, de Madrid.
- 28.—Joaquín Alconchet Luvet, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 29.—Emilio de Castro Alonso, de Madrid.
- 30.—Manuel Méndez Queipo de Llano y Pardo, de Madrid.
- 31.—Heliodoro Rolando Tella Cantos, de Madrid.
- 32.—Jaime Miláns del Bosch, de Madrid.
- 33.—José Martínez Valero, de Madrid.
- 34.—Joviñano Guñón García, de Aranjuez (Madrid).
- 35.—José Berrocal Carlier, de Madrid.
- 36.—Leopoldo Trenor Pardo de Donbeun, de Madrid.
- 37.—Francisco Rosales Urseti, de Madrid.
- 38.—José María Méndez Vigo Rodríguez de Toro, de Madrid.
- 39.—Luis Loño Aquaroni, de Madrid.
- 40.—Carlos Gutiérrez Maturana, de Madrid.
- 41.—Agustín Crespi de Valdaura, de Madrid.
- 42.—Luis Ponte y Manso de Zúñiga, de Madrid.
- 43.—Emilio Abarca Millán, de Madrid.
- 44.—Ricardo Fernández García Vinuesa, de Madrid.
- 45.—Fernando Cobián y Fernández de Córdoba, de Madrid.
- 46.—Luis Díez de Rivera, de Madrid.
- 47.—José López García, de Madrid.
- 48.—Gabriel Pozas Perea, de Vitoria.
- 49.—Aniceto Ramos Charco Villaseñor, de Madrid.
- 50.—Miguel Morían Lobarra, de Madrid.
- 51.—Ricardo Uhagón Ceballos, de Madrid.
- 52.—Enrique Sánchez Ocaña del Campo, de Madrid.
- 53.—Félix Valenzuela Hita, de Guadalajara.
- 54.—José Serrano Rosales, de Madrid.
- 55.—Jaime Arteaga Falgeras, de Madrid.
- 56.—Ernesto Fernández Maqueira, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 57.—Antonio Sáinz Fernández, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 58.—Manuel Fernández Silvestre Duarte, de Madrid.
- 59.—Nemesio Martínez Hombre, de Madrid.
- 60.—Juan Delgado Mena, de Ciudad Rodrigo (Salamanca).
- 61.—Jesús Clemente Alonso, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 62.—José Vallejo Peralta, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 63.—Francisco Manella. Duquerque, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 64.—Enrique Varges Pozurama, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 65.—Daniel Alós Guerrero, de Madrid.
- 66.—Antonio Santacruz Badía, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 67.—Marcelino López Sánchez, de Alcalá de Henares (Madrid).

- 68.—Alfonso Gómez Pinedo, de Madrid.
- 69.—Alvaro Soriano Muñoz, de Madrid.
- 70.—Horacio Moreu Hurtado, de Madrid.
- 71.—Juan de Ozaeta Guerra, de Madrid.
- 72.—Rafael López Heredia, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 73.—Enrique Mellado y Mellado, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 74.—César Moneo Ranz, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 75.—José María García Gandeira, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 76.—Pedro Sarraís Llasera, de Alcalá de Henares (Madrid).
- 77.—Iñigo de Arteaga Falguera, de Madrid.
- 78.—Capitolino Enrílez López de Morla, de Sevilla.
- 79.—Isidro Cáceres Ponce de León, de Valladolid.
- 80.—Alfonso Barrera Campos, de Madrid.
- 81.—Juan Roca de Togores Caballero, de Madrid.
- 82.—Joaquín Barroeta Pardo, de Madrid.
- 83.—Francisco Ansaldo Bejarano, de Madrid.
- 84.—Benito González Unda, de Guadalajara.
- 85.—Ángel Mora García, de Guadalajara.
- 86.—Manuel Rodríguez González, de Madrid.
- 87.—José Gómez Fernández, de Madrid.
- 88.—Mauricio López del Rivero Gutiérrez, de Madrid.
- 89.—Javier González de Amezua Nogueira, de Madrid.
- 90.—Gonzalo Valera Ruiz del Valle, de Madrid.
- 91.—José Manuel Domenech Ibarra, de Madrid.
- 92.—Camilo Hurtado de Amézaga, de Madrid.
- 93.—Diego Poyatos Bermejo, de Madrid.
- 94.—Juan José Rodríguez Díaz Prieto, de Madrid.
- 95.—Emilio Rotando Pebrer, de Madrid.
- 96.—Alfonso Gómez Sanz, de Madrid.
- 97.—Fernando González Aguilar, de Sevilla.
- 98.—Francisco Suárez Elcort, de Madrid.
- 99.—Ricardo Chicharro Nicolás, de Madrid.
- 100.—Pedro Chicharro Nicolás, de Madrid.
- 101.—Aristides Fernandez Vallespín, de Madrid.
- 102.—Andrés Gamboa Toledano, de Madrid.
- 103.—Adolfo Gómez Ruiz, de Madrid.
- 104.—Adolfo Martos Zabalburu, de Madrid.
- 105.—José María López Mancisidor de Solano, de Madrid.
- 106.—Julio Torres Azara, de Madrid.
- 107.—Alberto Rodríguez Sedaño Bosch, de Madrid.
- 108.—Francisco Ozaeta y Boleón, de Madrid.
- 109.—Mariano Alonso Montes, de Madrid.
- 110.—Joaquín Pahisa López de Queralt, de Madrid.
- 111.—Teodoro Aguilera Blanco, de Madrid.
- 112.—Antonio Cano Sánchez Pastor, de Madrid.
- 113.—Santiago Matesanz Martín, de Madrid.
- 114.—Ángel Puerta de la Torre, de Madrid.
- 115.—Francisco Mintegui Zarauz, de Madrid.
- 116.—Julio Pérez Pérez, de Madrid.
- 117.—Marino Ruiz Ezquerria, de Madrid.

- 118.—Francisco López Masip, de Madrid.
- 119.—Manuel López Martínez, de Madrid.
- 120.—Manuel González Jonte, de Madrid.
- 121.—Carlos Casademunt Roig, de Madrid.
- 122.—Baltasar Gil Martos, de Guadalajara.
- 123.—Augusto Caro Velarde, de Madrid.
- 124.—Carlos González Rucker, de Madrid.
- 125.—Luis Cabana Valles, de Madrid.
- 126.—Julio Muñoz Muñoz, de Madrid.
- 127.—Julio Ortega Tercero, de San Sebastián.
- 128.—Francisco Mier Terán y Jaime Barbero, de Jerez de la Frontera (Cádiz).
- 129.—Luis Isasi González, de Jerez de la Frontera (Cádiz).
- 130.—Juan J. Palomino Jiménez, de Jerez de la Frontera (Cádiz).
- 131.—Ángel García Riquelme, de Jerez de la Frontera (Cádiz).
- 132.—Luis Ferreira Darnel, de Cádiz.
- 133.—Lorenzo Díaz Prieto, de Valencia.
- 134.—Andrés Coll Pérez, de Málaga.
- 135.—Alfredo Gómez Atance, de Madrid.
- 136.—Honorato Manera Ladico, de Madrid.
- 137.—Enrique Millán Martín, de Madrid.
- 138.—Federico Gutiérrez de León, de Madrid.
- 139.—Tarxilo Ugarte Fernández, de Madrid.
- 140.—Pablo Martín Alonso, de Teruel.
- 141.—Justo Sanjurjo y Jiménez Peña.
- 142.—Josefa Falcón Cárdenas, de La Rinconada (Sevilla).
- 143.—Alfonso Muñoz González, de Madrid.
- 144.—Alberto Meneos San Juan, ex Conde del Fresno, de Sevilla.
- 145.—Luis Vega Ostos, de Sevilla.
- 146.—Luis Ibarra Osborne, de Sevilla.
- 147.—Diego López de Morla y Campuzano, ex Conde de Villacreces, de Sevilla.
- 148.—Francisco Vega Ostos, de Sevilla.
- 149.—Antonio Tamariz Martell, de Sevilla.
- 150.—José León Manjón, ex Marqués del Valle de la Reina, de Sevilla.
- 151.—Fernando Roca de Togores Aguirre, de Madrid.
- 152.—Carlos Souza Álvarez, ex Marqués de Sotelo, de Valencia.
- 153.—Joaquín Menglado Jucaló de Montall, ex Barón de Cárcer, de Valencia.
- 154.—Alfredo Corrochano Miranda, de Madrid.
- 155.—María del Pilar Carvajal Hurtado de Mendoza, ex Marquesa de Squivel, de Sevilla.
- 156.—Manuel Paúl Pagés, de Sevilla.

SEGUNDA RELACIÓN de los que han de integrar la lista de personas comprendidas en las disposiciones del artículo segundo de la Ley de 24 de agosto de 1932 sobre expropiación sin indemnización de los bienes rústicos de las personas comprometidas en el complot que originó los sucesos del 10 de agosto. Madrid, 22 de diciembre de 1932.

1. Don Arturo Roldán Trápaga, coronel de la Guardia Civil, sesenta y un años, Jerez de la Frontera (Cádiz).
2. Don Pedro Romero Basart, teniente coronel de la Guardia Civil, cincuenta y un años, de Jerez de la Frontera (Cádiz).
3. Don Tomás Diez Carrera, banquero, sesenta y nueve años, Jerez de la Frontera (Cádiz).

4. Don Francisco Merry del Val y Ponce de León, general de la Armada, retirado, cincuenta y nueve años, Jerez de la Frontera (Cádiz).
5. Don José Fernández Pin, capitán de Caballería, veintiocho años, Alcalá de Henares (Madrid).
6. Don José Alvarez de las Asturias y Bohórquez Goyeneche, ex marqués de los Trujillos, capitán de Caballería, retirado, Madrid.
7. Don Juan Antonio Ansaldo Bejarano, aviador, Madrid.
8. Don Manuel González Carrasco, general, Madrid.
9. Don José Cavalcanti de Alburquerque y Padierna, teniente general, en situación de reserva, Madrid.
10. Don Manuel Romero de Tejada, coronel de Caballería, retirado, Madrid.
11. Don Enrique Batalla González, capitán de Caballería, disponible, Madrid.
12. Don Miguel Ponte y Manso de Zúñiga, exmarqués de Bóveda de Limia, general retirado, Madrid.
13. Don Fernando Pardo y Manuel de Villena y Egaña, ex marqués de Valdesevilla, oficial de Caballería, Madrid.
14. Don Emilio Fernández Pérez, teniente general, retirado, sesenta y un años, Madrid.
15. Don José Vázquez Ochando, teniente de Caballería, retirado, Madrid.
16. Don Emilio Barrera Luyando, teniente general, retirado, Madrid.
17. Don Ramón González López, teniente coronel de la Guardia Civil, Madrid, cincuenta y cinco años.
18. Don José Navarro Morenes, capitán de Caballería, disponible, Madrid.
19. Don Enrique Ansaldo Bejarano, treinta y siete años, Madrid.
20. Don Domiciano Villalobos Belsol, comandante de Infantería de Marina, cincuenta y seis años, Madrid.
21. Don Juan Sangrán González, de Sevilla.
22. Don José García Barroso, propietario, de Jerez de la Frontera (Cádiz).
23. Don José Manuel Fal Conde, abogado, treinta y ocho años, Sevilla.
24. Don Luis Santigosa Ruiz Toranzo, capitán de Infantería, retirado, industrial, cincuenta y siete años, Sevilla.
25. Don José Ostos González, propietario, treinta y cuatro años, Ecija (Sevilla).
26. Don Raimundo Blanco López, industrial, cuarenta y siete años, Sevilla.
27. Don Alfonso Jiménez de León, comerciante, cuarenta años, Sevilla.
28. Don José Bravo Dunipe, comerciante, veintisiete años, Sevilla.
29. Don Andrés López de Hierro, industrial, veintisiete años, Sevilla.
30. Don Vicente Medina Carvajal, ex conde de Mejorada, Sevilla.
31. Don Luis Villónova Rotazzi, capitán de Caballería, disponible, Granada.
32. Don Francisco Sáez Pérez, alférez de Infantería, retirado, cuarenta y tres años, Granada.
33. Don Julio Morillo Fernández, industrial, cuarenta años, Sanlúcar la Mayor (Sevilla).
34. Don Diego Díaz Domínguez, médico, treinta y tres años, Sevilla.
35. Don Juan Zárate Fernández, comandante de Infantería, retirado, Granada.
36. Don Francisco Rincón Rincón, propietario, cincuenta y dos años, Sevilla.
37. Don Francisco Gutiérrez Delgado, propietario, treinta y tres años, Utrera (Sevilla).
38. Don Cristóbal Romero Martel, labrador, cuarenta y nueve años, Utrera (Sevilla).

ANEXO III

RELACIÓN RECTIFICADA DE LA SUPERFICIE DECLARADA A LOS EFECTOS DE LA REFORMA AGRARIA, POR CADA UNO DE LOS 99 INDIVIDUOS DE LA EXTINGUIDA GRANDEZA DE ESPAÑA QUE HABIENDO EJERCIDO SUS PRERROGATIVAS HONORÍFICAS POSEEN FINCAS EN EL TERRITORIO NACIONAL.⁷⁰

III.1. Por orden alfabético

		Hectáreas	Áreas	Centiáreas
1	Abrantes (duquesa de) María del Carmen Carvajal y de Alcázar.	1.183,00	26,00	80,00
2	Alba (duque de) Jacobo Stuart y Falcó.	34.455,00	47,00	11,00
3	Albuydete (marqués de) Juan Armero y Castrillo.	1.051,00	87,00	54,00
4	Alburquerque (duque de) Miguel Osorio y Marcos.	9.077,00	4,00	73,00
5	Alcudía y Sueca (duque de) Carlos Ruspoli y Alvarez de Toledo.	5.080,00	48,00	41,00
6	Almenara Alta (duque de) Francisco Martorell y Téllez-Girón.	2.924,00	28,00	3,00
7	Almodóvar (conde de) Pedro Díez de Rivera y Buro.	358,00	55,00	59,00
8	Andes (conde de los) Francisco Moreno Zuleta.	3.593,00	88,00	91,00
9	Argüelles (marquesa de) María Josefa Argüelles y Díaz.	24,00	34,00	92,00
10	Argüeso (marquesa de) María de las Mercedes Arteaga y Echagüe.	3.108,00	67,00	83,00
11	Arienzo (marqués de) Fernando Soto y González de Aguilar.	5.065,00	50,00	73,00
12	Arión (duque de) Joaquín Fernández de Córdoba y Osma.	17.666,00	91,00	37,00
13	Asalto (conde del) Ramón Morenos y García Alessón.	122,00	39,00	71,00
14	Aveyro (duque de) Luis Carvajal y Melgarejo.	1.643,00	86,00	83,00
15	Ayerbe (marqués de) Jacobo Jordán de Urries y Vieira de Malgalae.	403,00	35,00	0,00
16	Béjar (duque de) Luis Roca de Togores y Téllez-Girón.	2.730,00	66,00	70,00
17	Bendaña (marqués de) Lorenzo Pireyro y Fernández de Villavicencio.	393,00	78,00	55,00
18	Bornos (conde de) Fernando Ramírez de Haro y Patiño.	2.959,00	54,00	3,00
19	Bosch de Ares (marqués de) Miguel Rojas Moreno.	1.781,00	16,00	40,00
20	Camarasa (marqués de) Ignacio Fernández de Henestrosa y Gayoso.	4.787,00	87,00	68,00
21	Campo Alange (conde de) José Salamanca y Ramírez de Haro.	4.883,00	31,00	36,00

70. BIR-A, 25, julio 1934, pp. 539-543.

22	Canillejas (marquesa de) Rosario Vereterra y Armada.	2.821,00	73,00	29,00
23	Castelar (marqués de) Luis Patiño y Mesa.	2.404,00	32,00	76,00
24	Castellbell (marquesa de) Dolores de Cárcer y de Ros.	2.274,00	97,00	62,00
25	Castellodorsius (marqués de) Carlos Sentmenat y Sentmenat.	253,00	49,00	6,00
26	Castellones (marqués de) Juan Losada y González.	935,00	59,00	19,00
27	Castro-Enríquez (duque de) José María Arróspide y Alvarez.	2.014,00	41,00	11,00
28	Genete (marqués de) Alvaro Calvajal y Melgarejo.	201,00	14,00	56,00
29	Comillas (marqués de) Juan Antonio Güel y López.	23.719,00	94,00	17,00
30	Conquista (duquesa de la) María Quintos y Villaroel.	2.052,00	6,00	30,00
31	Elda (conde de) José Falcó y Álvarez de Toledo.	8.323,00	84,00	88,00
32	Eril (conde de) Alfonso Álvarez de Toledo y Mencos	7,00	31,00	39,00
33	Estremera (duque de) Juan Bustos y Ruiz de Arana.	272,00	42,00	98,00
34	Fernán-Núñez (duque de) Manuel Falcó y Alvarez de Toledo.	17.732,00	86,00	73,00
35	Floridablanca (conde de) José María Castillejo y Vall.	3.531,00	23,00	0,00
36	Fontalba (marqués de) Francisco Cubas Erice.	850,00	49,00	29,00
37	Foronda (marqués de) Mariano Foronda y González.	350,00	42,00	11,00
38	Friás (duque de) Guillermo Fernández de Velasco y Balfé.	517,00	45,00	97,00
39	Guadalcazar (marqués de) Luis Salamanca y Ramírez de Haro.	2.770,00	38,00	44,00
40	Guadiana (marqués de) Emilio Dávila y Ponce de León.	463,00	17,00	0,00
41	Guendeláin (conde de) Joaquín María Mencos Espeleta.	1.054,00	37,00	82,00
42	Heredia Spínola (conde de) Alfonso Martos	583,00	48,00	38,00
43	Híjar (duque de) Alfonso Silva y Fernández de Córdoba.	1.510,00	28,00	14,00
44	Hoyos (marqués de) José María Hoyos Vinet.	3.051,00	2,00	71,00
45	Infantado (duque del) Joaquín Arteaga y Echagüe.	17.171,00	17,00	41,00
46	Lerma (duque de) Fernando Fernández de Córdova y Pérez de Barradas.	11.879,00	27,00	73,00
47	Malferit (marqués de) Antonio Mercader y Tudela.	65,00	48,00	96,00
48	Mandas (duquesa de) María Rafaela de Henestrosa y Gayoso.	530,00	61,00	88,00
49	Marianao (marqués de) Salvador Samá y Torents.	306,00	41,00	19,00
50	Medinaceli (duque de) Luis Fernández de Córdova y Salabert.	79.146,00	89,00	54,00
51	Medina de las Torres (duque de) Fernando Osorio de Moscoso y López.	1.684,00	50,00	71,00
52	Medina de Rioseco (duquesa de) Bernardina de Sena Téllez-Girón y Fernández de Córdoba.	1.092,00	25,00	43,00

53	Medina Sidonia (duque de) Joaquín Alvarez de Toledo.	433,00	60,00	51,00
54	Mirabel (marquesa de) Hilda Fernández de Córdova y Mariátegui.	12.570,00	3,00	63,00
55	Miranda (duque de) Luis Silva y Carvajal.	320,00	39,00	89,00
56	Montealegre (duque de) Isidro Castillejo y Wall.	391,00	50,00	0,00
57	Monteleón de Castilblanco (duquesa de) María del Rosario Pérez de Barradas y Fernández de Córdova.	3.292,00	5,00	85,00
58	Mora (conde de) Fernández Mesía y Stuart.	6.513,00	69,00	40,00
59	Moriles (conde de los) Juan Vitorica y Casuso.	657,00	69,00	31,00
60	Narros (marqués de) Marcelino Azlor de Aragón y Hurtado de Zaldívar.	6.736,00	65,00	24,00
61	Nervión (marqués de) Francisco Armero y Castrillo.	1.533,00	88,00	78,00
62	Peñaranda (duque de) Carlos Fernando Hernando Stuart y Falcó.	51.015,00	68,00	89,00
63	Plasencia (duquesa de) María del Pilar Gayoso de los Cobos.	5.243,00	37,00	53,00
64	La Puebla de los Infantes (marquesa de) Isabel Sánchez Hoces.	348,00	8,00	37,00
65	Quintanar (marqués de) Fernando Gallego de Chaves y Calleja.	1.091,00	49,00	70,00
66	Quirós (marqués de) Jesús Bernaldo de Quirós y Muñoz.	2,00	61,00	3,00
67	Rafal (marqués de) Alfonso Pardo y Manuel de Guillena.	285,00	18,00	0,00
68	Real (conde de) Javier Azlor de Aragón y Hurtado de Zaldívar.	5.142,00	32,00	10,00
69	Riscal (marqués del) José Hurtado de Amézaga y Zavala.	9.310,00	49,00	75,00
70	Rivas (duquesa de) María Anduaga y Ramírez.	237,00	33,00	26,00
71	Roca (La) (duque de) Juan Gualberto Alcázar y del Haro.	758,00	41,00	16,00
72	Romana (La) (marqués de) Pedre Caro y Martínez de Irujo.	29.096,00	56,00	59,00
73	Romanones (conde de) Alvaro de Figueroa y Torres.	15.132,00	41,00	34,00
74	San Carlos (duquesa de) María Luisa Carvajal y Dávalos.	2.946,00	38,00	84,00
75	San Fernando de Quiroga (duque de) Rafael Melgarejo y Tordesillas.	3.581,00	71,00	21,00
76	San Juan de Piedras Albas (marqués de) Bernardino Melgar y Abien.	156,00	83,00	32,00
77	San Pedro de Galatino (duque de) Julio Quesada Cañaverál.	1.260,00	84,00	35,00
78	Santa Cruz (marqués de) Mariano Silva y Carvajal.	4.642,00	45,00	79,00
79	Santo Mauro (duque de) Rafael Fernández de Henestrosa y Salabert.	1.690,00	13,00	7,00
80	Sástago (conde de) Luis Beltrán Escrivá de Romaní y Sentmenat.	12.629,00	45,00	12,00

81	Los Soidos (marquesa de) María Carlota Sánchez Pleités Jiménez.	1.151,00	67,00	43,00
82	Soma(duquesa de) María Eulalia Osorio de Moscoso y López.	97,00	30,00	74,00
83	Sotomayor (duque de) Pedro Martínez de Irujo y Caro.	5.835,00	18,00	19,00
84	Sotomayor (marqués de) Juan José Nieulat y Villanueva Sánchez Beitésy Carbonell.	152,00	21,00	13,00
85	Tamames (duque de) José Mesía Stuart.	7.921,00	16,00	48,00
86	Terranova (duquesa de) Rafaela Osorio de Moscoso y López.	2.805,00	67,00	20,00
87	Toreno (conde de) Alvaro Queipo del Llano.	7.099,00	72,00	68,00
88	Torre-Arias (conde de) Alfonso Pérez de Guzmán el Bueno.	13.644,00	52,00	50,00
89	Las Torres de la Presa (marqués de) Andrés Laso de la Vega y Quintanillas.	2.556,00	70,00	50,00
90	T'Serclaes (duque de) Juan Pérez de Guzmán y Boza.	1.298,00	38,00	89,00
91	Urquijo (marqués de) Estanislao Urquijo y Usía.	81,00	46,00	73,00
92	Valencia (duque de) José María Narváez Pérez de Guzmán el Bueno.	1.249,00	27,00	5,00
93	Vasto (marqués del) José Sanchíz Quesada ⁷⁰	1.419,00	79,00	91,00
94	Vellisca (marqués de) Luis Melo de Portugal y Pérez de Lema.	390,00	65,00	25,00
95	Viana (marqués de) Fausto Saavedra Collado.	7.166,00	97,00	64,00
96	Victoria (duque de la) Pablo Montesinos y Fernández Espartero.	2.463,00	64,00	41,00
97	Villagonzalo (conde de) Fernando Maldonado y Salabert.	2.150,00	19,00	25,00
98	Villahermosa (duque de) José Antonio Azlor de Aragón y Hurtado de Zaldívar.	47.203,00	52,00	71,00
99	Viñaza (conde de la) Cipriano Muñoz y Manzano.	2.780,00	77,00	45,00
	Total	577.359,00	56,00	15,00

III. 2. Lista de los 99 grandes de España por orden decreciente de propiedad registrada

		Hectáreas	Áreas	Centiáreas
1	Medinaceli (duque de) Luis Fernández de Córdoba y Salabert.	79.146,00	89,00	54,00
2	Peñaranda (duque de) Carlos Fernando Hernando Stuart y Falcó.	51.015,00	68,00	89,00
3	Villahermosa (duque de) José Antonio Azlor de Aragón y Hurtado de Zaldívar.	47.203,00	52,00	71,00

71. En el *Boletín del IRA* figura sin propiedades declaradas; le he asignado la diferencia que da el total que figura en la fuente menos la suma de los 98 que vienen con datos.

4	Alba (duque de) Jacobo Stuart y Falcó.	34.455,00	47,00	11,00
5	Romana (La) (marqués de) Pedre Caro y Martínez de Irujo.	29.096,00	56,00	59,00
6	Comillas (marqués de) Juan Antonio Güel y López.	23.719,00	94,00	17,00
7	Fernán-Núñez (duque de) Manuel Falcó y Alvarez de Toledo.	17.732,00	86,00	73,00
8	Arión (duque de) Joaquín Fernández de Córdoba y Osma.	17.666,00	91,00	37,00
9	Infantado (duque del) Joaquín Arteaga y Echagüe.	17.171,00	17,00	41,00
10	Romanones (conde de) Alvaro de Figueroa y Torres.	15.132,00	41,00	34,00
11	Torre-Arias (conde de) Alfonso Pérez de Guzmán el Bueno.	13.644,00	52,00	50,00
12	Sástago (conde de) Luis Beltrán Escrivá de Romaní y Sentmenat.	12.629,00	45,00	12,00
13	Mirabel (marquesa de) Hilda Ferández de Córdoba y Mariátegui.	12.570,00	3,00	63,00
14	Lerma (duque de) Fernando Fernández de Córdoba y Pérez de Barradas.	11.879,00	27,00	73,00
15	Riscal (marqués del) José Hurtado de Amézaga y Zavala.	9.310,00	49,00	75,00
16	Alburquerque (duque de) Miguel Osorio y Marcos.	9.077,00	4,00	73,00
17	Elda (conde de) José Falcó y Álvarez de Toledo.	8.323,00	84,00	88,00
18	Tamames (duque de) José Mesía Stuart.	7.921,00	16,00	48,00
19	Viana (marqués de) Fausto Saavedra Collado.	7.166,00	97,00	64,00
20	Toreno (conde de) Alvaro Queipo del Llano.	7.099,00	72,00	68,00
21	Narros (marqués de) Marcelino Azlor de Aragón y Hurtado de Zaldívar.	6.736,00	65,00	24,00
22	Mora (conde de) Fernández Mesía y Stuart.	6.513,00	69,00	40,00
23	Sotomayor (duque de) Pedro Martínez de Irujo y Caro.	5.835,00	18,00	19,00
24	Plasencia (duquesa de) María del Pilar Gayoso de los Cobos.	5.243,00	37,00	53,00
25	Real (conde de) Javier Azlor de Aragón y Hurtado de Zaldívar.	5.142,00	32,00	10,00
26	Alcudía y Sueca (duque de) Carlos Ruspoli y Alvarez de Toledo.	5.080,00	48,00	41,00
27	Arienzo (marqués de) Fernando Soto y González de Aguilar.	5.065,00	50,00	73,00
28	Campo Alange (conde de) José Salamanca y Ramírez de Haro.	4.883,00	31,00	36,00
29	Camarasa (marqués de) Ignacio Fernández de Henestrosa y Gayoso.	4.787,00	87,00	68,00
30	Santa Cruz (marqués de) Mariano Silva y Carvajal.	4.642,00	45,00	79,00
31	Andes (conde de los) Francisco Moreno Zuleta.	3.593,00	88,00	91,00
32	San Fernando de Quiroga (duque de) Rafael Melgarejo y Tordesillas.	3.581,00	71,00	21,00

33	Floridablanca (conde de) José María Castillejo y Vall.	3.531,00	23,00	0,00
34	Monteleón de Castilblanco (duquesa de) María del Rosario Pérez de Barradas y Fdez. de Córdoba.	3.292,00	5,00	85,00
35	Argüeso (marquesa de) María de las Mercedes Arteaga y Echagüe.	3.108,00	67,00	83,00
36	Hoyos (marqués de) José María Hoyos Vinet.	3.051,00	2,00	71,00
37	Bornos (conde de) Fernando Ramírez de Haro y Patiño.	2.959,00	54,00	3,00
38	San Carlos (duquesa de) María Luisa Carvajal y Dávalos.	2.946,00	38,00	84,00
39	Almenara Alta (duque de) Francisco Martorell y Téllez-Girón.	2.924,00	28,00	3,00
40	Canillejas (marquesa de) Rosario Vereterra y Armada.	2.821,00	73,00	29,00
41	Terranova (duquesa de) Rafaela Osorio de Moscoso y López.	2.805,00	67,00	20,00
42	Viñaza (conde de la) Cipriano Muñoz y Manzano.	2.780,00	77,00	45,00
43	Guadalcazar (marqués de) Luis Salamanca y Ramírez de Haro.	2.770,00	38,00	44,00
44	Béjar (duque de) Luis Roca de Togores y Téllez-Girón.	2.730,00	66,00	70,00
45	Las Torres de la Presa (marqués de) Andrés Laso de la Vega y Quintanillas.	2.556,00	70,00	50,00
46	Victoria (duque de la) Pablo Montesinos y Fernández Espartero.	2.463,00	64,00	41,00
47	Castelar (marqués de) Luis Patiño y Mesa.	2.404,00	32,00	76,00
48	Castellbell (marquesa de) Dolores de Cárcer y de Ros.	2.274,00	97,00	62,00
49	Villagonzalo (conde de) Fernando Maldonado y Salabert.	2.150,00	19,00	25,00
50	Conquista (duquesa de la) María Quintos y Villaroel.	2.052,00	6,00	30,00
51	Castro-Enríquez (duque de) José María Arróspide y Alvarez.	2.014,00	41,00	11,00
52	Bosch de Ares (marqués de) Miguel Rojas Moreno.	1.781,00	16,00	40,00
53	Santo Mauro (duque de) Rafael Fernández de Henestrosa y Salabert.	1.690,00	13,00	7,00
54	Medina de las Torres (duque de) Fernando Osorio de Moscoso y López.	1.684,00	50,00	71,00
55	Aveyro (duque de) Luis Carvajal y Melgarejo.	1.643,00	86,00	83,00
56	Nervión (marqués de) Francisco Armero y Castrillo.	1.533,00	88,00	78,00
57	Híjar (duque de) Alfonso Silva y Fernández de Córdoba.	1.510,00	28,00	14,00
58	Vasto (marqués del) José Sanchíz Quesada	1.419,00	79,00	91,00
59	TªSerclaes (duque de) Juan Pérez de Guzmán y Boza.	1.298,00	38,00	89,00
60	San Pedro de Galatino (duque de) Julio Quesada Cañaverál.	1.260,00	84,00	35,00
61	Valencia (duque de) José María Narváez Pérez de Guzmán el Bueno.	1.249,00	27,00	5,00

62	Abrantes (duquesa de) María del Carmen Carvajal y de Alcázar.	1.183,00	26,00	80,00
63	Los Soidos (marquesa de) María Carlota Sánchez Pleités Jiménez.	1.151,00	67,00	43,00
64	Medina de Rioseco (duquesa de) Bernardina de Sena Téllez-Girón y Fdez. de Córdoba.	1.092,00	25,00	43,00
65	Quintanar (marqués de) Fernando Gallego de Chaves y Calleja.	1.091,00	49,00	70,00
66	Guendelain (conde de) Joaquín María Mencos Espeleta.	1.054,00	37,00	82,00
67	Albuydete (marqués de) Juan Armero y Castrillo.	1.051,00	87,00	54,00
68	Castellones (marqués de) Juan Losada y González.	935,00	59,00	19,00
69	Fontalba (marqués de) Francisco Cubas Erice.	850,00	49,00	29,00
70	Roca (La) (duque de) Juan Gualberto Alcázar y del Haro.	758,00	41,00	16,00
71	Moriles (conde de los) Juan Vitorica y Casuso.	657,00	69,00	31,00
72	Heredia Spínola (conde de) Alfonso Martos	583,00	48,00	38,00
73	Mandas (duquesa de) María Rafaela de Henestrosa y Gayoso.	530,00	61,00	88,00
74	Frías (duque de) Guillermo Fernández de Velasco y Balfé.	517,00	45,00	97,00
75	Guadiana (marqués de) Emilio Dávila y Ponce de León.	463,00	17,00	0,00
76	Medina Sidonia (duque de) Joaquín Alvarez de Toledo.	433,00	60,00	51,00
77	Ayerbe (marqués de) Jacobo Jordán de Urries y Vieira de Malgalae.	403,00	35,00	0,00
78	Bendaña (marqués de) Lorenzo Pireyro y Fernández de Villavicencio.	393,00	78,00	55,00
79	Montealegre (duque de) Isidro Castillejo y Wall.	391,00	50,00	0,00
80	Vellisca (marqués de) Luis Melo de Portugal y Pérez de Lema.	390,00	65,00	25,00
81	Almodóvar (conde de) Pedro Díez de Rivera y Buro.	358,00	55,00	59,00
82	Foronda (marqués de) Mariano Foronda y González.	350,00	42,00	11,00
83	La Puebla de los Infantes (marquesa de) Isabel Sánchez Hoces.	348,00	8,00	37,00
84	Miranda (duque de) Luis Silva y Carvajal.	320,00	39,00	89,00
85	Marianao (marqués de) Salvador Samá y Torents.	306,00	41,00	19,00
86	Rafal (marqués de) Alfonso Pardo y Manuel de Guillena.	285,00	18,00	0,00
87	Estremera (duque de) Juan Bustos y Ruiz de Arana.	272,00	42,00	98,00
88	Castellodosriús (marqués de) Carlos Sentmenat y Sentmenat.	253,00	49,00	6,00
89	Rivas (duquesa de) María Anduaga y Ramírez.	237,00	33,00	26,00
90	Genete (marqués de) Alvaro Calvajal y Melgarejo.	201,00	14,00	56,00

91	San Juan de Piedras Albas (marqués de) Bernardino Melgar y Abien.	156,00	83,00	32,00
92	Sotomayor (marqués de) Juan José Nieulat y Villanueva Sánchez Beitésy Carbonell.	152,00	21,00	13,00
93	Asalto (conde del) Ramón Morenos y García Alessón.	122,00	39,00	71,00
94	Soma(duquesa de) María Eulalia Osorio de Moscoso y López.	97,00	30,00	74,00
95	Urquijo (marqués de) Estanislao Urquijo y Usía.	81,00	46,00	73,00
96	Malferit (marqués de) Antonio Mercader y Tudela.	65,00	48,00	96,00
97	Argüelles (marquesa de) María Josefa Argüelles y Díaz.	24,00	34,00	92,00
98	Eiril (conde de) Alfonso Álvarez de Toledo y Mencos	7,00	31,00	39,00
99	Quirós (marqués de) Jesús Bernaldo de Quirós y Muñoz.	2,00	61,00	3,00
	Total	577.359,00	56,00	15,00

LA INCAUTACIÓN DE BIENES EN EL ORIGEN Y LEGITIMACIÓN DEL ESTADO FRANQUISTA

Manuel Álvaro Dueñas¹
Universidad Autónoma de Madrid

I. LA INCAUTACIÓN DE BIENES: REPRESIÓN POLÍTICA Y FUENTE DE RECURSOS ECONÓMICOS

EN LA INCAUTACIÓN de bienes, un mecanismo represivo puesto en marcha desde el comienzo mismo de la guerra y sostenido con distinto aparataje formal durante las primeras fases de la construcción del Estado franquista, convergen tanto el interés económico inmediato, como la voluntad política de no dejar a ningún supuesto responsable sin castigo, expresión de una concepción totalitaria de la sociedad y la justicia. Intereses que no solo resultaron en ocasiones difíciles de armonizar, sino que entraron en contradicción, poniendo en peligro la consecución de ambos objetivos.

Aunque la regulación formal de las incautaciones para todo el territorio ocupado por los sublevados ha de situarse en el 13 de septiembre de 1936, cuando el general Cabanellas, el jefe de la autoproclamada Junta de Defensa Nacional, firmó el Decreto 108, estas se venían produciendo desde el comienzo de la guerra al amparo de los bandos de guerra, cuando no de manera irregular. Los sublevados habían decretado la ley marcial en los territorios ocupados, primero en virtud de los bandos dictados por los mandos militares para las localidades bajo su jurisdicción y después para el territorio nacional por el bando de guerra de 28 de julio de 1936. De facto, quedó en manos de la autoridad militar la decisión de intervenir los bienes que estimaran oportuno si así lo aconsejaba la situación en el frente o en la retaguardia. Se le confería un instrumento de poder que algunos generales

1. Hemos redactado el presente texto a partir de nuestras publicaciones que recogen los resultados de las investigaciones que en esta materia venimos realizando desde hace dos décadas. Se citará, dependiendo del caso, la publicación correspondiente, la documentación original de archivo o ambas.

en jefe de divisiones orgánicas percibieron con claridad y no solo aprovecharon la situación, sino que no estarían dispuestos a traspasar sin más su jurisdicción en esta materia al mando central cuando así se les exigiera.

Muy probablemente, el general Queipo de Llano pretendiera adelantarse a la Junta de Defensa Nacional cuando dictó su propio bando el 11 de septiembre de 1936, por el que creaba una *Comisión Directora y Administradora de Bienes Incautados* y otra *Comisión de Banca y Comercio* con competencias en el territorio bajo su mando. La segunda debería ocuparse de uno de los aspectos más delicados de la incautación, la intervención de créditos. La regulación de la intervención de créditos también mereció sendos bandos dictados el 18 de enero de 1937 por el general Benjumea Rey para la División orgánica de Baleares y el 19 de febrero por el general Ponte y Zúñiga para la de Aragón².

Tenemos documentada la resistencia, rallando la rebeldía, de Queipo de Llano en Andalucía y Ponte y Zúñiga en Aragón, y en menor medida de Benjumea en Baleares, a perder el control de lo que sin duda constituía no solo una fuente de recursos económicos, sino también un instrumento de poder político y económico nada desdeñable vinculado a intereses de las oligarquías locales. Sirva como ejemplo que la Comisión creada por Ponte llegó a fiscalizar créditos por un valor superior a los cien millones de pesetas del año 1937³.

El conocido Decreto 108 recoge en su preámbulo elementos de un discurso político e ideológico que los sublevados utilizaron de manera reiterada para legitimar el golpe militar y los instrumentos pseudojurídicos con los que apuntalaron su inicial «estado campamental», utilizando el término acuñado por Javier Tusell⁴, y comenzaron a construir el nuevo régimen. Así, en su discurso la Patria venía siendo históricamente víctima de las ambiciones de la anti-España en detrimento del bien común, proceso que alcanzaría su paroxismo con «la formación del funesto llamado Frente Popular de cuyos males, si responsables son las agrupaciones dichas, no lo son menos aquellas personas físicas que, con su actuación anterior o coetánea, directa o indirecta, han sido autoras materiales o por inducción de los daños y perjuicios sufridos por el Estado y por los particulares, con motivo de la absurda resistencia sostenida contra el movimiento nacional»⁵.

2. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo». *La Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 81-84.

3. La Comisión de Pagos Intervenidos de Zaragoza, creada por el general Ponte, contaba entre sus miembros con dos representantes de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Zaragoza, en cuya sede se reunía. Sobre la actuación de esta Comisión M. ÁLVARO DUEÑAS, «La palanca de papel». *La intervención de créditos: un mecanismo de represión económica durante la guerra civil española*, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 86, octubre-diciembre de 1994, pp. 361-368.

4. J. TUSELL, *Franco en la guerra civil. Una biografía política*, Barcelona, Tusquets Editores, 1992, pp. 81-82.

5. El preámbulo del Decreto reza de la siguiente y elocuente manera: «Durante largo tiempo ha sido España víctima de las actuaciones políticas desarrolladas por algunos partidos que, lejos de cooperar a la prosperidad de la Patria, satisfacían ambiciones personales con detrimento del bien común, pero nunca, como en los momentos anteriores al presente, ha culminado el antipatriotismo en la formación de entidades que, bajo apariencia política, envenenaron al pueblo con el ofrecimiento de supuestas reivindicaciones sociales, espejuelo para que las masas obreras siguieran a sus dirigentes, quienes las aprovecharon para medrar a su costa, lanzarlas a la perpetración de toda clase de desmanes

Se declararon fuera de la Ley todos los partidos integrantes del Frente Popular y otras organizaciones opuestas al «movimiento nacional» (sic) y como consecuencia se dispuso la incautación inmediata de sus bienes⁶. Se ordenó la depuración ideológica y política de los funcionarios y empleados públicos y la incautación de los bienes de quienes se opusieron a los facciosos. Se trata de un mecanismo represivo en el que convergen tanto el interés económico inmediato determinado por los apremios financieros de la guerra, como, desde fechas muy tempranas, la voluntad política de los sublevados de hacer pagar a quienes se mantuvieron fieles a la legalidad republicana, y no solo a ellos, la responsabilidades contraídas por su actuación anterior a la guerra y su oposición o su indiferencia ante la acción de los militares facciosos. Ambos intereses resultaron a veces difíciles de armonizar, hasta el punto de que llegarían a entrar en contradicción manifiesta y denunciada por los responsables de efectuar las incautaciones. Dice mucho sobre el carácter totalitario del régimen que comenzó a construirse durante la guerra el que, como demostraremos a lo largo del texto, la lógica represiva se imponga a la económica e, incluso, a otros intereses políticos del que se autoproclamaba nuevo Estado.

Aunque es clara la intención de la Junta de Defensa de poner bajo su control las incautaciones, sin embargo, en coherencia con el imperio de la Ley marcial, la norma dejaba bajo la jurisdicción de los generales jefes de los Ejércitos y unidades la adopción de las medidas que estimaran oportunas para evitar ocultaciones o desapariciones de los bienes de quienes «por su actuación fueran lógicamente responsables directos o subsidiarios, por acción o por inducción, de daños y perjuicios de todas clases ocasionados directamente o como consecuencia de la oposición al triunfo del Movimiento Nacional». Se encargaba a los Juzgados de Primera Instancia, bajo autoridad militar, del procedimiento de embargo cautelar de los bienes de quienes por su «actuación anterior o coetánea, directa o indirecta, han sido autores materiales o por inducción de los daños y perjuicios sufridos por el Estado y por

y cristalizar al fin, en la formación del funesto llamado Frente Popular de cuyos males, si responsables son las agrupaciones dichas, no lo son menos aquellas personas físicas que, con su actuación anterior o coetánea, directa o indirecta, han sido autores materiales o por inducción de los daños y perjuicios sufridos por el Estado y por los particulares, con motivo de la absurda resistencia sostenida contra el movimiento nacional, por lo que procede adoptar, contra unos y otros medidas encaminadas a garantizar la responsabilidad que en su día pueda alcanzarles para la indemnización procedente, en la inteligencia de que medida elemental y básica de saneamiento es declarar fuera de la Ley a las agrupaciones de actividades ilícitas que siempre estuvieron al margen de ella; en vista de lo cual, como Presidente de la Junta de Defensa Nacional y de acuerdo con la misma, vengo en decretar...». Decreto 108 de la Junta de Defensa Nacional de 13 de septiembre de 1936, B.O.E. del 16.

6. En la norma primera de la Orden de 10 de enero de 1937 que desarrolla el Decreto se especifican con mucho mayor detalle las organizaciones políticas y sindicales afectadas:

«Se entenderán comprendidas en el artículo primero del precitado Decreto número ciento ocho de la Junta de Defensa Nacional, las siguientes agrupaciones, organizaciones o partidos: Izquierda Republicana, Unión Republicana, Confederación Nacional del Trabajo, Unión General de Trabajadores, Partido Socialista Obrero [sic], Partido Comunista [sic], Partido Sindicalista, Sindicalistas de Pestaña, Federación Anarquista Ibérica, Partido Nacionalista Vasco, Acción Nacionalista Vasca, Solidaridad de Obreros Vascos, Esquerra catalana [sic], Partido galleguista [sic], Partido Obrero de Unificación Marxista, Ateneo Libertario, Socorro rojo [sic] Internacional y cualesquiera otras entidades, agrupaciones o partidos filiales o de análoga significación a los expresados, a juicio de la Junta Técnica del Estado». A.C.P.G., J.T.E., Leg. 2, nº 9.

los particulares», hasta la depuración definitiva de sus supuestas responsabilidades criminales o civiles. Como vemos, los sublevados, autoproclamados como poder legítimo, pretenden justificar las incautaciones como mecanismo para garantizar que los desafectos hicieran frente con sus bienes a la reparación económica de los daños materiales y morales de los que serían responsables por su actuación política, aunque esta fuera no solo legal en el momento de producirse, sino legítima a la luz de cualquier ordenamiento democrático.

La complejidad del proceso incautador, con numerosas implicaciones políticas, jurídicas y administrativas, por un lado, y la voluntad de la recién creada Junta Técnica del Estado y sobre todo del verdadero núcleo de poder de los sublevados, el Cuartel General del «Generalísimo», de centralizar y controlar una importante fuente de recursos y un instrumento represivo de primer orden, determinó la articulación de una jurisdicción de excepción especializada. El 10 de enero de 1937 el general Franco firmaba un Decreto-Ley que desarrollaba el Decreto 108 en materia de incautaciones, creándose una estructura jurídico-administrativa específica y estableciéndose un procedimiento bajo la dirección de una Comisión Central Administradora de Bienes Incautados por el Estado, nombrada por la Junta Técnica del Estado⁷. La Comisión Central estaba encargada de investigar, inventariar, ocupar y administrar los bienes de las organizaciones proscritas y de los presuntos desafectos y, previa autorización expresa de la Junta Técnica del Estado, enajenarlos y gravarlos. En cada capital de las provincias de la «España liberada» y de las que se fueron incorporando a ella se formó una Comisión Provincial de Incautación de Bienes, presidida por el gobernador civil, de la que formaban parte un magistrado de Audiencia y un abogado del Estado como secretario, nombrados ambos por la Junta Técnica del Estado. Un Juez de carrera o militar, nombrado por la Comisión Provincial, se encargaba de instruir el expediente para declarar administrativamente la responsabilidad civil, pudiendo ordenar el embargo cautelar de los bienes del inculcado. Las autoridades militares, por su parte, estaban facultadas para adoptar «toda clase de medidas precautorias» que evitaran la ocultación o desaparición de bienes susceptibles de ser incautados, inventariando los bienes que se encontraran en tales circunstancias y nombrando administradores provisionales hasta que resolviera al respecto la Comisión Provincial competente.

El procedimiento sancionador, que conculcaba garantías jurídicas tan elementales como el derecho a recurrir las sanciones, quedó regulado por una Orden de la Junta Técnica del Estado promulgada simultáneamente al Decreto-Ley⁸. El Juez instructor remitía los expedientes concluidos a la Comisión Provincial de su jurisdicción. La Comisión emitía un informe sobre la pertinencia de la declaración de responsabilidad, indicando, en su caso, la cuantía de la responsabilidad contraída. El informe se elevaba a la autoridad militar competente, general de División o comandante general de la Plaza, quien, oídos sus auditores, emitía una resolución ante la

7. Decreto-Ley de 10 de enero de 1937, *B.O.E.* del 11. La Comisión estaba presidida por el Abogado del Estado Germán Prior Untoria y formada por el Registrador de la Propiedad Julián Sevilla y Martínez de Pinillo, el Intendente Ramón Ortega Hugueta y el Notario, que actuaba como secretario, Cruz Usatorre y Gracia. Orden de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado de 20 de enero de 1937, *B.O.E.* del 22.

8. A.C.P.G., J.T.E., Leg. 2, nº 9.

que no cabía recurso. La ejecución de las sanciones correspondía a las Audiencias territoriales, según la Ley de Enjuiciamiento Civil. Finalmente, el producto de las incautaciones se debería haber destinado a «los fines estatales de resarcimiento que [procedieran] o los que [acordase] el presidente de la Junta Técnica del Estado»⁹. Da idea de la complejidad del procedimiento establecido el que se estableciera lo que de facto es una jurisdicción de excepción formada por los organismos incautadores creados por el Decreto-Ley, la autoridad militar territorial y los órganos de una justicia ordinaria supeditada a la especial.

A pesar del carácter de excepción de la jurisdicción, la voluntad de no dejar a ningún presunto responsable sin castigo, el desajuste entre los fines y los medios materiales y humanos habilitados para su consecución y la complejidad procesal y administrativa provocaron pronto su colapso, mal este que adquirirá carácter estructural y que heredará en su momento la jurisdicción especial de responsabilidades políticas. Así, Tanto la Comisión Central, como las Comisiones Provinciales, se verían enseguida desbordadas ante la ciclópea tarea de investigar, inventariar, administrar y enajenar los bienes muebles e inmuebles de los numerosos enemigos de los facciosos, según su determinación ideológica y totalitaria. En diciembre de 1938, dos años después de su nombramiento, la Comisión Central tiene que reorganizarse y ampliar el número de sus vocales con un nuevo contable y otro Abogado del Estado, quedando el trabajo repartido entre la presidencia, la secretaría, la contaduría y cuatro secciones especializadas. Además, para agilizar el procedimiento, la Comisión Central solo se ocupó en sesión plenaria de aquellos asuntos de «extraordinaria importancia o complejidad», delegando en cada sección el cometido de preparar las propuestas de resolución que elevaría el Presidente al Ministerio de Justicia¹⁰.

II. LA INTERVENCIÓN DE CRÉDITOS

La intervención de créditos da fe de las tensiones producidas entre las dos lógicas, la económica y la represiva, no siempre convergentes, incluso claramente divergentes en ocasiones. De hecho, terminó por convertirse en un lastre procesal, económico y hasta político para el Régimen, prolongándose los procedimientos de liberación de los créditos intervenidos hasta bastantes años después de terminada la guerra, constituyendo un verdadero quebradero de cabeza para los responsables de los organismos incautadores, primero, y de la Jefatura Superior de Responsabilidades Políticas, después¹¹.

9. Art. 12 del Decreto-Ley de 10 de enero de 1937, *B.O.E.* del 11.

10. Oficio de la Comisión Central de Bienes Incautados por el Estado, firmado el 9 de diciembre de 1938, comunicando al Ministro de Justicia la adopción de determinados acuerdos en su sesión del día 2. A.G.A., J., R.P.(I.N.), C: 774.

11. Hace casi veinte años que publicamos una investigación monográfica al respecto, recogiendo en estas páginas un resumen de la misma, manteniendo las referencias de archivo: «La palanca de papel». La intervención de créditos: un mecanismo de represión económica durante la guerra civil española», *op. cit.*, pp. 345-385. A pesar de constituir uno de los mecanismos incautadores, por tanto represivos, más importantes, sin embargo a día de hoy se encuentran escasas referencias a ella, aparte de

La intervención de créditos se justificaba por el deber de proteger los intereses legítimos de aquellos acreedores afectos a los sublevados, quienes podían verse perjudicados si los deudores decidieran aprovechar la coyuntura para eludir sus obligaciones, y por el imperativo legal de adjudicar al Estado las cantidades adeudadas a los desafectos según fueran venciendo, lo que supondría una fuente de efectivo importante para el financiamiento de la guerra y la reactivación económica en la retaguardia. Quedaba claro en el preámbulo de la Orden que regulaba la intervención: su objetivo era «hacer efectiva con más facilidad en ciertos créditos la responsabilidad civil a que se refiere en su artículo 6º el Decreto-Ley de Enero». La intervención afectó a créditos civiles y mercantiles¹².

El procedimiento interventor, que en su diseño formal tenía que llevarse a término en un plazo tasado y rápido, no solo resultó complejo y hubiera requerido que se habilitara un considerable aparato burocrático para su aplicación, lo que no se hizo, sino que además se vio condicionado por el determinante totalitario de la represión. Los deudores disponían de un mes, a contar desde la promulgación de la Orden o desde la ocupación del territorio por las autoridades franquistas, para presentar una declaración jurada de sus deudas a favor de acreedores en paradero desconocido o residentes en la zona republicana¹³. Tenido conocimiento de las declaraciones, las Comisiones Provinciales de Incautación de Bienes debían calificar políticamente a los acreedores y acordar el embargo de los créditos si consideraban que estaban incurso en responsabilidad, levantar la intervención si entendiesen que estaban manifiestamente exentos de ella u ordenar el ingreso del importe a su vencimiento en una cuenta especial abierta en la sucursal correspondiente del Banco de España si no pudieran establecer de manera fehaciente sus antecedentes políticos. En este caso, las Comisiones Provinciales tenían que remitir las diligencias abiertas a la Comisión Central, la cual, si estimaba que el acreedor era responsable, devolvía el expediente a la Comisión Provincial de Origen para que procediera al embargo de los créditos. En los demás casos elevaba un informe a la Junta Técnica del Estado para su definitiva resolución, sin que cupiera ulterior recurso.

Por si no estuviera claro, una nueva Orden estableció que las Comisiones Provinciales se abstuvieran de levantar la intervención de créditos a favor de acreedores residentes en las localidades «no liberadas», salvo «casos plenamente justificados»¹⁴. De facto, las Comisiones Provinciales solo tenían dos opciones para resolver muchos de los expedientes, por no decir la mayoría: declarar responsable al acreedor y ordenar el embargo de los créditos a su favor o dictaminar que no disponía de información suficiente para determinar su actuación política y disponer la intervención cautelar de los créditos. Como resultaba muy difícil establecer la conducta

nuestro propio trabajo. Recientemente, Antonio BARRAGÁN ha estudiado su incidencia en la provincia de Córdoba, a la que dedica un epígrafe en su estudio sobre la Comisión Provincial de Incautación de Bienes de esa provincia: *Control social y responsabilidades políticas. Córdoba 1936-1945*, Córdoba, Editorial El Páramo, 2009, pp. 119 y ss.

12. Orden de 3 de mayo de 1937, *BOE* del 5.

13. La extensión de la obligación de declarar a los territorios que se fueran ocupando se estableció por Orden de 15 de noviembre de 1937, *BOE* del 18.

14. Orden de 20 de agosto de 1937, *BOE* del 24.

política de tenedores de créditos residentes en la zona republicana, se comenzó a acumular un capital en las cuentas de las Comisiones que no beneficiaba a nadie: ni al Estado, ni a las empresas, ni a los particulares. Se estaba generando un absurdo económico y político de proporciones cada vez mayores, agravado por el hecho de que una vez declarada la intervención cautelar de los créditos esta solo podía ser levantada por la Comisión Central.

Las intervenciones se convirtieron en una fuente continua de conflictos y ni siquiera evitaron que los tenedores de crédito afectos a los sublevados se encontraran en la práctica indefensos ante las maniobras de quienes se las ingeniaban para eludir el pago de sus deudas al amparo de las deficiencias técnicas de la norma reguladora. Con frecuencia se produjo la situación paradójica, de graves consecuencias para los afectados, de que diferentes comisiones provinciales emitieron fallos contradictorios sobre un mismo acreedor. Así las cosas no parece infundada la sospecha de que se dictaban resoluciones siguiendo criterios políticos sin investigar adecuadamente, conculcando la norma y provocando el efecto colateral de que la Comisión Central se viera inundada de expedientes sin resolver, como ella misma denunció en un duro informe publicado en marzo de 1938 al que nos referiremos más adelante.

La intervención provocó la inmediata reacción de distintos sectores económicos, alarmados por las previsible consecuencias negativas que la medida acarrearía para el normal desenvolvimiento de su actividad, con la Banca al frente, ya que en su caso la norma constituía un disparate mayúsculo. No solo se veía afectado el núcleo del negocio regular de las entidades de crédito, sino que además la norma consideraba también créditos a efectos de la intervención «los depósitos en metálico, saldos de cuentas corrientes de metálico o valores y los saldos de las sucursales [bancarias] a favor de sus centrales o de otras sucursales que estén en las mismas circunstancias que las centrales» (art. 1º), amenazando el equilibrio financiero de las entidades y favoreciendo el atesoramiento, en clara contradicción con las directrices generales de la política económica, que pretendían lo contrario, es decir, hacer aflorar capitales.

La reacción de los banqueros no se hizo esperar y un par de semanas después de promulgada la orden el Banco de España, el Banco Hispano Americano, el Banco Español de Crédito, el Banco de Bilbao, el Banco Mercantil y la Banca Fernández Villa Hermanos remitieron un documento a la Comisión de Justicia de la Junta Técnica del Estado solicitando que se excluyese a las entidades financieras de una intervención que de producirse tal y como se había dispuesto provocaría un resultado «verdaderamente catastrófico». Mariano Cagigal, Director del Banco Hispano Americano y a la sazón secretario del Comité Nacional de la Banca Española, se encargó de recoger las adhesiones del resto de las entidades¹⁵. Desde

15. El documento suscrito por los grandes Bancos, con la firma de Mariano Cagigal, lo hemos reproducido y analizado en M. ALVARO DUEÑAS, «La palanca de papel...», *op. cit.*, pp. 351-355. Sobre el Comité véase J. A. SÁNCHEZ ASIAÍN, *La Banca española en la Guerra Civil, 1936-1939*, discurso leído en el acto de su recepción pública como académico de número de la real Academia de la Historia, Madrid, 1992, pp. 53 y ss. Con las pruebas de imprenta ya corregidas, ha llegado a las librerías el voluminoso libro de J. A. SÁNCHEZ ASIAÍN, *La financiación de la guerra civil española*, Barcelona, Crítica, 2012. En él se amplía el estudio citado.

luego sorprende que se pusiera trabas a la actividad de la banca cuando, como ha explicado José Ángel Sánchez Asiaín, en la España franquista se intentaba recomponer un sistema financiero fuertemente intervenido, pero respetando la propiedad privada y dejando un cierto margen de maniobra a los banqueros¹⁶.

La colisión entre la lógica económica y la voluntad expurgadora, que en este caso afectaba tanto a los consejos de administración, como a sus clientes, era tan evidente que en el caso de la banca, y solo en este, La Comisión de Justicia tuvo a bien exceptuarla de la intervención «en atención a las circunstancias especiales que concurren en los establecimientos de crédito en general», pero no sin condiciones¹⁷. Se ordeno al Comité Nacional de la Banca Privada que remitiera, tal y como el propio Comité se había comprometido, unas relaciones certificadas de los titulares de cuentas corrientes, depósitos en metálico y valores públicos o industriales domiciliados en territorio republicano, aunque no serían sometidos de manera general al procedimiento interventor¹⁸.

Peor suerte corrieron otros sectores que no pudieron eludir, a pesar de que lo intentaron, un procedimiento que amenazaba de manera nada retórica su actividad, al privarles de recursos financieros vitales en condiciones económicas precarias. La guerra había dislocado las transacciones a crédito en lo que antes de su estallido constituía un único espacio económico, el cual se vio partido de manera abrupta en dos zonas incomunicadas entre sí. Se denunciaron los casos de empresas o comercios obligados a desembolsar el importe de lo que debían por mercancías compradas a crédito, sin poder cobrar por su parte los artículos ya suministrados a clientes que habían quedado en zona republicana. Se veían especialmente afectados aquellos sectores cuya producción se destinaba a cubrir la demanda en todo el territorio nacional y que habían visto cómo las centrales y sucursales de las empresas quedaron incomunicadas entre sí por el frente. Hemos documentado que al menos la Liga Guipuzcoana de Productores, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Oviedo; la Federación Patronal Asturiana y los Sindicatos Oficiales de Criadores Exportadores de Vinos y de Fabricantes Exportadores de Aguardientes Compuestos y Licores de Jerez de la Frontera solicitaron sin éxito que se ajustara la normativa interventora a las condiciones excepcionales en las que las empresas y comercios intentaban mantener su actividad¹⁹.

No nos resistimos a detenernos brevemente en un caso especialmente llamativo por las connotaciones de su protagonista, Siemens Industria Eléctrica, la gigante alemana de la electrónica²⁰. Siemens operaba en España como una sociedad anónima con sede social en Madrid y sucursales provinciales. Las sucursales que

16. J. A. SÁNCHEZ ASIAÍN, *ibidem*.

17. Orden de 5 de junio de 1937, BOE del 9.

18. La orden se firmó el mismo día que apareció publicada en el BOE la exclusión de la intervención a las entidades de crédito, el 9 de junio. A.G.A., J., R.P.(TN), C: 191.

19. Se pueden ver algunos ejemplos ilustrativos, como los de la Compañía Española de Electricidad y Gas Lebón o Industrial Lanera S.A. de Béjar, en M. ÁLVARO DUEÑAS, «La palanca de papel», *op. cit.*, pp. 355-359.

20. M. ÁLVARO DUEÑAS, *ibidem*, pp. 370 y ss. El expediente relativo a la empresa en A.G.A., J., R.P.: 192.

habían quedado en zona franquista, incomunicadas con la sede central, continuaron con su actividad cursando sus pedidos directamente a las fábricas alemanas. En noviembre de 1936 el gobierno alemán reconoció al Estado franquista, lo que le valió a la empresa alemana que el gobierno republicano incautara todas sus propiedades. Siemens abrió una nueva sede central en Valladolid para desde allí reorganizar su actividad, estratégica para la economía de guerra y nada desdeñable en el conjunto de intereses alemanes en España. No obstante, se le intervinieron sus créditos sin contemplaciones hasta que las correspondientes Comisiones provinciales declararon a la empresa libre de responsabilidades políticas, corporativamente y de las que pudieran haber contraído personalmente todos y cada uno de los miembros de su Consejo de Administración.

Así las cosas, no parecieron suficientes avales ni el que el gobierno republicano expropiara todos los bienes de la empresa, ni el apoyo del gobierno amigo de la Alemania nazi. Había que confiar en el procedimiento y, de hecho, las comisiones provinciales de Sevilla, Granada, León, Baleares y Tenerife resolvieron a su favor rápidamente. No así la de Valladolid, que exigió toda una serie de documentos acreditativos tanto de la actividad de la sociedad y su sede, como declaraciones juradas de los miembros de su Consejo de Administración, formado por cuatro súbditos alemanes residentes en su país y cinco españoles, uno de los cuales se encontraba en paradero desconocido²¹. Finalmente, al amparo de la Orden de 20 de agosto, la Comisión vallisoletana falló en contra de la empresa argumentando que no quedaba suficientemente acreditada la vinculación de la sociedad con intereses alemanes, ni probada sin lugar a dudas cuál había sido su actuación en Madrid durante los primeros meses de la sublevación. Incluso, la Comisión de Justicia de la Junta Técnica llegó a solicitar a la de Hacienda que auditara la contabilidad de la empresa.

Parece ser que se tuvo en cuenta un informe policial que acusaba a Siemens de alguna infracción administrativa y económica menor y a su gerente de ser un izquierdista que había impedido a una secretaria militante de la CEDA que actuara a favor del Movimiento. A su secretario general, el abogado Antonio Martín Gamero, le calificaba como de «marcada tendencia izquierdista-frente popular», entre otras cosas por haber visitado en París a un amigo diputado azañista, señalando que tras escapar de Madrid permaneció unos meses detenido por las autoridades franquistas en situación de prisión atenuada. Se acusaba al abogado de haber urdido una conspiración para trasladar la sede de la empresa a Valladolid y eludir así la intervención de sus créditos. Pero lo más sorprendente, por esperpéntico si tenemos en cuenta lo que estaba en juego, es que la Jefatura Superior de Policía recoge una de las famosas alocuciones radiofónicas del general Queipo de Llano en la que se refería «al gran rabino judío Siemens, al que censuró», señalando que uno de los ingenieros alemanes de la empresa en España era judío y otro contrario a los nazis.

21. Según certificó Antonio Martín-Gamero Isla el Consejo de Administración lo formaban por parte alemana German Reyss, Carlos Köttgen, Ludovico von Winterfeld y Federico Marcuse y por parte española Francisco Aritio, Julio Capará, Manuel Soto Redondo, Vicente Machimbarrena y Félix Suárez Inclán, siendo este el único de los españoles en paradero desconocido. *Ibidem*.

No es difícil imaginar la perplejidad de los responsables de Siemens, que venían suministrando a los sublevados equipamiento militar vital como sistemas de defensa antiaérea y de dirección de tiro para la flota, incluido alguno ya parcialmente pagado por el gobierno republicano que se entregó a los franquistas. En su descargo presentaron un escrito ante la Jefatura Superior de Seguridad Interior, Orden Público e Inspección de Fronteras reiterando su adhesión a la España franquista y al movimiento nacionalsocialista alemán y recordando, de paso, su contribución al sostenimiento de las operaciones militares. Finalmente, tras la actuación de la Embajada de Alemania, la Comisión Central de Incautación de Bienes propuso al Presidente de la Junta Técnica del Estado la revocación del fallo de la Comisión vallisoletana.

El celo depurador y las incongruencias del procedimiento perjudicaron gravemente a una empresa estratégica para la economía y la guerra, pudiendo haber afectado a las relaciones diplomáticas con Alemania, cuyo apoyo era vital para los sublevados. Peor suerte corrieron otros intereses extranjeros, como los británicos. La Embajada británica no consiguió evitar que se investigara la actuación política de súbditos británicos a cuyas empresas se les habían intervenido créditos por valor de 5.571.661 de pesetas²².

Lo que en mayo de 1937 parecían negros presagios de quienes se habían puesto a la defensiva, se tornaron en profecía auto-cumplida pocos meses después. Ya no eran solo los sectores económicos afectados los que clamaban contra la intervención, sino que los propios responsables de su aplicación se vieron forzados a solicitar al gobierno que la levantara o cuando menos la suavizara. La Comisión Central Administradora de Bienes Incautados por el Estado advertía en marzo de 1938, en una memoria elevada al gobierno, que la intervención de créditos se había convertido en un fiasco político y económico sin paliativos y propuso su derogación.²³ A su juicio cualificado, los resultados prácticos habían sido «escasos y contraproducentes» a causa de su carácter antijurídico, lastrado por una presunción de culpabilidad que provocaba confusión social y perjuicios económicos de tales dimensiones que amenazaban el prestigio del Régimen:

1º. La legislación sobre intervención de créditos arranca de un principio anti-jurídico. Presume que todos los acreedores de zona roja son rojos, mientras no se demuestre lo contrario, mediante la tramitación de un expediente individual en que se los declare blancos. Este criterio pesimista, de recelo y desconfianza respecto de todos nuestros compatriotas acreedores de zona irredenta está en pugna con las normas básicas de nuestros códigos, que presumen la buena fé (sic.), mientras no se pruebe lo contrario. Está también en contradicción con el principio fundamental del Decreto-Ley de 10 de enero de 1937 sobre incautaciones, puesto que el artículo 6º de tal disposición legal ordena a las Comisiones provinciales la incoación de expediente administrativo de responsabilidad civil, tan sólo contra las personas que, por su actuación anterior o coetánea a la revolución

22. M. ÁLVARO DUENAS, «La palanca de papel...», *op. cit.*, pp. 374-375.

23. La memoria, firmada el 15 de marzo de 1938, consta de veintiocho cuartillas mecanografiadas y con anotaciones a mano. A.G.A., J, R.P.(T.N), C: 774.

roja, fueran lógicamente culpables, por acción u omisión, de daños y perjuicios sufridos por el Estado o por particulares, como consecuencia de su oposición al triunfo del Movimiento Nacional. Que es tanto como decir que el Estado presupone, de buena fé (sic.), que todos los ciudadanos son adictos al Alzamiento Nacional, mientras no se pruebe lo contrario en el oportuno expediente.

2º. La intervención de créditos ha producido un verdadero trastorno social y económico, con estrago y desprestigio del Nuevo Régimen a los ojos de los numerosos acreedores procedentes de la zona soviética.

Ni siquiera se había conseguido proteger los intereses de los acreedores frente a quienes aprovecharon la coyuntura para eludir sus deudas, entre otras razones porque la normativa tan puntillosa en otros aspectos, sin embargo había olvidado establecer sanciones por este motivo. La Comisión Central reconoce que se habían producido «omisiones dolosas de extraordinaria cuantía», dando por bueno el cálculo que cifraba las deudas declaradas en no más allá de un 5% del total²⁴. Desde la Junta Técnica del Estado se reconoció la gravedad de la situación y su Comisión de Justicia dictó con casi un año de retraso una orden estableciendo un procedimiento de apremio para actuar contra quienes eludieran la declaración o no ingresaran el importe de los créditos a su vencimiento²⁵.

La Comisión Central Administradora de Bienes Incautados por el Estado no sabía cuántos expedientes de intervención de créditos habían tramitado las Comisiones provinciales, pero en poco tiempo se vio literalmente desbordada por los que elevaban hasta ella sin resolver, bien porque realmente no era posible establecer los antecedentes políticos de los tenedores de los créditos con la seguridad exigida por las autoridades franquistas, bien porque no disponían de los medios necesarios para su trabajo y se veían apremiadas por los plazos, o simplemente porque no realizaban las investigaciones como era su obligación y presuponían sin más la responsabilidad tomando como prueba la ausencia del domicilio habitual. En cualquier caso, las Comisiones Provinciales, por su parte, se mostraban impotentes para resolver el problema, debiéndose tener en cuenta que atendían otros muchos asuntos relacionados con la incautación de bienes²⁶.

Los expedientes se acumularon por decenas de miles conformando una «montaña de papel», según palabras de la propia Comisión Central. Hasta marzo de 1938 había dado ingreso a no menos de setenta y cinco mil expedientes, procedentes de quince Comisiones Provinciales que habían cumplido con su trabajo, ignorándose si habían remitido todos o si todavía llegarían más, y estimaba en no menos de cien

24. La Comisión Central parece aceptar la cifra obtenida por Hispano Olivetti cotejando su contabilidad con las declaraciones presentadas ante las Comisiones Provinciales, aunque sin citar la fuente y reconociendo que no se podía comprobar su veracidad. M. ÁLVARO DUEÑAS, «La palanca de papel», *op. cit.*, pp. 375-378.

25. Orden de 21 de enero de 1938, BOE del 24.

26. «Unas Comisiones mandaron algunas diligencias, casi siempre incompletas por falta de investigación de antecedentes personales, para dar fe de que hacían algo en ésta materia. Otras contestaron ponderando los millares de declaraciones presentadas y la imposibilidad de atender en muchos meses, el requerimiento superior. Otras, ni contestaron ni mandaron papel. Alguna alegó la falta de material y la escasez de plantilla y dificultades de encontrarlo gratuito».

mil los que llegarían de las veinte restantes. Los redactores del informe, haciendo gala de cierta ironía, se preguntaban qué ocurriría si fuera cierto que solo se habían declarado el cinco por ciento de los créditos:

¿Quiere decírse nos cuántos millones de expedientes entrarían en las Comisiones de incautación de ser cierto que falta declarar el 95% de los créditos de zona roja, como aseguran los acreedores? Asusta pensarlo.

En estas condiciones no es de extrañar que no hayamos encontrado ningún balance general de la intervención de créditos, aunque disponemos de datos sobre algunas provincias. A fin de cuentas, tampoco los hay para el conjunto de las incautaciones y entre la documentación conservada no faltan las quejas, o las disculpas, de los organismos por este motivo. En cualquier caso, las cifras localizadas, aunque fragmentarias, son elocuentes de las dimensiones del problema que había contribuido a generar eficazmente el celo depurador de las autoridades franquistas²⁷.

La Cámara Oficial de Comercio e Industria de Bilbao estimaba que en agosto de 1937 se encontraban bloqueadas en torno a veinte millones de pesetas en créditos a favor de sus socios²⁸. Ante la Comisión de Pagos Intervenidos de Zaragoza se habían presentado seis mil novecientas cincuenta y una declaraciones de deudas, correspondientes a ocho mil doscientos cincuenta y seis acreedores. El valor total de los créditos declarados en esta provincia ascendía a 44.139.467,16 de pts., de las cuales, hasta noviembre de 1937, se habían ingresado en la cuenta de la Comisión 10.139.686,59²⁹. La Comisión de Valladolid había recibido declaraciones de créditos por valor de 14.815.196,61 de pts., de las cuales se habían depositado en la cuenta bloqueada de la Comisión 5.696.229,69 hasta julio de 1938³⁰. En Baleares se habían declarado créditos por un montante de trece millones de pesetas ante la Comisión especial que había creado en su momento el comandante militar, de las que más de la mitad, siete millones, se habían ingresado ya cuando la Comisión Provincial de Baleares asumió sus competencias³¹. En la provincia de Burgos se ingresaron en la cuenta correspondiente en torno a cuatro millones de pesetas³², aproximadamente el mismo saldo que presentaba la cuenta de la Comisión de Guipúzcoa en mayo de 1939³³. En Cádiz se intervinieron créditos por valor de dos millones y medio de pesetas³⁴. Recientemente el profesor Barragán ha documentado el proceso en la provincia de Córdoba, señalando que la Comisión declara tener depósitos por valor de 1.869.429,03 de pts., con fecha 22 de septiembre de 1938, y de 2.713.800,81 a 30 de junio de 1939, cifrando en varios centenares las

27. Como venimos haciendo, aunque las cifras se recogieron en su día en nuestro artículo (M. ÁLVARO DUEÑAS, «La palanca de papel», *op. cit.*, pp. 380-381), mantenemos las referencias de archivo.

28. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 191.

29. *Ibidem*.

30. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 225.

31. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 192.

32. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 761.

33. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 385.

34. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 385.

solicitudes de devolución de créditos, que sufrirían distinta suerte³⁵. En los pocos casos en los que disponemos de estos datos, hemos podido constatar que el importe medio de los créditos intervenidos es relativamente bajo, extremo este que corrobora el estudio de Antonio Barragán para Córdoba. Se trata en muchas ocasiones de lo que debían comerciantes o pequeños empresarios a sus proveedores. Pero la suma de lo adeudado por distintos clientes a un mismo acreedor sí podía suponer cantidades importantes, cuando no imprescindibles para la supervivencia del negocio.

La Comisión Central describió gráficamente cuál era la naturaleza del problema: «se quería mover e intervenir un inmenso y complejo mundo de relaciones económicas y contractuales con una débil palanca de papel!». No cabía duda, «el sombrío panorama burocrático» demostraba «la imposibilidad material de cumplir los preceptos legales establecidos». Solo quedaba una salida viable: derogar la intervención o, como mal menor, reconducirla. Pero ni se suspendió, ni se atendieron, al menos sustancialmente, las reformas propuestas para solucionar el problema de los morosos, escalonar la resolución de los expedientes, reducir al mínimo el número de casos en los que fuera necesaria la intervención de la Comisión Central y agilizar el procedimiento para la liberación de los créditos intervenidos³⁶.

Si sorprende que no se atendiera un informe tan contundente de los responsables máximos de la intervención, la sorpresa es mayor cuando resulta que su instancia superior, orgánica y política, La Comisión de Justicia de la Junta Técnica del Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido varios meses antes, en octubre de 1937, en sus alegaciones al borrador de un proyecto de Decreto-Ley que nunca se promulgaría porque pudiera haber provocado el efecto paradójico de agravar la intervención³⁷.

III. EL BALANCE IMPOSIBLE DE LAS INCAUTACIONES

No se podrá hacer balance de la incautación de bienes durante la guerra hasta que se investiguen detalladamente tanto el pillaje irregular, como el realizado al amparo de los bandos de guerra y las actuaciones de las Comisiones Provinciales de Incautación de Bienes. Desde nuestros primeros trabajos sobre el tema, publicados en la década de los noventa, los estudios de los que disponemos continúan siendo muy escasos y fragmentarios, lo que sin duda llama la atención si los comparamos con los importantes avances en otros ámbitos de la investigación sobre la represión franquista o el franquismo en general³⁸. Las dificultades son objetivas: el estado

35. A. BARRAGÁN, *op. cit.*, pp. 172 y ss.

36. M. ÁLVARO DUEÑAS, «La palanca de papel», *op. cit.*, pp. 379-380.

37. Véase todo lo relativo a la gestación del frustrado proyecto de Decreto-Ley en *ibidem*, pp. 365-368.

38. Investigaciones extensas de carácter provincial en P. BARRUSO, *Violencia política y represión en Guipúzcoa durante la guerra civil y el primer franquismo (1936-1945)*, San Sebastián, Hiria, 2005, pp. 242-295 y Antonio BARRAGÁN, *op. cit.*, pp. 119-182. Otras aproximaciones en J. CHAVES PALACIOS, *La represión en la provincia de Cáceres durante la guerra civil (1936-1939)*, Cáceres, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, 1995, pp. 79-87; F. ESPINOSA MAESTRE, *La guerra civil en Huelva*, Huelva, Diputación Provincial de Huelva, 1996, 2ª ed.; M^a. J. SOUTO BLANCO, *La represión franquista en la provincia de Lugo (1936-1940)*, Sada (A Coruña), Ediciones do Castro, 1998, pp. 276-289; M. ÁLVARO DUEÑAS, «Control político y

de conservación de la documentación, escasa y muy dispersa, la naturaleza de los asuntos a investigar, que no mueven precisamente a la publicidad, y la pluralidad de aspectos a estudiar: incautación de los bienes muebles e inmuebles de particulares y organizaciones proscritas, embargos cautelares y administración de todo tipo de bienes muebles e inmuebles.

Lo más parecido a un balance de las incautaciones lo encontramos en los informes que las Comisiones Provinciales redactaron durante el proceso de traspaso de sus competencias a los órganos de la Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas y a su Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades Políticas. Ni las propias Comisiones podían calcular el volumen, estado y valor de los bienes que habían intervenido, como constatan las Comisiones de Navarra, Santa Cruz de Tenerife, Zaragoza, Sevilla, Cádiz o Segovia. Las razones esgrimidas son diversas y abarcan desde la falta de la infraestructura necesaria para llevar el debido control estadístico, hasta el propio procedimiento o perturbaciones ocasionadas por requisis efectuadas por organismos anteriores o ajenos a las Comisiones³⁹.

No obstante, las memorias ofrecen información fragmentaria que nos permite hacernos una idea de la importancia económica del proceso, aunque las diferencias estructurales entre provincias en cuanto a población y actividad económica imponen cautela a la hora de hacer valoraciones generales. El caso de Vizcaya constituye un buen ejemplo de las dificultades de índole jurídico, político y administrativo que tenían que afrontar las Comisiones, dado que la Comisión Vizcaína debía administrar un importante patrimonio industrial y financiero que incluía un delicado y voluminoso paquete de acciones de algunas de las industrias más importantes del país. Entre otros patrimonios familiares destacaba el del naviero Ramón de la Sota, al que tuvo que prestar especial atención⁴⁰.

La administración de los bienes incautados se resolvió de diferente manera: en Vizcaya y Guipúzcoa se nombró un solo administrador general secundado por auxiliares, en Granada un administrador único solía ocuparse de todos los

represión económica en el País Vasco durante la Guerra Civil: la Comisión Provincial de Incautación de Bienes de Vizcaya», *Revista de Historia Contemporánea*, n° 18, 1999, pp. 383-403; J. PRADA RODRÍGUEZ, *Represión económica e depuración administrativa. Ourense 1936-1942*, Ourense, Obradoiro de Historia de Galicia, 2003; S. VEGA SOMBRÍA, *De la esperanza a la persecución. La represión franquista en la provincia de Segovia*, Barcelona, Crítica, 2005, pp. 153-174; M.ª S. LÓPEZ GALLEGOS, «La labor desarrollada por el Departamento de incautación de Bienes Marxistas de la Asesoría Jurídica en Valladolid (1936-1951)», en Actas del VII Congreso da Asociación de historia Contemporánea, Santiago de Compostela-Ourense, 2004, (Edición electrónica); P. J. FERIA VÁZQUEZ y J. M. VÁZQUEZ LAZO, «Los expedientes de incautación de bienes. El caso del partido judicial de Aracena (Huelva, 1936-1939)», *Historia Actual Online*, n° 18, 2009, pp. 117-131. Sobre aspectos específicos M. ÁLVARO DUEÑAS, «La palanca de papel...», *op. cit.*; R. CAL, «Las incautaciones de bienes: notas sobre la radio», *Historia y comunicación social*, n° 6, 2001, pp. 11-29.

Sobre las incautaciones en la zona republicana, un estudio de conjunto en G. SÁNCHEZ RECIO, *La república contra los rebeldes y desafectos. La represión económica durante la guerra civil*, Alicante, Universidad de Alicante, 1991.

39. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo», *op. cit.*, pp. 68 y ss. Para Segovia, S. VEGA SOMBRÍA, *op. cit.*, p. 173.

40. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Control político y represión económica...», *op. cit.* Un estudio detallado de la incautación de los bienes de Ramón de la Sota y su familia en E. TORRES VILLANUEVA, *Ramón de la Sota (1957-1936). Un empresario vasco*, Madrid, LID, 1998.

bienes intervenidos en una misma localidad, en Tenerife se designaron particulares de confianza a los que se exigía una fianza como garantía de su gestión, criterio también seguido en Navarra con la peculiaridad de que la administración se otorgaba como criterio general al propio expedientado o a su familia en concepto de manutención, salvo que las rentas fueran muy altas o hubiera riesgo de ocultación o alzamiento en cuyo caso recaía en los Jueces Municipales. Sin embargo en Segovia nunca se recurría a familiares de los propietarios de los bienes intervenidos⁴¹.

Aunque no estamos en condiciones de documentar ni siquiera aproximadamente el volumen del patrimonio inmobiliario incautado, sí nos podemos hacer una idea de su importancia gracias a algunas informaciones recogidas en las memorias, normalmente unidas a protestas por lo gravoso que resultó su administración.

La Comisión vizcaína tuvo que ocuparse de la administración de casi cuatro mil pisos abandonados, proponiendo utilizar los palacios amueblados como sedes de los distintos organismos oficiales, insistiendo en que su requisa se debía hacer siguiendo el procedimiento oficial y bajo su control, destinando las viviendas particulares al alquiler, lo que estimaba que podría constituir una importante fuente de ingresos para el Estado⁴². Especialmente llamativo es el caso de Toledo, pues se trata de un reconocimiento oficial de que el temor a la represión había limpiado literalmente de supuestos desafectos los territorios ocupados por las tropas franquistas, quienes habrían huido abandonando casas y enseres. El presidente de la Comisión toledana se jacta de ello, cifrando los huidos en más de un setenta por ciento de la población de la zona ocupada, y de la utilidad que se iba a dar a las viviendas incautadas como alojamiento de refugiados procedentes de otros lugares:

Existe también otro servicio especial en esta Comisión, que es el de incautación de muebles de las casas de rojos huidos, que se puede calcular en más de un sesenta por ciento de la población o habitantes de la zona liberada, lo que supone un trabajo ímprobo no sólo por la riqueza que representa sino también por el problema de facilitar vivienda y mobiliario a una población venida de África y otras regiones que se han ido instalando en esta zona y que se va resolviendo concediendo muebles en depósito a los mismos, lo que además de resolver el problema beneficia al Estado porque en vez de estar abandonados o almacenados los muebles están en poder de depositarios con una responsabilidad de conservación. Este servicio produce un trabajo que puede calcularse en que ha facilitado habitación alquilada a base de rentas con lo que se beneficia al Estado, y muebles a unas mil familias en la capital solamente⁴³.

41. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Candillo», *op. cit.*, p. 69. Para Segovia S. VEGA SOMBRÍA, *op. cit.*, p. 168.

42. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Control político y represión económica...», *op. cit.*

43. Escrito, firmado el 23 de octubre de 1937, del Gobernador Civil y Presidente de la Comisión Provincial de incautación de Bienes de Toledo dirigido al Presidente de la Comisión de Justicia de la Junta Técnica del Estado. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 171.

IV. LA JURISDICCIÓN ESPECIAL DE RESPONSABILIDADES POLÍTICAS

La incautación de los bienes de los desafectos no se estaba desarrollando de manera tan eficaz como hubieran deseado las autoridades militares franquistas, que veían con disgusto cómo no se lograban armonizar la lógica económica y una lógica represiva a la que no estaban dispuestas a renunciar con facilidad. La documentación de archivo nos permite afirmar que en fechas muy cercanas a la formación del primer gobierno de Franco, en enero de 1938, un grupo de colaboradores de su Cuartel General se estaba ocupando de buscar una salida jurídica definitiva a la depuración de las responsabilidades políticas de los desafectos mediante la incautación de sus bienes o la imposición de una sanción económica⁴⁴.

Será finalmente la Ley de Responsabilidades Políticas, promulgada el 9 de febrero de 1939, la que derogue toda la legislación anterior sobre incautación de bienes e intervención de créditos, siendo los órganos de la nueva jurisdicción especial los encargados de resolver los asuntos pendientes de las Comisiones de Incautación de Bienes. Las Comisiones Provinciales, al igual que la Comisión Central, deberían haberse disuelto en el plazo de seis meses, que resultó insuficiente ante el volumen de procedimientos inconclusos a transferir, debiendo prorrogarse en tres meses⁴⁵.

La liberación de los millares de créditos bloqueados, una vez cancelada la intervención, se convertiría en un verdadero quebradero de cabeza para los responsables de la nueva Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades Políticas, que tardaría años en concluir la tarea, presionada por un Gobierno que confería prioridad absoluta a la solución del problema. El procedimiento se vio dificultado por el caos administrativo de las Comisiones, que obligó a los nuevos gestores a reorganizar la documentación procedente de las provincias. Sirva como ejemplo que hasta mayo de 1941 no se encontró ordenada y en condiciones de pago toda la documentación procedente de la Comisión de Zaragoza, la primera en concluir el traspaso⁴⁶. Cuando se disolvieron, las Comisiones Provinciales ingresaron en la cuenta especial de Responsabilidades Políticas 47.849.036,33 de pesetas correspondientes a créditos bloqueados. En un año, hasta febrero de 1940, solo se consiguieron liberar 1.773 créditos, por valor de 3.123.799 pts. En octubre de 1941 todavía quedaban por liberar créditos por valor de treinta y dos millones y medio de pesetas⁴⁷.

Además, la jurisdicción de responsabilidades políticas tuvo que asumir los millares de expedientes de incautación pendientes de resolución, lo que implicaba

44. Nos hemos ocupado con detalle de los antecedentes de la Ley de Responsabilidades Políticas y de las tensiones producidas durante la discusión de su proyecto, en especial entre militares y falangistas por el control de la nueva jurisdicción especial en M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo», *op. cit.*, pp. 84 y ss.

45. Ley de ocho de agosto de 1939, B.O.E. del 12.

46. Así se lo comunicó el Jefe de la Sección de Créditos al Presidente del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 555.

47. Las cifras que ofrecemos proceden de un informe de la Jefatura a la Presidencia del Gobierno y de la documentación conservada en A.G.A., J., R.P. (T.N.), C: 555. La Sección de Créditos de la Jefatura Superior Administrativa estaba organizada en tres subsecciones: Contabilidad, Jurídica y de Registro. El Jefe de la Sección estimaba que para poder asumir el servicio adecuadamente habría que ampliarla con una de contabilidad y otra Jurídica más.

ocuparse de la administración de los bienes intervenidos cautelarmente. Un verdadero embrollo jurídico y administrativo que hubo que afrontar desde el desorden en el que habían actuado las Comisiones de Incautación de Bienes. Todo ello con una plantilla incapaz de resolver con eficacia la tramitación de los propios expedientes de responsabilidades políticas, que pronto comenzarían a amontonarse en Juzgados y Tribunales.

La Ley de Responsabilidades Políticas del 9 de febrero de 1939 es un instrumento muy alejado de los principios jurídicos liberales, totalitario en la forma y el fondo, al servicio de la legitimación política del régimen franquista y de la persecución de sus enemigos. En definitiva, se trata de una Ley de excepción a la medida del régimen, que llevó el delito político hasta extremos desconocidos hasta la fecha, cuya definición minuciosa no solo criminalizaba actuaciones legales en el momento de producirse, legítimas en cualquier ordenamiento democrático, sino que, incluso, dejaba pocos resquicios para lo que no fuera una adhesión sin fisuras o al menos un comportamiento político y social sin mácula, ni proyección pública⁴⁸. Se creó una jurisdicción especial que dependía orgánicamente de la Vicepresidencia del Gobierno –más tarde Subsecretaría de la Presidencia– para garantizar su orientación política, con un despliegue territorial en paralelo al de la jurisdicción ordinaria. Incluso para el ministro de justicia del primer Gobierno de Franco, el conde de Rodezno, la Ley próxima a promulgarse podría provocar «tremendas anomalías, que sólo con serlo confinan con la injusticia»⁴⁹. El cumplimiento de las directrices se garantizó con el nombramiento de los dos presidentes que se sucedieron al frente del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas, Enrique Suñer y Wenceslao González Oliveros, de cuya fidelidad ideológica y política no cabía duda⁵⁰. Además del Presidente, que tenía voto de calidad, el Tribunal Nacional estaba constituido con tres vocales: un general o asimilado del Ejército o la Armada, un consejero nacional de F.E.T. de las J.O.N.S. y un magistrado de Audiencia Territorial⁵¹.

48. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Delitos políticos, pecados democráticos», en J. Aróstegui (coord.), *Franco: la represión como sistema*, Barcelona, Flor del Viento, 2012, pp. 60-107. La Comisión de Incautación de Bienes de Vizcaya estableció unos criterios de responsabilidad que constituyen un claro referente de los contemplados por la Ley de Responsabilidades Políticas. Esta Comisión llegó a acordar, y así consta en acta, la revisión de los antecedentes políticos de todos y cada uno de los vecinos de la provincia. No es de extrañar que cuando se disolvió en 1939 entregara al Tribunal Regional de Responsabilidades Políticas de Bilbao más cinco mil quinientos expedientes sin concluir. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Control político y represión económica...», *op. cit.*

49. M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo», *op. cit.*, pp. 110 y ss. Se crearon dieciocho Tribunales Regionales, presididos cada uno de ellos por un Jefe del Ejército auxiliado por dos vocales, un juez de carrera y un abogado miembro de FET y de las JONS. La instrucción de los expedientes le correspondía inicialmente a cincuenta y dos juzgados instructores especiales, ocupados por oficiales del ejército, uno por provincia más Ceuta y Melilla, aunque el volumen de trabajo determinó que en Madrid, Barcelona y Bilbao llegaran a actuar simultáneamente hasta tres juzgados y dos en Granada y Valencia.

50. M. ÁLVARO DUEÑAS, «“El decoro de nuestro aire de familia”». Perfil político e ideológico de los Presidentes del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas», *Revista de Estudios Políticos*, nº 105, 1999, pp. 147-173.

51. Fueron vocales el general Guillermo Kirkpatrick, quien actuó como vicepresidente, los católicos José M^o Mazón, primero, y Eduardo Aunós, después, en representación del Consejo Nacional de F.E.T. de las J.O.N.S. y Juan Hinojosa Ferrer como magistrado. Sus respectivos suplentes fueron el contraalmirante Manuel Rodríguez Bárcena, el consejero Manuel Torres López y el magistrado Manuel Ruiz Gómez.

Pero las cosas no mejoraron con la nueva Ley. La combinación del carácter totalitario de la purga política, las deficiencias técnicas del procedimiento, la habilitación de recursos insuficientes para acometer la tarea y la pesada herencia recibida de las Comisiones de incautación de bienes, resultó letal para los objetivos de sus artífices. La nueva jurisdicción empezó enseguida a presentar síntomas de un colapso inminente. El Gobierno lo sabía gracias a los estadillos procedentes del Tribunal Nacional distribuidos entre los ministros: se habían incoado más de treinta y ocho mil expedientes entre noviembre de 1939 y octubre de 1940, pero solo se habían fallado algo más de trece mil quinientos⁵².

Así las cosas, no parece que se aborde la solución del problema hasta la llegada de Luis Carrero Blanco a la Subsecretaría de la Presidencia en mayo de 1941. Coincidiendo con su nombramiento, se ordenó desde la Subsecretaría la realización de un estudio pormenorizado de cuál era la situación de cada uno de los Juzgados y Tribunales, el cual arrojó resultados tan elocuentes, como preocupantes para el Régimen: hasta la fecha se habían incoado más de ciento catorce mil expedientes, de los que apenas se habían resuelto el 38%. Además, se acumulaban más de cien mil órdenes de incoación que esperaban su turno para ser tramitadas. El propio Presidente del Tribunal Nacional estimaba a la vista de las cifras que no era descabellado calcular que de tramitarse todos los asuntos pendientes la jurisdicción debería resolver un mínimo de doscientos cincuenta mil expedientes, lo que al ritmo al que se venían evacuando los asuntos podría requerir cinco años, según los cálculos más optimistas del Presidente, o entre nueve y doce, según los menos halagüeños de la subsecretaría⁵³.

Si ponemos en relación estas cifras con la población española, nos podemos hacer una idea aproximada de las dimensiones del proceso represivo: a mediados de 1941 tenían abierto expediente por responsabilidades políticas al menos cinco de cada mil españoles y si nos atenemos al cálculo del Presidente del Tribunal Nacional la exigencia de las mismas podría alcanzar al nueve y medio por mil⁵⁴. Eso sin contar los millares de personas a las que ya se les habían incautado los bienes siguiendo alguno de los procedimientos anteriores, regulares o irregulares⁵⁵.

52. A.G.A., J, R.P.(I.N.), C: 837 y 944.

53. El estudio detallado de los resultados, por provincias y regiones en M. ÁLVARO DUEÑAS, «*Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo*», *op. cit.*, pp. 141 y ss. y 266-273. La documentación en A.G.A., P.G., C: 4.022. El escrito del Presidente del Tribunal Nacional, sin fecha, ni firma en A.G.A., J, R.P. (I.N.), C: 712.

54. Para una población de 26.014.278 millones de habitantes, según el censo de 1940. M. ÁLVARO DUEÑAS, *ibidem*. Hemos visto en alguna ocasión estas cifras, ya de por sí muy elevadas, citadas de manera errónea al convertir los tantos por mil, en tantos por cien, porcentajes estos descabellados.

55. Sobre la actuación de los Tribunales de Responsabilidades Políticas, un estudio de conjunto en M. ÁLVARO DUEÑAS, «*Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo*». *La Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*, *op. cit.* Recientemente se presentaron los primeros resultados de una investigación que abarca las tres provincias aragonesas, dirigida por Julián Casanova y coordinada por Ángela Cenarro, en la que han participado Nacho Moreno, Estefanía Langarita e Irene Murillo. También se van conociendo los primeros resultados de una investigación similar desarrollada para el conjunto de Andalucía por un equipo de Universidades de la Comunidad, bajo la coordinación de Antonio Barragán, Miguel Gómez Oliver y Fernando Martínez (F. MARTÍNEZ LÓPEZ, L. ÁLVAREZ REY y C. GARCÍA GARCÍA, «La represión franquista en Andalucía. Un avance de investigaciones en curso», *Ayer*, nº 85, 2012, pp. 97-127). Encontraremos

Los Tribunales de Responsabilidades Políticas imponían penas de tres grupos. Toda condena conllevaba una sanción económica, lo más habitual mediante la imposición de una cantidad fija, aunque en los casos más graves podía disponerse que el condenado perdiera la totalidad de sus bienes. Quedaba a decisión del Tribunal si imponía como accesorias sanciones de los otros dos grupos: restricción de la libertad de residencia (extrañamiento, confinamiento o destierro) e inhabilitación absoluta o especial. En los casos considerados de extrema gravedad los Tribunales podían proponer al Gobierno la retirada de la nacionalidad española del condenado.

Como han demostrado los estudios citados, las sanciones impuestas, incluso las aparentemente pequeñas, suponían una dura carga para los condenados y sus familias, lo que confería a la pena el carácter de eficaz instrumento de control social en el contexto de las penurias económicas de la posguerra. Es más, el propio procedimiento constituía un castigo en sí mismo, ya que podía suponer que se intervinieran de manera cautelar durante años las cuentas, los bienes o los negocios de los inculcados.

Por otro lado, las condenas de los considerados como máximos responsables a penas desmesuradas, que no guardaban proporción alguna con la estimación judicial de sus bienes, muy modestos salvo excepciones, buscaban un efecto ejemplarizante, reforzado por los considerandos de las sentencias, que especulan en algunos

estudios extensos en G. SÁNCHEZ RECIO, *Las responsabilidades Políticas en la posguerra española. El Partido Judicial de Monovar*, Alicante, Universidad de Alicante, 1984; C. MIR, F. CORRETGÉ, J. FARRÉ y J. SAGUÉS, *Repressió econòmica i franquisme: L'actuació del Tribunal de Responsabilitats Polítiques a la província de Lleida*, Barcelona, Publicacions de L'Abadía de Montserrat, 1997; F. VILANOVA I VILA-ABADAL, *Repressió política i coacció econòmica. Les responsabilitats polítiques de republicans i conservadors catalans a la postguerra (1939-1942)*, Barcelona, Publicacions de l'Abadía de Montserrat, 1999; P. BARRUSO, *Violencia política y represión en Guipúzcoa durante la guerra civil y el primer franquismo (1936-1945)*, op. cit.; J. PRADA RODRÍGUEZ, op. cit., para Ourense; E. FRANCO LANAO, *Denuncia y represión en años de posguerra. El Tribunal de responsabilidades Políticas en Huesca*, Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses, 2005; F. SANLORENTE, *La persecución económica de los derrotados. El tribunal de Responsabilidades políticas de Baleares (1939-1942)*, Palma de Mallorca, Miguel Font Editor, 2005; M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo»..., op. cit., incluye un estudio para Madrid; I. GIL BASTERRA, *Jurisdicción especial y represión franquista en Álava (1936-1942): documentación del Tribunal de Responsabilidades Políticas para Álava*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia-Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2006; A. BARRAGÁN, op. cit., para Córdoba; F. PEÑA RAMBLA, *El precio de la derrota. La ley de responsabilidades políticas en Castellón*, Castellón de la Plana, Universitat Jaume I, 2010. En el marco de estudios provinciales sobre la represión franquista F. MORENO GÓMEZ, op. cit.; J. CHAVES PALACIOS, op. cit.; M. ORTIZ HERAS, *Violencia política en la II República y el primer franquismo. Albacete, 1936-1950*, Madrid, Siglo XXI, 1996; M^o. Jesús SOUTO BLANCO, op. cit.; S. VEGA SOMBRÍA, op. cit. J. C. BERLICHES BABACID, *La rendición de la memoria. 200 casos de represión franquista en Guadalajara*, Guadalajara, Edición Bornova, 2004. También, R. GIL BRACERO, «La Justicia Nacional y el Tribunal de Responsabilidades Políticas de Granada. Las fuentes y primeras conclusiones», en *Justicia en Guerra*, Jornadas sobre la administración de Justicia durante la guerra civil española: instituciones y fuentes documentales, Madrid, Ministerio de Cultura, 1990, pp. 595-610; A. R. FRÍAS, «El Tribunal de Responsabilidades Políticas de Soria, 1939-1959», *Revista de Investigación en Geografía e Historia del Colegio Universitario de Soria*, vol. XI, n^o 3, 1991-1992; R. M. PRATS, «Represión económica de posguerra: la Ley de Responsabilidades Políticas contra la Generalitat republicana», en *Tiempo de Silencio*, Actas del IV Encuentro de Investigadores del Franquismo, Valencia, Universidad de Valencia, 1999, pp. 91-99; O. J. RODRÍGUEZ BARREIRA, «Una ley que no quiere llevar miseria a los hogares. El Tribunal de Responsabilidades Políticas en Almería», en M. GÓMEZ OLIVER y F. MARTÍNEZ (eds.), *Historia y Memoria. Todos los nombres, mapa de fosas y actuación de los Tribunales de Responsabilidades Políticas*, Almería, Editorial de la Universidad de Almería, 2007, edición digital.

casos con la infamia de unas supuestas fortunas escondidas, acumuladas a costa del sufrimiento de los españoles⁵⁶. Así el Tribunal Regional de Madrid acumuló en solo treinta y ocho dirigentes republicanos penas por valor de más de seiscientos sesenta millones de pesetas, repartidas en sanciones iguales o superiores al millón de pesetas, que no se podrían ejecutar nunca. Equivaldrían, dependiendo de la estimación de la renta manejada, a entre el 0,18% y el 0,37% de la Renta Nacional en 1942. Así, según nuestra investigación, aunque en la provincia de Madrid se impusieron penas por un monto total de más de seiscientos noventa millones de pesetas, solo se llegaron a pagar algo más de tres millones ochocientos mil, correspondientes en su mayoría a aquellas que a pesar de su menor cuantía se ajustaban realmente al valor de los bienes de los condenados⁵⁷.

V. LAS CONSECUENCIAS: «UNA CLÁSICA MANO MUERTA»

«Una clásica mano muerta»: no podríamos encontrar imagen más contundente que la utilizada por el Presidente del Tribunal Regional de Madrid de Responsabilidades Políticas, alarmado por la imposibilidad material de resolver los millares de expedientes que su Tribunal heredó de las extintas Comisiones Provinciales, cuando ni siquiera daban abasto para fallar los expedientes propios de su jurisdicción y garantizar la ejecución de las sentencias. En su escrito dirigido al presidente del Tribunal Nacional, quien lo remitiría al gobierno, se atreve a hablar del perjuicio social y económico de unas incautaciones que no duda de calificar de «en masa», que afectaban a bienes muebles e inmuebles, explotaciones agrícolas, industrias

56. Como los de Azaña, Negrín, Giral, Largo Caballero o Dolores Ibarruri, entre otros. Sirva como ejemplo la sentencia nº 400 del Tribunal Regional de Madrid, dictada contra Negrín, el 11 de junio de 1941: «CONSIDERANDO: que es norma constante de este Tribunal, al determinar la sanción económica, fijar su cuantía en función de la responsabilidad contraída por el inculpado y en proporción a su caudal; pero en casos como el que se trata, en el que se estima al mismo, responsable de daños de extraordinaria magnitud, y los bienes conocidos son de ningún valor, por excepción ha de adoptarse una fórmula que cohesionese (sic) ambos factores y armonice, al propio tiempo, con la norma legal respecto a las grandes responsabilidades, y así habrá de fijarse una cifra que, absolviendo todos los bienes conocidos de la pertenencia del encartado, alcance a los que pudieran descubrirse o a la participación que le corresponda en el botín producto de sus depredaciones, si éste pudiera algún día ser rescatado por las Autoridades de la Nación».

57. El estudio de las sentencias dictadas para la provincia de Madrid por el Tribunal Regional de Responsabilidades Políticas de Madrid y de su ejecución en M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo». *La Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*, op. cit., pp. 228-246 y 284-293. El Tribunal de Responsabilidades Políticas de Madrid condenó a Manuel Azaña, Juan Negrín y Álvaro de Albornoz a penas de cien millones de pesetas para cada uno, a José Giral de setenta y cinco millones, a Julio Álvarez del Vayo, Augusto Barcia, Marcelino Domingo, Carlos Esplá, Dolores Ibarruri, Vicente Uribe y Juan Hernández Sarabia de veinticinco millones de pesetas por cabeza, a Luis Araquistáin de quince millones y a Pablo de Azcárate, Margarita Nelken, Pedro Rico, Ricardo Zabalza y Luis Jiménez de Asúa de diez millones. A Francisco Largo Caballero, Diego Martínez Barrios y Salvador de Madariaga les condenó a la pérdida total de sus bienes. Caso aparte es el de Niceto Alcalá Zamora, condenado inicialmente al pago de cincuenta millones de pesetas, que doce años después se verían reducidos a tres al fallar la Comisión Liquidadora de Responsabilidades Políticas un recurso a favor de los herederos, llegándose a pagar cerca de la mitad antes de que llegara el indulto en 1967.

y negocios, que en el caso de la provincia de Toledo alcanzaban a la mitad de la propiedad rústica. La deficiente administración de los bienes trabados y su volumen amenazaban con convertir la Jurisdicción de responsabilidades políticas en «una clásica Mano Muerta», no producían beneficio alguno, ni al Estado, ni a los particulares:

Las incautaciones en masa, crean situaciones dolorosas que afectan a la vida social, económica y fiscal del país. Carece esta Jurisdicción de medios para explotar y administrar con eficacia los bienes que yacen en tal estado, y consecuencias de esta impotencia son: 1º, agravación del paro obrero porque la in explotación de esa gran parte de riqueza impide el empleo de millares de braceros; 2º, quebranto en la economía, hoy más que nunca necesitada del mayor aprovechamiento, porque resta al trabajo y a la circulación bienes y productos que la post-guerra reclama con empeño, y 3º, baja sensible en las contribuciones y arbitrios que no cabe esperar satisfagan esta especie de bienes mostrencos. En suma: de continuar las cosas como hasta el presente, se convertirá nuestra Jurisdicción en una clásica «Mano Muerta»⁵⁸.

Por su parte el Presidente del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas, en calidad de Jefe Superior Administrativo de la jurisdicción, se dirigió al Subsecretario de la Presidencia, en febrero de 1940, informándole de la «angustiosa situación» que padecía la Jefatura, dada la «enorme desproporción existente entre el personal necesario para desempeñarlas [las tareas] debidamente y el asignado de hecho a ellas», resultando «materialmente imposible despachar los asuntos pendientes» y «ejercer la acción investigadora e inspectora» que legalmente le correspondía⁵⁹.

58. Escrito del presidente del Tribunal Regional de Responsabilidades Políticas de Madrid, al Presidente del Tribunal Nacional, de 29 de enero de 1940; A.G.A., J., R.P.(T.N.) C: 1.166. El Presidente del Tribunal Nacional remitió copia a la Presidencia del Gobierno el 2 de febrero de 1940; A.G.A., P.G., C: 4.022.

59. Copia del informe, fechado el 5 de febrero de 1940; A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 555. Se ofrecen cifras: «en el libro registro de entrada de documentos van hechos 6.535 asientos en los ocho meses transcurridos en lo que va de año [debe referirse a la creación de la Jefatura, dado que el informe está firmado en febrero], sin contar 1.368 poderes para autorizar su legalización que se registran aparte y 5.289 instancias y demás documentos registrados en la Sección de Créditos Intervenidos desde que este servicio pasó a la Jefatura el 13 de noviembre de 1939, al que está dedicado el personal de la extinguida Comisión Central de Incautaciones, notoriamente también insuficiente, según luego se verá» [...] «Así resulta que no se puede conceder con la diligencia debida y el estudio necesario las autorizaciones para la venta de bienes de los responsables que no hacen efectivas sus sanciones ni se puede seguir la efectividad de los fallos; no se pueden contabilizar en forma los ingresos hechos en la cuenta especial ni ordenar con rapidez las devoluciones procedentes a los que resultan absueltos o abonar sus sanciones quedando un exceso en los embargos trabados o en las retenciones practicadas; no se ha llegado a poner al día el Registro Central de Responsables Políticos, no obstante enviar ya las fichas hechas los Tribunales Regionales, sustituyendo a los partes de inicio, en virtud de órdenes circulares de esta Jefatura; ni cabe vigilar mediante una acción fiscalizadora constante las administraciones de bienes incautados, embargados o intervenidos; ni se ha podido llevar a cabo mas que parcialmente la entrega a la Delegación Nacional de Sindicatos de los bienes de las Organizaciones sindicales marxistas ordenada por la Ley de 23 de Septiembre de 1939 ni se ha podido preparar la que ha solicitado el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional a cuenta del producto de las incautaciones y demás sanciones económicas, en cumplimiento de la Ley de 16 de Marzo del mismo año; ni hay medios de investigar a fondo los bienes de los partidos políticos y entidades declaradas fuera de la Ley, ni en definitiva cabe otra cosa que atender al despacho preferente

El colapso administrativo afectaba a las transferencias de bienes y fondos a los organismos del Estado que debían beneficiarse de las incautaciones y de lo que se ingresara por el pago de las sanciones impuestas por los Tribunales de Responsabilidades Políticas, tal y como el propio Presidente del Tribunal Nacional informó al Gobierno. La nueva jurisdicción de excepción debía, además, autofinanciarse con cargo a la ejecución de las penas económicas que impusiera, debiendo reintegrar trimestralmente al Tesoro el importe de los gastos ocasionados al Estado, para lo cual resultaba imprescindible una gestión mínimamente ordenada⁶⁰.

Detraída la partida para el sostenimiento de la jurisdicción, el producto de las incautaciones y lo recaudado por el pago de sanciones se destinó al Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, salvo el patrimonio de los sindicatos disueltos, que se adjudicó a la Organización Sindical, y las viviendas incautadas a particulares y a las cooperativas de viviendas obreras que lo fueron al Instituto Nacional de la Vivienda⁶¹.

Cuando el Director del Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional solicitó por mediación del Ministerio de Justicia, primero, y más tarde a través de la Presidencia del Gobierno, un primer pago de cincuenta millones de pesetas de los setenta que, según sus datos, se encontraban a disposición de la Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades Políticas, el Jefe de contabilidad de la Jefatura no solo redujo las cantidades disponibles a algo menos de dieciocho millones, y eso sujetas a la resolución de las tercerías pendiente, sino que tampoco parece saber cuál es el importe real de lo recaudado⁶². En octubre de 1941 el Presidente del Tribunal Nacional ordenó al Jefe de contabilidad que elaborara un informe sobre el dinero recaudado, a fin de que se pudieran transferir las cantidades correspondientes al Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional, recibiendo una respuesta tan respetuosa como sorprendente: «no le es posible a esta Sección de Contabilidad cumplimentar el servicio que por V. E. se ordena»⁶³.

Las mismas trabas administrativas, aunque no habría que descartar la interferencia de intereses políticos y económicos, dificultaron la adjudicación al nuevo sindicato franquista del patrimonio incautado a las organizaciones obreras, procedente en su mayoría, según el Delegado Nacional de Sindicatos, de las efectuadas por las Comisiones Provinciales de Incautación de Bienes⁶⁴. Muchos de estos

de los asuntos urgentes que se suceden sin tregua, aplazando el resto con notorio perjuicio de los altos intereses encomendados a este organismo y evidente daño para el prestigio de su función».

60. Art. 4º de la Orden de 20 de abril de 1939, *B.O.E.* del 29.

61. Ley de 23 de septiembre de 1939, *B.O.E.* del 12 de octubre; Ley de 16 de marzo de 1939, *B.O.E.* del 22.

62. El escrito del director del Instituto es del día 5 de julio y el del Subsecretario de la Presidencia al Presidente del Tribunal, del 9; A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 711. La redacción es confusa y no queda claro si el Director, al mencionar los setenta millones, se refiere a una partida independiente o a la suma de tres partidas distintas. Más bien parece lo segundo: cuarenta millones en la Caja general de Depósitos, procedentes de partidos políticos, y dos partidas, una de diecisiete millones y otra de once, de sanciones.

63. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 555.

64. Por Decreto de la Presidencia de 14 de diciembre de 1940, *B.O.E.* del 22, se establecía lo siguiente: «a los efectos de la Ley de 23 de septiembre de 1939, se entienden comprendidos en su artículo primero todos aquellos bienes y derechos pertenecientes a las Organizaciones sindicales marxistas, anarquistas o separatistas, y a las Agrupaciones de carácter obrerista vinculadas o apoyadas

inmuebles no estaban de hecho bajo control de la Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades Políticas ya que habían sido incautados de manera irregular por organizaciones de Falange u organismos del Estado o el Ejército. Desde la firma del acta de entrega, el 30 de julio de 1940, hasta su ejecución transcurrieron ocho meses y se hizo necesario crear una Comisión Calificadora de Bienes Sindicales Marxistas, como organismo interministerial de enlace dependiente de la Presidencia del Gobierno, y un Servicio de «Incautación y recuperación de bienes sujetos a la Ley de 23 de septiembre de 1939» en la Delegación Nacional de Sindicatos⁶⁵. Problemas jurídicos y administrativos aparte, da buena cuenta de la importancia política y económica de la operación el volumen del patrimonio transferido: en total trescientas setenta y nueve fincas e inmuebles en toda España⁶⁶.

No menos ilustrativo de cómo se hicieron las cosas es que a la hora de establecer el metálico que debía transferirse a la Delegación Nacional de Sindicatos, la tarea se presentara compleja porque en su momento se consignaron «a bulto» las cantidades incautadas, entregándose la documentación a la Comisión Calificadora de Bienes Sindicales Marxistas para que tomara una decisión al respecto. Se conserva una nota procedente de la Jefatura Superior Administrativa dirigida al abogado del Estado asesor del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas en la que se adjudica a un tal Sancho tan peculiar sistema de clasificación:

Aquí tenemos muchos depósitos procedentes de Partidos políticos y asociaciones Sindicales, en cuyos resguardos se expresa en unos casos sí y en otros no el nombre de la entidad. La clasificación en un concepto u otro la hizo [Sancho] a bulto a los efectos de la entrega de la Comisión Central a esta Jefatura. Vd. juzgará si en estas condiciones puede hacerse la entrega sin una previa y determinada descripción, pues ha de precisarse qué organismos deben considerarse partidos políticos y cuales Asociaciones Sindicales, y además determinar si existen o no tercerías interpuestas, porque creo que se han dado bastante en estos casos⁶⁷.

El trasiego de inmuebles también alcanzó a los de los particulares, incluidas sus viviendas, mereciendo una atención especial las Cooperativas patrocinadas por las organizaciones obreras, a las que se acusaba de beneficiar a dirigentes políticos y sindicales. El destinatario natural de tal patrimonio era, a juicio del Gobierno, el Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de la «política social inmobiliaria del

en las citadas Organizaciones» (art. 1º). El escrito del Delgado Nacional de Sindicatos al Jefe Superior Administrativo, fechado el 17 de abril de 1940, A.G.A., J., R.P.(T.N.) C: 578.

65. Decreto de 14 de diciembre de 1940, B.O.E. del 22. La Comisión estaba presidida por el Subsecretario de la Presidencia, o un funcionario en quien delegara, y formada por un representante de cada uno de los Ministerios de Hacienda, Agricultura, Justicia e Industria y Comercio, y un representante, respectivamente, de la Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades políticas y de la Delegación Nacional de Sindicatos, este en calidad de Secretario (art 3º).

66. El acta y un primer inventario con ciento quince fincas rústicas y urbanas en A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 761. Un segundo inventario complementario, con otras doscientas sesenta y cuatro, en A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 1.293.

67. A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 578. La nota se encuentra entre documentación de la Delegación nacional de Sindicatos y de la Jefatura Superior Administrativa fechada entre el 21 de abril y el 6 de mayo de 1942.

Régimen»⁶⁸. De nuevo el embrollo administrativo y competencial, así como las ocupaciones espontáneas y los realojos provisionales, se convirtieron en fuente constante de conflictos entre organismos del Estado. Los jueces de responsabilidades políticas denunciaron que el Instituto Nacional de la Vivienda estaba subastando viviendas de particulares sobre los que no había recaído condena, lo que además de injusto, era ilegal incluso con los criterios de la pseudo-justicia franquista⁶⁹.

En Definitiva, la Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades se colapsó prácticamente desde el comienzo de su actuación, desbordada por los asuntos procedentes de las extintas Comisiones de Incautación de Bienes y los relacionados con los embargos cautelares y la ejecución de las sentencias dictadas por los Tribunales de Responsabilidades Políticas, que inexorablemente comenzaron a amontonarse. Por su parte, los Juzgados Civiles Especiales de Responsabilidades Políticas no gozaron de mejor salud. Desde su constitución, hasta septiembre de 1941, solo habían resuelto en torno a la mitad de los no menos de treinta y un mil expedientes tramitados, no pocos procedentes de las Comisiones de Incautación de Bienes⁷⁰. En los primeros meses de 1942 los asuntos sin resolver se acumulaban por decenas de millares, lo que además de poner en evidencia el desajuste entre los fines y los medios, cuestionaba jurídica y políticamente un procedimiento no solo ineficaz, sino también masivo:

Las dificultades se centran principalmente en la administración de bienes embargados, cuyo volumen y cuantía son de tal índole, que ha sido necesario montar en algunas poblaciones, como Barcelona o Bilbao, oficinas dotadas de todos los medios de personal y material necesarios, con lo que la labor administrativa ha alcanzado toda la eficacia y toda la escrupulosidad que han de exigirse en tan importante materia.

Para dar una idea del movimiento de fondos y de toda clase de peticiones y reclamaciones que se promueven alrededor de la función de administración de bienes embargados, bastará indicar que por decenas de miles se cuentan las piezas y ramos de embargo en Bilbao, Barcelona, Madrid y otros Juzgados

68. Se declararon fuera de la Ley la Cooperativa Obrera para la Adquisición de Vivienda Barata de Madrid, la Cooperativa Pablo Iglesias de Madrid y otras localidades, la Cooperativa de Casas Baratas de Rentería, la Cooperativa de Casas Baratas el Hogar Proletario de Alcira, la Cooperativa Catorce de Abril de Valencia y la Cooperativa d'Estage del Centre Autono Miste [sic] de Dependents del Comercio y de la Industria de Barcelona. La relación se podría ampliar por Decreto del Ministerio de Trabajo aprobado por el Consejo de Ministros.

69. El Instituto de la Nacional de la Vivienda dictó una circular, el 2 de noviembre de 1939, atribuyéndose competencias que correspondían en exclusiva a los Jueces de Responsabilidades Políticas, lo que provocó que la Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades Políticas dictara a los Jueces instrucciones muy claras para el cumplimiento de la Ley. A.G.A., J., R.P.(I.N.), C: 578.

70. Las cifras se han calculado en base a quince de los diecinueve Juzgados especiales, incluido el de Santa Isabel de Fernando Poo, presente de manera excepcional entre la documentación. Las cuatro provincias de las que no tenemos datos son Granada, Pamplona, Sevilla y Zaragoza en las que se incoaron un gran número de expedientes de responsabilidades políticas, por lo que el número de asuntos ingresados en sus respectivos Juzgados Civiles Especiales debió de ser muy alto. A.G.A., J., R.P.(I.N.), C: 624. M. ÁLVARO DUEÑAS, *«Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo»*, op. cit., p. 158.

Civiles Especiales, y que aun en aquellos otros en los que parece haber disminuido el volumen de la labor de administración de bienes, se observa la subsistencia de miles y miles de expedientes, siendo un ejemplo de esto lo que ocurre en los Juzgados de Burgos y de Navarra-Guipúzcoa, en los que el número de expedientes que comprenden bienes sujetos a administración excede de los diez mil⁷¹.

Así las cosas, se aprovecharía la reforma de la jurisdicción especial de responsabilidades políticas, promulgada en febrero de 1942, para buscar una salida rápida al problema, lo que pasó por disolver sus órganos jurisdiccionales, salvo el Tribunal Nacional, y recurrir a los ordinarios de la justicia y la administración, aunque se les estuviera exigiendo que en esta cuestión actuaran de facto como jurisdicción de excepción. De hecho, fueron muy pocas las sentencias dictadas por las Audiencias en materia de responsabilidades políticas, ya que en junio 1943 se constituyeron dos salas adscritas al Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas encargadas de fallar los expedientes. Además, se agilizó el procedimiento, incorporando a la Fiscalía para que velara por el cumplimiento de los plazos e impidiera que se abriesen expedientes que no se ajustarán estrictamente a las disposiciones de la reforma. También se redujeron sustancialmente los supuestos de responsabilidad y, dado que las personalidades relevantes ya habían sido depuradas en su mayoría, se habilitó un procedimiento de circunstancias que permitió sobreseer los expedientes en trámite seguidos contra inculpados insolventes, entendiendo como tal a quienes vivieran de un salario que no excediera el doble del de un bracero de la localidad o cuyos bienes no superaran las veinticinco mil pesetas, aunque en estos casos el gobernador civil podía inhabilitarles por vía administrativa para el ejercicio de cargos públicos. En definitiva, a pesar de las explicaciones del gobierno, recogidas en el preámbulo de la Ley de febrero de 1942, parece clara la relación causa-efecto entre el colapso de la jurisdicción y su reforma⁷².

Los Juzgados Civiles Especiales de Responsabilidades Políticas cedieron sus competencias a los Juzgados de Instrucción y la Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades Políticas al Ministerio de Hacienda, incluida la administración de la cuenta especial. En agosto de 1942 se culminó el traspaso con la entrega a la Intervención General de la Administración del Estado de los más de treinta y dos millones y medio de pesetas en metálico, valores y efectos procedentes en buena parte, todavía a esas alturas, de las incautaciones producidas al amparo de la legislación de 1937.

71. Sin fecha, ni firma, A.G.A., J., R.P.(T.N.), C: 555. M. ÁLVARO DUEÑAS, *ibidem*.

72. No parece casual que la documentación de archivo correspondiente a la reforma se conserve junto a la de la encuesta sobre la situación de los Juzgados y Tribunales de responsabilidades políticas realizada algo más de medio año antes de la promulgación de la Ley que reformó la jurisdicción. El estudio detallado de la reforma de 1942 en M. ÁLVARO DUEÑAS, «Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo», *op. cit.*, pp. 158-171.

VI. EPÍLOGO: JUSTICIA Y REPARACIÓN

El gobierno franquista canceló oficialmente la jurisdicción especial de responsabilidades políticas el 13 de abril de 1945 mediante Decreto. A partir de ese momento no se incoarían nuevos expedientes, aunque se continuó con la tramitación de los que estaban en curso. Según la Memoria Fiscal, en enero de 1946 quedaban todavía por resolver más de cuarenta y dos mil asuntos⁷³. Hasta noviembre de 1966 no se decretaría el indulto general.

Solo en fechas muy recientes, coincidiendo con la irrupción mediática del movimiento por la recuperación de la «memoria histórica», ha trascendido más allá de los despachos de algunos abogados o de la administración el problema de la restitución de los bienes incautados a particulares, aunque por la prensa hemos conocido algunas reclamaciones presentadas con fortuna desigual, como las de los familiares del presidente del Gobierno Republicano Juan Negrín o la del naviero Ramón de la Sota.

La Ley 52/2007 de 26 de diciembre, conocida popularmente como «de la Memoria Histórica», pero titulada oficialmente como *Ley por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*, declaró la ilegitimidad de «los tribunales, jurados y cualesquiera otros órganos penales o administrativos que, durante la Guerra Civil, se hubieran constituido para imponer, por motivos políticos, ideológicos o de creencia religiosa, condenas o sanciones de carácter personal, así como la de sus resoluciones» (art. 3.1), aunque no la nulidad de sus actuaciones, como se reclamaba desde algunos sectores jurídicos, académicos y sociales.

Ahora bien, como señala el magistrado Martín Pallín, en el caso de expolio o confiscación de bienes «la Ley puede entenderse en el sentido que la reparación abre la puerta al ejercicio de acciones ante los tribunales de justicia pero sin recuperar los bienes injusta e ilegítimamente arrebatados». Esto se debe a que el artículo 4.5 de la Ley elimina, a juicio cualificado del magistrado, «de forma anómala y contraria a la Constitución la responsabilidad patrimonial del Estado y de cualquier administración pública»⁷⁴. Por su parte, el profesor Rafael Escudero señala que la Ley nace «alejada de toda voluntad de cierre definitivo de la cuestión de la reparación a las víctimas», configurándose como un instrumento más puesto a disposición de las víctimas, compatible con otras fórmulas de reparación, «salvo en un punto concreto, el relativo a indemnizaciones de carácter económico». En tal caso, la Declaración de reparación y reconocimiento personal «no constituirá título para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado ni de cualquier

73. M. LANERO TÁBOAS, *Una milicia de la justicia. La política judicial del franquismo (1936-1945)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 399-400.

74. J. A. MARTÍN PALLÍN, «La Ley que rompió el silencio», en J. A. MARTÍN PALLÍN y R. ESCUDERO ALDAY (ed.), *Derecho y memoria histórica*, Madrid, Editorial Trotta, 2008, p. 39. El artículo 4.5 dice: «La Declaración a que se refiere esta Ley será compatible con cualquier otra fórmula de reparación prevista en el ordenamiento jurídico y no constituirá título para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado ni de cualquier Administración Pública, ni dará lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional. El Ministerio de Justicia denegará la expedición de la Declaración cuando no se ajuste a lo dispuesto en esta Ley».

Administración Pública, ni dará lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional», como señala textualmente el artículo 4.5⁷⁵.

Así, de manera paradójica, una Ley nacida para reconocer y reparar el daño infligido a los ciudadanos por la dictadura franquista y su legislación represiva, cuyo carácter injusto e ilegítimo se reconoce, sin embargo en el caso de quienes padecieron algún tipo de expolio patrimonial vendría a actuar como una especie de Ley de punto final, al reconocer el derecho a un resarcimiento moral, pero no a la restitución de los bienes incautados o su compensación.

Admitiendo el temor de los legisladores a las implicaciones económicas de la restitución o compensación de los bienes incautados, sin embargo esos mismos legisladores no han puesto trabas a la restitución del patrimonio de personas jurídicas como partidos políticos o sindicatos, cuyos derechos fueron reconocidos jurídicamente con anterioridad a la Ley de la *Memoria Histórica* y hechos efectivos a día de hoy prácticamente en su totalidad. Así, los argumentos recogidos en los preámbulos de las Leyes que regulan la compensación a partidos y sindicatos por el expolio patrimonial que sufrieron durante la guerra y la posguerra serían perfectamente aplicables al padecido por los particulares. Se trata ante todo de una cuestión de justicia, no solo de memoria⁷⁶.

75. Véase nota anterior. R. ESCUDERO ALDAY, «La declaración de ilegitimidad de los Tribunales franquistas: una vía para la nulidad de sus sentencias», en J. A. MARTÍN PALLÍN y R. ESCUDERO ALDAY (ed.), *Derecho y memoria histórica*, Madrid, Editorial Trotta, 2008, p. 221.

76. Ley 4/1986, de 8 de enero, de *Cesión del patrimonio sindical acumulado* y Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de *Restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939*. El preámbulo de esta dice:

«Por Decreto de 13 de septiembre de 1936 fueron declarados ilegales los partidos y agrupaciones políticas o sociales que integraban el frente popular, así como cualesquiera otros que se hubiesen opuesto al alzamiento militar que dio lugar al inicio de la guerra civil, al tiempo que se decretaba la incautación de cuantos bienes muebles, inmuebles, efectos y documentos perteneciesen a los referidos partidos y agrupaciones, pasando todo ello a la propiedad del Estado. Los términos de este Decreto fueron confirmados en la posterior Ley de 9 de febrero de 1939, que señaló como fundamento de dichas medidas la responsabilidad política en que habían incurrido las organizaciones citadas. Superada la guerra civil y promulgada la Constitución Española de 1978, se han venido sucediendo decisiones de variada índole, encaminadas a la restauración de situaciones jurídicas ilegítimamente afectadas por decisiones adoptadas al amparo de una normativa injusta. Así, las normas de amnistía, el reconocimiento de derechos asistenciales a las personas pertenecientes al ejército republicano o la restitución de bienes y derechos del denominado patrimonio sindical histórico incautado a las organizaciones sindicales, conforme a la Ley 4/1986, de 8 de enero. En la actualidad parece llegado el momento de avanzar en dicho proceso reparador, creando el marco jurídico necesario para reintegrar a los partidos políticos los bienes y derechos de que fueron desposeídos durante la guerra civil o al finalizar ésta, en línea con uno de los objetivos que inspiró nuestra actual Constitución de garantizar la convivencia de todos los españoles, superando las consecuencias de la guerra civil, y en consonancia con el papel relevante que la misma otorga a los partidos políticos, a los que incardina en la médula del Estado democrático, mediante la precisión de su concurrencia a la formación y manifestación de la voluntad popular, lo que exige de ese Estado democrático un acto de justicia histórica como es el de devolución a los mismos de aquello que les fue arrebatado, dándoles, por otra parte, un trato idéntico al ya dado en su día a las organizaciones sindicales. Estas premisas básicas permiten reconocer, en primer término, el derecho a la restitución y acotar después los ámbitos objetivo y subjetivo de la Ley, tarea llena de graves dificultades técnico-jurídicas, ya que será preciso delimitar qué se restituye (bienes, derechos de contenido patrimonial, derechos personales, frutos, rentas, etcétera), así como quiénes son los beneficiarios de la devolución, siendo todo ello sumamente complejo, dado que han transcurrido más

VII. REFERENCIAS

a. Archivos

Recientemente los fondos de responsabilidades políticas del Archivo General de la Administración (A.G.A.) han sido transferidos al Centro Documental de la Memoria Histórica. En el presente trabajo mantenemos las firmas originales correspondientes al A.G.A., en el que consultamos la documentación citada:

Archivo General de la Administración:

Fondos de Justicia. Tribunales de Responsabilidades Políticas: Tribunal Nacional. A.G.A., J, R.P. (TN)

Fondo de la Presidencia del Gobierno. A.G.A., P.G.

Archivo Central de la Presidencia del Gobierno:

Fondo de la Junta Técnica del Estado. A.C.P.G., J.T.E.

b. Bibliografía

ÁLVARO DUEÑAS, M., «“La palanca de papel”. La intervención de créditos: un mecanismo de represión económica durante la guerra civil española», *Revista de Estudios Políticos*, n° 86, octubre-diciembre de 1994, pp. 345-385.

— (1999), «Control político y represión económica en el País Vasco durante la Guerra Civil: la Comisión Provincial de Incautación de Bienes de Vizcaya», *Revista de Historia Contemporánea*, n° 18, pp. 383-403.

—, «“El decoro de nuestro aire de familia”. Perfil político e ideológico de los Presidentes del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas», *Revista de Estudios Políticos*, n° 105, julio-septiembre de 1999, pp. 147-173.

— (2006), «*Por ministerio de la Ley y voluntad del Caudillo*». *La Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

— (2012), «Delitos políticos, pecados democráticos», en J. Aróstegui (coord.), *Franco: la represión como sistema*, Barcelona, Flor del Viento, pp. 60-107.

BARRAGÁN MORIANA, A. (2009), *Control social y responsabilidades políticas. Córdoba 1936-1945*, Córdoba, Editorial El Páramo.

BARRUSO, P. (2005), *Violencia política y represión en Guipúzcoa durante la guerra civil y el primer franquismo (1936-1945)*, San Sebastián, Hiria.

de cincuenta años, han desaparecido algunos de los primitivos titulares y se han destruido archivos, protocolos y registros.[...] La devolución afecta, como no podía ser de otra forma, a los propios bienes que en su momento fueron objeto de incautación, por lo cual, si la restitución no fuese ya posible, por haber sido transmitidos y adquiridos legítimamente dichos bienes por terceros de buena fe o por haber sufrido alteraciones sustanciales que impidan su conversión a su forma originaria, el Estado compensará pecuniariamente al partido político desposeído, por el valor del bien o bienes de que se trates.

- BERLICHES BALBACID, J. C. (2004), *La rendición de la memoria. 200 casos de represión franquista en Guadalajara*, Guadalajara, Ediciones Bornova.
- CAL, R. (2001), «Las incautaciones de bienes: notas sobre la radio», *Historia y comunicación social*, nº 6, pp. 11-29.
- CHAVES PALACIOS, J. (1995), *La represión en la provincia de Cáceres durante la guerra civil (1936-1939)*, Cáceres, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura.
- ESCUDERO ALDAY, R. (2008), «La declaración de ilegitimidad de los Tribunales franquistas: una vía para la nulidad de sus sentencias», en J. A. Martín Pallín y R. Escudero Alday (eds.), *Derecho y memoria histórica*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 209-234.
- ESPINOSA MAESTRE, F. (1996), *La guerra civil en Huelva*, Diputación Provincial, Huelva (4ª ed. 2005).
- FERIA VÁZQUEZ, P. J. y VÁZQUEZ LAZO, J. M. (2009), «Los expedientes de incautación de bienes. El caso del partido judicial de Aracena (Huelva, 1936-1939)», *Historia Actual Online*, nº 18, pp. 117-131.
- FRANCO LANAO, E. (2005), *Denuncia y represión en años de posguerra. El Tribunal de responsabilidades Políticas en Huesca*, Huesca, Instituto de Estudios Altoaragoneses.
- FRÍA RUBIO, A. R. (1991-1992), «El Tribunal de Responsabilidades Políticas de Soria, 1939-1959», *Revista de Investigación en Geografía e Historia del Colegio Universitario de Soria*, vol. XI, nº 3.
- GIL BASTERRA, I. (2006), *Jurisdicción especial y represión franquista en Alava (1936-1942): documentación del Tribunal de Responsabilidades Políticas para Alava*, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia-Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GIL BRACERO, R. (1990), «La Justicia Nacional y el Tribunal de Responsabilidades Políticas de Granada: las fuentes y primeras conclusiones», en *Justicia en guerra*, Ministerio de Cultura, Madrid, pp. 595-610.
- LANERO TÁBOAS, M. (1996), *Una milicia de la justicia. La política judicial del franquismo (1936-1945)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- LÓPEZ GALLEGOS, Mª. S. (2004), «La labor desarrollada por el Departamento de incautación de Bienes Marxistas de la Asesoría Jurídica en Valladolid (1936-1951)», en Actas del VII Congreso da Asociación de historia Contemporánea, Santiago de Compostela-Ourense (Edición electrónica).
- MARTÍN PALLÍN, J. A. (2008), «La Ley que rompió el silencio», en J. A. Martín Pallín y R. Escudero Alday (eds.), *Derecho y memoria histórica*, Madrid, Editorial Trotta, pp. 19-46.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, F., ÁLVAREZ REY, L. y GARCÍA GARCÍA, C. (2012), «La represión franquista en Andalucía. Un avance de investigaciones en curso», *Ayer*, nº 85, pp. 97-127.
- MIR, C.; CORRETGÉ, F.; FARRÉ, J. y SAGUÉS, J. (1997), *Repressió econòmica i franquisme: L'actuació del Tribunal de Responsabilitats Polítiques a la província de Lleida*, Barcelona, Publicacions de L'Abadía de Montserrat.
- MORENO GÓMEZ, F. (1987), *Córdoba en la posguerra. La represión y la guerrilla. 1939-1950*, Córdoba, Francisco Baena.
- ORTIZ HERAS, M. (1996), *Violencia política en la II República y el primer franquismo. Albacete 1936-1950*, Madrid, Siglo XXI.
- PEÑA RAMBLA, F. (2010), *El precio de la derrota. La ley de responsabilidades políticas en Castellón*, Castellón de la Plana, Universitat Jaume I.

- PRADA RODRÍGUEZ, J. (2003), *Represión económica e depuración administrativa. Ourense 1936-1942*, Ourense, Obradoiro de Historia de Galicia.
- PRATS, R. M^a. (1999), «Represión económica de posguerra: la Ley de Responsabilidades Políticas contra la Generalitat republicana», en *Tiempo de Silencio*. Actas del IV Encuentro de Investigadores del Franquismo, Valencia, Universidad de Valencia *et al.*, pp. 91-99.
- RODRÍGUEZ BARREIRA, O. J. (2007), «Una ley que no quiere llevar miseria a los hogares. El Tribunal de Responsabilidades Políticas en Almería», en M. Gómez Oliver y F. Martínez (eds.), *Historia y Memoria. Todos los nombres, mapa de fosas y actuación de los Tribunales de Responsabilidades Políticas*, Almería, Editorial de la Universidad de Almería, edición digital.
- SÁNCHEZ ASIAÍN, A. (1992), *La Banca española en la Guerra Civil. 1936-1939*, Madrid, Real Academia de la Historia.
- (2012), *La financiación de la guerra civil española*, Barcelona, Crítica.
- SÁNCHEZ RECIO, G. (1984), *Las responsabilidades Políticas en la posguerra española. El Partido Judicial de Monovar*, Alicante, Universidad de Alicante.
- (1991), *La república contra los rebeldes y desafectos. La represión económica durante la guerra civil*, Alicante, Universidad de Alicante.
- SANLLORENTE, F. (2005), *La persecución económica de los derrotados. El tribunal de Responsabilidades políticas de Baleares (1939-1942)*, Palma de Mallorca, Miguel Font Editor.
- SOUTO BLANCO, M^a. J. (1992), *La represión franquista en la provincia de Lugo (1936-1940)*, Edición do Castro, Coruña.
- TORRES VILLANUEVA, E. (1998), *Ramón de la Sota (1957-1936). Un empresario vasco*, Madrid, LID.
- VÁZQUEZ LAZO, J. M. (2009), «Los expedientes de incautación de bienes. El caso del partido judicial de Aracena (Huelva, 1936-1939)», *Historia Actual Online*, n^o 18, pp. 117-131.
- VEGA SOMBRÍA, S. (2005), *De la esperanza a la persecución. La represión franquista en la provincia de Segovia*, Barcelona, Crítica.
- VILANOVA I VILA-ABADAL, F. (1999), *Repressió política i coacció econòmica. Les responsabilitats polítiques de republicans i conservadors catalans a la postguerra (1939-1942)*, Barcelona, Publicacions de l'Abadia de Montserrat.

EXPROPIACIÓN FORZOSA Y OBRAS PÚBLICAS (1812-2010)¹

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
Universidad de Salamanca

I. INTRODUCCIÓN

LAS OBRAS PÚBLICAS, y específicamente las vías de comunicación, en general y particularmente las destinadas a los vehículos automóviles (carreteras, autovías o autopistas), son básicas para el desarrollo socioeconómico de cualquier sociedad y Estado, tanto por su incidencia directa al construirse (en el empleo, financieramente, sobre la producción y el consumo de productos y materiales, etc.), como por las posibilidades que permiten desarrollar las mismas (en relación con el comercio interior y exterior, las actividades económico-financieras, el turismo, etc.).

Aunque las mismas las han realizado las autoridades públicas desde tiempos inmemoriales, mediante los instrumentos que podían utilizar, y en muchas ocasiones mediante el propio uso de su poder y de la fuerza para apropiarse de los terrenos o bienes necesarios, sin ninguna otra justificación. Sin embargo, la consideración del derecho de propiedad como un derecho individual inviolable y sagrado por los revolucionarios franceses del siglo XVIII, y como uno de los ejes de los incipientes sistemas políticos europeos de carácter democrático, impedía (e impide) los modos de actuación que las autoridades empleaban anteriormente, apropiándose de los bienes necesarios para las obras públicas.

Teniendo en cuenta este carácter del derecho de propiedad, como es bien sabido, los revolucionarios idearon una última garantía del mismo, cual fue la expropiación forzosa, pero, por esto mismo, circunscrita a causas tasadas y con apreciables garantías; tal como prevé la STS de 21 de Junio de 1980 (AR. 3331), al señalar con claridad que

1. Este trabajo constituye la ponencia presentada en el VII Encuentro Interdisciplinar sobre «La Historia de la Propiedad. La Expropiación», celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, con el patrocinio del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, los días 15 a 17 de septiembre de 2010. Mi agradecimiento a los Profs. Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano por la invitación y por su amistad.

la institución expropiatoria es una de las que han planteado la exigencia de un mayor rigor en la observancia de las formas y requisitos establecidos para su debido funcionamiento y operatividad, al constituir la principal garantía del derecho de propiedad, lo que explica el carácter constitucional de la materia, anticipado en la Ley de 17 julio 1836, durante la vigencia del Estatuto Real de 1834; [carácter] constitucional que se reafirma en la Constitución de 1845, en la non-nata de 1856, en la de 1869, en la de 1876, y hasta en la de 1931, en el Fuero de los Españoles y, por último, en la [Constitución vigente]... de 27 diciembre 1978; constitucionalidad de la que parten, tanto la citada Ley de 17 julio 1836, como la de 10 enero 1879 y la actual de 16 diciembre 1954.

Posteriormente, la institución expropiatoria evolucionará pasando de una concepción negativa, como garantía de la propiedad, a una positiva, que permite al Estado una intervención directa y de gran envergadura en la esfera individual de los ciudadanos, propiciando así una más amplia intervención pública en la sociedad².

Efectivamente, tal evolución de la expropiación ha permitido a los Poderes Públicos, entre otras cosas y no sin problemas, la planificación y construcción de importantes redes de comunicaciones, principalmente para automóviles, que en última instancia, con ciertos matices, ha redundado en beneficio de los ciudadanos y de las empresas, lo que es bien visible en los Estados europeos democráticos, y naturalmente en España. Siendo cierto, como señala De Melgar y Abreu³, «que la aplicación práctica de la expropiación forzosa comenzó á revestir mayor importancia cuando las corrientes del tiempo y el progreso en todos los órdenes de la vida dieron impulso al fomento y desarrollo de las obras públicas».

No siempre de forma coordinada, las legislaciones modernas en materia de expropiación forzosa (esta con incidencia constitucional) y sobre obras públicas y carreteras surgen en el siglo XIX, avanzando con el tiempo (salvo en el supuesto de la expropiación, cuyo texto vigente continúa siendo el de 1954)⁴, y permitiendo a la sociedad, y a la propia Administración Pública, modernizarse a través de la construcción de obras públicas y vías de comunicación.

2. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1956. Madrid, Ed. facsímil de Ed. Civitas, 1984, pp. 21-22.

3. B. DE MELGAR Y ABREU (Marqués de San Juan de Piedras Albas), «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», Prólogo de Francisco SILVELA, Madrid, Miguel Romero Impresor, 1889, p. 6. Ciertamente D. Bernardino (1863-1942) fue un hombre polifacético, académico de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación, de Bellas Artes y de la Historia, Diputado y Senador en varias Legislaturas y autor de una obra imprescindible sobre Tauromaquia («Fiestas de toros. Bosquejo histórico», Prólogo de S. Montoto e ilustraciones de A. Veredas, Madrid, Oficina Tipográfica de A. Marzo, 1927. Existe una edición facsímil publicada por la Real Maestranza de Caballería de Sevilla y la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2010).

4. Texto que, después del tiempo transcurrido, por cierto, aún no se ha adaptado a la Constitución española de 1978, y ni siquiera se ha eliminado la referencia, de su art. 1, al Fuero del Trabajo del régimen político anterior, y a pesar de la polémica legislación sobre la mal llamada memoria histórica.

II. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA COMO INSTRUMENTO MODERNIZADOR DE LA SOCIEDAD

Las Administraciones Públicas, como es bien sabido, realizan una gran variedad de actividades, previstas o basadas en el Ordenamiento Jurídico; muchas de las cuales inciden negativamente en el ámbito patrimonial de los ciudadanos. Entre estas actividades destaca por su importancia la expropiación forzosa, al suponer el sacrificio del patrimonio, o de parte del mismo, de los ciudadanos.

En la época preconstitucional, y en términos generales, se consideraba la propiedad como una institución de derecho natural o de gentes, inherente a la existencia del hombre y que nace con su libertad⁵. No obstante, el poder público de la época utilizaba habitualmente la confiscación de bienes y la privación de la misma para llevar a cabo sus fines y actividades, justificándose esa enérgica intervención en la teoría del *dominio eminente* (en virtud de la cual el Rey ostentaba una titularidad superior sobre todos los bienes del reino, de la que podía hacer uso en cualquier momento y por cualesquiera circunstancia, teniendo los sujetos privados únicamente el dominio útil de los bienes, que cedía ante el anterior); si bien se reconocía una cierta indemnización a éstos, precisamente porque se consideraba que la propiedad derivaba del derecho natural⁶. Concepción que propiciaba todo tipo de abusos y excesos por parte de las autoridades.

Por ello, no es extraño que la Revolución Francesa⁷ trajera consigo una reacción frente a la situación anterior, de carácter modernizador, propiciado por la burguesía revolucionaria; haciendo coincidir el nacimiento de los modernos Estados constitucionales con la institución de la expropiación forzosa. En efecto, el art. 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 a 26 de agosto, señala que «siendo inviolable y sagrado el derecho de la propiedad, nadie deberá ser privado de él, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y en condiciones de una indemnización previa y justa». Por lo tanto, con rango constitucional (principalmente en los Estados democráticos europeos), se parte de considerar el derecho de propiedad como inviolable y sagrado, permitiendo que el mismo ceda a través de la

5. F. DE MADRAZO, «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», Madrid, Imprenta de Manuel Anoz, 1860, p. 1, y M. DANVILA, «El Libro del Propietario», 2ª ed., Valencia, Imprenta de José Ruiz Editor, 1862, p. 21. Ver también los completos trabajos de M^a. A. MUÑOZ GUIJOSA, «El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana», Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson Reuters-Civitas, 2009, y de M. BASSOLS COMA, «Limitaciones del dominio desde la perspectiva del Derecho Público», en S. DE DIOS, J. INFANTE, R. ROBLEDO y E. TORIJANO (coords.), y otros, «Historia de la Propiedad. Servidumbres y limitaciones de dominio» [VI Encuentro Interdisciplinar sobre Historia de la Propiedad, Facultad de Derecho-Universidad de Salamanca, 17 a 19 de septiembre de 2008], Madrid, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2009, pp. 735-806.

6. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Curso de Derecho Administrativo», Tomo II, 3ª ed., Madrid, Ed. Civitas, 1991, pp. 201-202, y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Principios de Derecho Administrativo General», Tomo II, 2ª ed., Madrid, Ed. Iustel, 2009, pp. 433-434.

7. En general, *vid.* E. IBARRA y RODRÍGUEZ (dir.), y otros, «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., tomo VII, «La Revolución Francesa», Barcelona, Ed. Ramón Sopena, 1949.

expropiación forzosa a favor del interés público, y no de cualquier forma sino justificándola por causas tasadas y siempre mediante una indemnización; concibiéndose pues como un límite negativo a la propiedad privada, pero con estrictas garantías a la misma⁸. En este sentido, Saleta y Jiménez señalaba gráficamente en 1879:

Basado el principio de la expropiación en la doctrina de que por encima del derecho de uno está el de los demás, al cual debe franquearse el camino en beneficio y provecho del bien común y á nombre de los intereses sociales, la gran dificultad que se presenta para llevarle á la práctica estriba en que enfrente de este derecho social se encuentra el no menos respetable de propiedad. A fin de conciliar tan opuestos principios, declárase por las leyes que, aunque nadie puede ser privado de su propiedad, porque este derecho es inviolable y sagrado, sin embargo, cuando la necesidad y utilidad común lo exigen, puede procederse á la expropiación de la parte de ella que se encuentra en este caso, abonando previamente, no sólo su valor, sino el importe de los perjuicios que se ocasionen al propietario con la pérdida que experimente. De este modo se consigue que la propiedad sea respetada y que el interés público satisfaga sus necesidades, más crecientes cada día á consecuencia del gran desarrollo que alcanzan las obras de pública utilidad⁹.

No obstante, esta configuración evolucionará con el tiempo, ante el rápido crecimiento de la actividad administrativa y las nuevas situaciones a tener en cuenta para modernizar la sociedad, pasando a ser un instrumento positivo de la Administración para intervenir en la sociedad y conseguir los intereses públicos. Concepción que se ha afianzado en el siglo XX, al consolidarse, al menos en los países europeos democráticos, la teoría del Estado Social, que, sin negar la propiedad privada, la concibe con una función social a cumplir, pasando la expropiación forzosa a ser una potestad pública al servicio de las correspondientes políticas (y ya no solo de las obras públicas, como en el siglo anterior); de tal forma que las referencias constitucionales sobre la propiedad privada se hacen con tantas cautelas y hasta restricciones, que no resalta que en el mismo precepto se reconozca la expropiación forzosa en este sentido positivo señalado (como en el art. 33 de la Constitución Española de 1978, que por cierto no goza de toda la protección constitucional de los derechos fundamentales, *ex art.* 53-1º y 2º-CE).

Esta evolución y la concepción actual de la expropiación forzosa ha sido puesta de manifiesto por la STC 48/2005, de 3 de Marzo, FJ nº 4, citando otras, al señalar lo siguiente:

8. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», cit., p. 22; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Curso...», cit., pp. 202-203; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Principios...», cit., p. 435; F. GARRIDO FALLA, «Tratado de Derecho Administrativo», vol. II, «Parte General: conclusión», 10ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 1992, pp. 210-211, y R. PARADA VÁZQUEZ, «Derecho Administrativo», tomo I, «Parte General», 13ª ed., Madrid, Ed. M. Pons, 2002, pp. 567-571.

En relación con la normativa elaborada durante la Revolución Francesa, *vid.* P. VIOLLET, «La legislación francesa en el periodo de la Revolución», en E. IBARRA y RODRÍGUEZ (dir.), y otros, «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., tomo VII, «La Revolución Francesa», cit., Cap. XXIV, pp. 777-847.

9. J. Mª. SALETA y JIMÉNEZ, «Tratado de Aguas, Expropiación Forzosa, Obras Públicas, Agricultura y Colonias Agrícolas», 3ª ed., Madrid, Imprenta de la Viuda é Hijos de J. A. García, 1879, p. 356.

La expropiación forzosa, en cuanto límite excepcional del derecho a la propiedad privada, ha sufrido una extraordinaria evolución, referida en sus rasgos esenciales en nuestra STC 166/1986, de 19 de diciembre: «La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales. La potestad expropiatoria, así concebida, vino y viene considerándose función administrativa encomendada, consiguientemente, a los órganos de la Administración, aunque ello ha dejado de ser obstáculo alguno para que se admita por las razones ya expuestas, que el legislador ejercite singularmente esa potestad cuando lo justifique una situación excepcional y ello es perfectamente trasladable a nuestra Constitución, la cual no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración y, por tanto, no puede abrigarse duda, desde el punto de vista formal, que las expropiaciones ope legis son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien, requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del art. 33.3 de la Constitución» (FJ 13).

Este Tribunal ha destacado la doble naturaleza de la expropiación en tanto que técnica destinada, por un lado, a la consecución de los intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados. Hemos dicho en este doble sentido que la expropiación forzosa, además de ser un medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines (SSTC 166/1986, FJ 13; 149/1991, de 4 de junio, FJ 4; 180/2000, de 29 de junio, FJ 11) constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6).

Concepción y evolución no exenta de problemas y conflictos, al implicar a veces una merma en las garantías del derecho de propiedad y una intromisión en la esfera privada de los ciudadanos, en ocasiones excesiva¹⁰.

10. R. PARADA VÁZQUEZ, «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», Documentación Administrativa, n° 222/1990, Monográfico sobre «La Expropiación Forzosa», pp. 41-78, y más en general «Derecho Administrativo», tomo I, «Parte General», 13ª ed., Madrid, Ed. M. Pons, 2002, pp. 567-588.

No obstante, esta evolución de la expropiación forzosa, y su actual concepción, permite a las Administraciones Públicas una más amplia intervención en la sociedad, propiciando (con matices) una apreciable modernización de esta, entre cuyos ámbitos deben resaltarse las obras públicas de construcción vías de comunicación para automóviles (y sin olvidar que históricamente la legislación de expropiación forzosa surgió y se desarrolló en buena medida debido a la necesidad de realizar más adecuadamente obras públicas).

III. EXPROPIACIÓN FORZOSA Y OBRAS PÚBLICAS DE CARRETERAS: LEGISLACIÓN HISTÓRICA Y RÉGIMEN VIGENTE

A. Aspectos generales: progreso socioeconómico, vías de comunicación y expropiación forzosa

D. Pablo Alzola y Minondo (1841-1912), uno de los ingenieros de caminos canales y puertos más sobresalientes de España, que fue Director General de Obras Públicas en el Gobierno de D. Francisco Silvela en 1900 y prolífico escritor, destacaba la importancia de las vías de comunicación en su excelente libro *«Las Obras Públicas en España. Estudio histórico»* publicado en 1899, de esta forma:

La utilidad pública de las vías de comunicación es un axioma que no se discute. Su necesidad aparece desde la infancia de las sociedades y se acrecienta con pasmosa rapidez á medida que se desarrolla la civilización de cada comarca.

Tiene el hombre una tendencia irresistible á comunicarse con sus semejantes, que se manifiesta sucesivamente en la formación de la familia, de la tribu, del pueblo, de la ciudad, de la provincia y la nación, cuyos habitantes procuran además establecer relaciones con los de otros países. [...]

El desarrollo de los caminos refleja el grado de civilización de cada país, siendo más imperioso á medida de la variedad de las relaciones, y del aumento del comercio que se encarga de transportar el sobrante de los productos de unos á otros lugares. Lo que en la infancia de las sociedades se considera superfluo llega á ser más adelante indispensable, de modo que si en un principio bastaba remover algunos obstáculos y habilitar los malos pasos de las vías de comunicación, el acrecentamiento del tráfico ha obligado á perfeccionarlas sucesivamente buscando la facilidad y rapidez de los transportes.

Hay pocos ramos de la Administración que influyan más eficazmente en el bienestar de los pueblos, porque los caminos facilitan extraordinariamente los medios de gobernar en la recaudación de los impuestos, en los servicios de orden público, de vigilancia y policía, de correos, de instrucción pública y de defensa del territorio, pero su misión es si cabe más trascendental bajo otros aspectos¹¹.

11. P. ALZOLA Y MINONDO, «Historia de las Obras Públicas en España» (originalmente «Las Obras Públicas en España. Estudio histórico», Bilbao, Imprenta de la Casa de la Misericordia, 1899), Prólogo y estudio introductorio de A. Bonet Correa, 2ª ed. (la primera es de 1979), Madrid, Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1994, pp. 31-32.

Pero una de las características más destacables de la evolución del mundo desde el siglo XIX es el importante desarrollo tecnológico producido (por lo que se refiere a este trabajo, tanto en el ámbito de los automóviles como de las propias vías de comunicación), particularmente en el siglo XX y con previsiones de que en el siglo actual tal avance sea de mayor envergadura y mucho más rápido. Este proceso, incluyendo los avances en las comunicaciones por carretera, ha traído consigo indudables efectos positivos para la humanidad al permitir satisfacer las necesidades básicas, generando bienestar individual y social, creando progreso y riqueza, y permitiendo gozar a la sociedad correspondiente de una mejor calidad y de un mayor nivel de vida, en términos generales. No obstante, tal progreso técnico y tecnológico no está exento de riesgos¹² y problemas, tanto individuales como colectivos, derivados del propio avance técnico, de su utilización, de la incidencia para terceras personas o los bienes materiales, de su trascendencia social o del mal uso del mismo, ya sea a nivel particular o colectivamente.

Teniendo en cuenta que el Derecho, en términos generales y amplios, tiene entre sus finalidades la ordenación de la vida y de las relaciones sociales, dirigir las sociedades concretas hacia unos valores determinados (que en los Estados democráticos se incluyen en las respectivas Constituciones nacionales) y la resolución de los posibles conflictos que puedan producirse en esas mismas sociedades, no es extraño que, principalmente, desde el pasado siglo el Sistema Jurídico comience a preocuparse de las comunicaciones (en concreto, vías de comunicación y automóviles), incluyendo cuestiones técnicas y tecnológicas, en función de la época y de la coyuntura socioeconómica concreta, y regulándolas, entre otras muchas razones, para facilitar la construcción de las vías de forma adecuada, para facilitar la libertad de desplazamientos de personas y bienes y para tener en cuenta, y eliminar, o al menos limitar, los riesgos y los problemas de seguridad que puedan generar (tanto los automóviles como las propias vías), con el amparo de la legalidad vigente. Por ello, el Ordenamiento Jurídico comenzará a asumir como cometidos propios, entre otros, la regulación de las vías de comunicación, y en general de las obras públicas, su uso en función de las mismas (carreteras, autovías o autopistas, p. ej.), la previsión y eliminación en lo posible de los riesgos y su construcción.

Uno de los elementos esenciales, como hemos señalado, para el progreso de los países son indudablemente las infraestructuras al permitir su avance económico, social y cultural, destacando entre ellas las vías de comunicación por carretera. En efecto, y sin perjuicio de que los caminos han sido esenciales en la historia de la Humanidad, es a principios del siglo XX, con el comienzo de la generalización de los vehículos de motor (principalmente, los automóviles), cuando se inició un progreso de la sociedad desconocido hasta entonces, que requirió una adaptación de

12. J. ESTEVE PARDO, «Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental», Barcelona, Ed. Ariel, 1999, pp. 9-10, se refiere a ellos, atinadamente, como el «lado oscuro» del progreso; señalando que el reto actual es dominar la técnica y sus riesgos. Con mayor amplitud, ver también su excelente obra «El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia», Madrid, Ed. Marcial Pons, 2009. Más en general, D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», *Diario La Ley*, n.º 7130, 9 de marzo de 2009, pp. 1 y 2.

los caminos y vías destinado a los antiguos carruajes y otros «vehículos» de tracción animal, o, mejor dicho, otro sistema viario adecuado para el nuevo ingenio. Sistema viario nuevo, construido en tan solo un siglo (frente a los miles de años anteriores, sin un desarrollo tan vertiginoso), que no solo tiene relevancia para el propio tráfico de vehículos, sino que tiene una incidencia esencial, como sabemos, en el desarrollo económico y social, en la cultura, en el ocio y el turismo, en el comercio y la actividad industrial, en el desarrollo urbanístico y territorial, etc., de las sociedades actuales. Esa progresión creciente de la circulación de vehículos de motor obligó en un principio a la adaptación de los caminos y vías existentes a los nuevos automóviles y otros vehículos (ensanchándolos, reforzando su firme, ensayando el uso de nuevos materiales en su construcción, etc.); seguidamente se diseñan y construyen nuevas vías, específicamente pensadas para los vehículos, como son las carreteras (principalmente las de doble sentido, con un carril exclusivamente para cada sentido de la circulación, que son las más generalizadas en el mundo), que dieron una mayor seguridad a la circulación, suprimiendo muchos riesgos de la misma; finalmente, ya en la actualidad, las nuevas necesidades de la circulación vial han provocado la construcción de nuevas vías, como las autovías y autopistas, destinadas a conseguir una mayor rapidez en la circulación pero también una apreciable mayor seguridad¹³.

Pero, para poder construir y desarrollar las infraestructuras (incluyendo las vías de comunicación) que requieren las sociedades, los sujetos privados y más comúnmente en los países europeos los Poderes Públicos necesitan no solo fondos financieros y cumplir las normas aplicables en la materia sino el suelo preciso para ello. Y es justamente en relación a esto último respecto a lo que será imprescindible el instituto de la expropiación forzosa, ya desde el siglo XIX (en concreto algunos años más tarde de la Constitución de Cádiz, al iniciarse la modernización normativa y general de España), en que ambas legislaciones sobre expropiación y sobre obras públicas y vías de comunicación discurrirán paralelas.

En concreto, así lo pone de manifiesto Melgar y Abreu en 1899 al precisar muy gráficamente que

... es cierto que la aplicación práctica de la expropiación forzosa comenzó á revestir mayor importancia cuando las corrientes del tiempo y el progreso en todos los órdenes de la vida dieron impulso al fomento y desarrollo de las obras públicas... [...]

No sólo las exigencias de la época en que vivimos, ni las mayores necesidades que pausadamente la humanidad ha venido creándose, sino los grandes adelantos de la industria moderna, merced á la aplicación de los descubrimientos admirables de las ciencias físicas y naturales, son los factores importantísimos

13. En general, ver D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», *Tráfico y Seguridad Vial*, n.º 123/ marzo de 2009, pp. 81-106, y «Riesgos, seguridad vial y responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico en vías interurbanas», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y otros, «La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales», 2 tomos, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch (1ª ed., 2009), 2ª ed., 2012 (tomo 2).

que han promovido la necesidad del mayor desarrollo para las obras públicas, á las cuales deben también agregarse las exigencias de la agricultura y del comercio, ávidos una y otro de medios de comunicación para los transportes.

El plan general de carreteras que de día en día va progresivamente aumentando; el aumento, ó mejor, el ensanche que se va dando á la red de ferrocarriles, ya se construyan con subvención del Estado ó sin ella, de servicio particular ó general, pero todos de uso público; las restauraciones de monumentos antiguos, historias vivas de grandezas pasadas que inmortaliza el arte con sus encantos; la construcción de centros de enseñanza; el ornato que demandan las grandes poblaciones, ávidas de saneamientos higiénicos y de prosperidad, que acuse el interés de los municipios en beneficio de los habitantes, etc., etc., son las circunstancias que en primer grado imponen la expropiación forzosa y necesaria, con el objeto de que no sea la propiedad privada el obstáculo insuperable que circunscriba á límites mezquinos lo que demanda el bien común.

Por lo expuesto se comprende, no sólo la importancia que reviste la expropiación, sino también la necesidad de que el legislador preste á rama tan vasta y trascendental sus mayores atenciones, con el objeto de obtener mucho bien de poco sacrificio, desarrollando todos sus efectos sobre principios de justicia y nunca sobre atropellos no despojos, que desprestigiarían sus actos, por las constantes censuras de la opinión pública¹⁴.

B. La normativa histórica anterior a la Constitución de Cádiz en materia de obras públicas, carreteras y expropiación forzosa

La legislación más antigua en materia de obras públicas, en sentido amplio, tiene como finalidad el desarrollo económico y el progreso de las sociedades y la relativa a caminos y carreteras¹⁵, u otras vías, pretendía únicamente la comunicación entre

14. B. DE MELGAR Y ABREU (Marqués de San Juan de Piedras Albas), «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», *op. cit.*, pp. 6-8.

15. Esta legislación histórica se puede ver en A. ROYO VILLANOVA, «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix Editores, Tomo V (Enciclopedia autorizada en 1910), pp. 162-258. Ver también la excelente Base de Datos del Boletín Oficial del Estado «Gazeta-Colección histórica 1661-1967» y la Voz «Carretera», *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana (Enciclopedia Espasa)*, tomo XI, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1911 (ed. de 1978), pp. 1340-1354, con referencias normativas hasta principios del siglo XX.

Sobre la historia de las carreteras, *vid.* P. GARCÍA ORTEGA, «Historia de la Legislación Española de Caminos y Carreteras», Madrid, Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1982; J. L. ESCARIO Y NÚÑEZ, «Las carreteras en España», *Revista de Obras Públicas*, Número Especial del Centenario, n° 101/1953, pp. 81-88; V. ZORIO BLANCO, «Breve historia de las Carreteras», *Revista de Obras Públicas*, n° 3254, Enero, 1987, pp. 27-38, y V. SÁNCHEZ BLANCO, «Las Carreteras», en A. CARBONELL ROMERO, y otros, «Las infraestructuras en España: carencias y soluciones», Madrid, Ed. Instituto de Estudios Económicos, 1990, pp. 72-84.

Sobre la historia de las obras públicas y su legislación es imprescindible la excelente obra de ALZOLA Y MINONDO, citada, así como C. SOLDEVILLA, «Obras Públicas. Derecho Administrativo», *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Ed. Francisco Seix, tomo XXIII (autorizada en 1910), pp. 645 y ss.; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Las Obras Públicas», *Revista de Administración Pública*, n° 100-102/1983,

ciudades o entre puntos del territorio, por razones económicas, comerciales y de otro tipo, aunque debe resaltarse asimismo que la seguridad se irá haciendo más visible y compleja conforme van evolucionado los vehículos y su propia circulación, y por ello se producirá con el tiempo un apreciable progreso en la técnica de construcción de las vías, de los materiales utilizados y de su mantenimiento.

Así, y aunque hasta mediados del siglo XVIII no se pueda decir que exista una cierta política en materia de carreteras en España¹⁶, ya Las Partidas del Rey Alfonso X (el *Libro de las Leyes*, que era su título oficial, se redactó entre 1265 y 1325, en diversas versiones) preveían que los Monarcas cuidasen los puentes y las calzadas para que fuera posible andar y llevar a los animales. Seguidamente, los Reyes Católicos promoverán la construcción de algunos «caminos de ruedas», y desde 1497 ordenan ya la conservación de los caminos de carretas y carros. Dando un paso más, Felipe V, en la Instrucción de 4 de Julio de 1718, ordena a los Intendentes que informasen al Consejo acerca del estado de los caminos y de los reparos necesarios para el tránsito de carruajes, indicando los que conviniera ensanchar o empedrar, por exigirlo así la naturaleza del terreno y las reformas necesarias para acortar las distancias evitando rodeos inútiles. Cuestión que reafirma el Rey Fernando VI en 1749 al ordenar a los Intendentes Corregidores tener «compuestos y comerciables los caminos públicos y sus puentes»; debiendo resaltarse que en esta época se acelerará la construcción de la carretera entre Madrid y La Coruña (durante el gobierno del Marqués de la Ensenada, 1702-1781), y entre Santander y Reinosa; construcción que progresó mucho en la época de Carlos III y el Gobierno de Floridablanca, llegándose a publicar dos *Guías de Caminos* en 1767 y 1788¹⁷.

En 1799, ya con Carlos IV, se creará la Inspección General de Caminos y Canales, que ocuparon el Conde de Guzmán y, después, Agustín de Bethancourt; llegando a abrirse entre 1800 y 1808 alrededor de 2.000 Km. de carreteras y caminos. En esta época, la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, publicada en 1805, incluía varias leyes sobre caminos y puentes (Título XXXV, Libro VII, Leyes 1ª a 10ª), que reiteran algunas normas anteriores, prohibiendo «cerrar ó embargar» los caminos, las veredas o la calle; obligando a los justicias a abrir y componer carriles

pp. 2427-2469, y «Obras Públicas», *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Ed. Francisco Seix, tomo XVIII, 1986, pp. 289 y ss.; P. GARCÍA ORTEGA, *op. cit.*; D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», citado, pp. 95-103 y la excelente obra de A. CASARES MARCOS, «La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad», Madrid, Ed. Montecorvo, 2007, pp. 31 y ss.

16. P. ALZOLA Y MINONDO, *op. cit.*, pp. 53-78, y V. SÁNCHEZ BLANCO, pp. 72-76.

17. P. ALZOLA Y MINONDO, *op. cit.*, pp. 78-249, y J. I. URIOL, «Las carreteras y los canales de navegación en los reinados de Fernando VI y Carlos III», *Revista de Obras Públicas* (I), nº 3159, Julio, 1978, pp. 533-546, (II), nº 3160, Agosto, 1978, pp. 625-636, y (III), nº 3161, Septiembre, 1978, pp. 679-690. La situación concreta de las infraestructuras y de las normas desde 1749 hasta 1856 puede verse en la importante obra de la DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS, «Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856», Madrid, Imprenta Nacional, 1856 (existe una edición facsimilar, Madrid, Ed. Ministerio de Fomento, 2002).

La legislación histórica en materia de carreteras desde 1785 también puede verse en el enlace electrónico: <http://www.carreteros.org/legislaciona/antigua/antigua.htm> (consultado el 14 de febrero de 2011).

y caminos, y a prohibir cerrar los mismos; ordenando que se pusiesen pilares en los puertos (montañosos) para señalar los caminos y evitar que los caminantes pudiesen perderse en tiempo de nieves; se obligaba a los Corregidores a conservar los corrientes, poniendo hitos o mojones, se inicia una incipiente señalización viaria y se prescriben ciertas normas sobre el uso de los caminos. La Constitución de 1812 (art. 321-7^o)¹⁸ prevé que «*estará á cargo*» de los Ayuntamientos «*cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato*»; con intervención de las Provincias en relación con la propuesta al Gobierno para su traslado a las Cortes de la creación de arbitrios necesarios para obras de utilidad común o el uso de los mismos en el caso de obras urgentes (arts. 322 y 335-4^a). Posteriormente, después de la Guerra de la Independencia, en los períodos de restablecimiento absolutista, se suprimirá la Inspección General citada, siendo recreada por Fernando VII¹⁹.

En cuanto a los antecedentes de la expropiación forzosa²⁰, y sin remontarnos muy atrás en el tiempo, podemos señalar que Las Partidas (Ley 2^a, Tít. I, Part. 2^a, y Ley 31, Tít. XVIII, Part. 3^a) contienen ciertos principios que pueden considerarse un precedente de la expropiación forzosa, utilizados en la agricultura y para obras públicas, para la construcción de puentes y abrir caminos.

Posteriormente, la Novísima Recopilación contiene preceptos relacionados con la expropiación, en relación a montes públicos, minas y ordenanzas de policía urbana (Leyes 2^a, 11^a y 14^a, Libro VII, Tít. XXIV); recogiendo disposiciones variadas de Carlos V (Pragmática de 21 de Mayo de 1518), de Felipe V (Real Cédula de 3 de Mayo de 1716) y de Fernando VI (Real Orden de 7 de Diciembre de 1748) que implantaron principios de enajenación forzosa en materia de repoblación de montes públicos, para la obtención de madera destinada a la construcción de buques de guerra, obligando al pago (Ley 12^a, Lib. VII, Tít. XXIV), aunque lo fijaba el Estado, hasta que Carlos IV introdujo la apreciación pericial y el perito en discordia (Real Cédula de 19 de Diciembre de 1789)²¹.

Seguidamente, y acogiendo ya los planteamientos de Derecho francés, la Constitución de 1812 (art. 172-10^o) prescribe ciertas restricciones a la autoridad real, al señalar que

No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer, sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos.

Además, su art. 304 prohibía la pena de confiscación de bienes.

18. Todos los preceptos de las Constituciones históricas se toman de R. RICO LINAJE, «Constituciones Históricas. Ediciones oficiales», 3^a ed., Sevilla, Ed. Universidad de Sevilla, 1999.

19. P. ALZOLA Y MINONDO, *op. cit.*, pp. 302-324, y V. SÁNCHEZ BLANCO, pp. 76-78.

20. B. DE MELGAR Y ABREU (Marqués de San Juan de Piedras Albas), «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», *op. cit.*, pp. 9-15, y F. DE MADRAZO, «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», citado, pp. VIII-IX. También, J. TORT Y MARTORELL, «Tratado general de expropiación forzosa por utilidad pública», Barcelona, Imprenta de N. Ramírez y Cía., 1879 (2^a ed., 1888).

21. Seguimos a B. DE MELGAR Y ABREU, *op. cit.*, pp. 13-15.

C. Las primeras Leyes en el siglo XIX sobre expropiación forzosa y carreteras, y las previsiones constitucionales

Considerados como «importantes medios de fomento de la producción en todos los ramos», no es de extrañar que la Instrucción a los Subdelegados de Fomento, elaborada por Javier de Burgos y aprobada por Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833, incluyera referencias a los caminos y canales, previendo la formación de un plan de caminos; teniendo en cuenta que ya el Decreto XLV, de 3 de Febrero de 1823, que aprueba la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, reconocía la competencia del Gobierno sobre las carreteras generales por interesar al Reino (art. 21)²². Seguidamente, la Real Orden de 30 de Noviembre de 1840, ya con la Reina Isabel II, aprueba las normas para elaborar un plan general de carreteras.

Más importante es la Ordenanza del Ministerio de la Gobernación de la Península, firmada por el Regente del Reino, para la Conservación y Policía de las Carreteras Generales, de 14 de Septiembre de 1842 (Gaceta de Madrid del 16)²³, cuyo preámbulo da cuenta del abandono de las carreteras generales debido a la situación provocada por la guerra civil, y que se ha plasmado en su mal estado; por lo que se prescriben, en relación a los carruajes y carretas (pues no había otros vehículos en la época, naturalmente), disposiciones relativas a la conservación de las carreteras, sus obras y arbolados (arts. 1 a 15), al tránsito de las carreteras (arts. 16 a 29), de las obras contiguas a las carreteras (arts. 30 a 39) y las denuncias por infracciones de la misma (arts. 40 a 45). Como complemento, la Real Orden de 27 de Mayo de 1846 reguló el acotamiento y amojonamiento de las carreteras.

Unos años más tarde se adoptarán los primeros textos legales en la materia, al aprobarse la Ley de 11 de Abril de 1849 que regulaba la reparación de las carreteras en sus travesías por los pueblos, desarrollada por su Reglamento de 14 de Julio (Colección Legislativa, tomos XLVI y LXVII), y la Ley de 28 de Abril del mismo año (Colección Legislativa, tomo XLVI), que hacía lo propio con los caminos vecinales.

Poco después, la Ley de 7 de Mayo de 1851 (Colección Legislativa, tomo LIII)²⁴, inspirada en normas francesas y belgas, regula las cuestiones competenciales sobre las carreteras y su construcción y reparación, sin hacer referencia a las cuestiones de seguridad, y clasifica las mismas en carreteras generales (las que se dirigen desde Madrid a las capitales de provincia o a zonas de gran movimiento mercantil, y que son competencia del Estado), carreteras transversales (las que cortan o enlazan las anteriores, pasando por alguna capital de provincia o centros de mayor población y tráfico; costeadas por el Gobierno y la provincia respectiva), carreteras provinciales (que son las que enlazan las anteriores, las que unen una de las mencionadas con

22. Las normas relacionadas con el régimen local se toman de la completa obra de E. ORDUÑA REBOLLO, y L. COSCULLUELA MONTANER, «Historia de la Legislación de Régimen Local», Madrid, Ed. Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.

23. Curiosamente, este número de la Gaceta de Madrid también publica una parte no oficial titulada «Folletín», con la transcripción de la obra de teatro *El marido desleal ó ¿quién engaña á quién?*

24. P. ALZOLA Y MINONDO, *op. cit.*, pp. 329-330, y L. ARRAZOLA, y otros, «Caminos» (Voz), «Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias», tomo VII, Madrid, Imprenta Díaz y Cía., 1853, cp. 237 y ss.

un centro de producción o exportación, las que unen dos o más provincias y las de Baleares y Canarias; responsabilidad exclusiva de las mismas) y carreteras locales (de responsabilidad de los pueblos); priorizando la reparación y conservación de las carreteras respecto a las de nueva construcción (operaciones de reparación y conservación de las mismas que se regulan, con carácter facultativo, mediante la Circular de 30 de Octubre de 1855 y Real Orden de 1 de Diciembre de 1858, Colección Legislativa, tomo LXVI).

Tiempo más tarde, por Real Orden de 18 de Diciembre de 1856 (Colección Legislativa, tomo LXX) se obligará a medir las carreteras radiales a partir precisamente de la Puerta del Sol de Madrid, y a colocar postes indicadores de los kilómetros correspondientes en las mismas.

Mucha mayor trascendencia tendrá la Ley de 22 de Julio de 1857, relativa a las Bases que han de regir sobre Carreteras (Colección Legislativa, tomo LXXXIII)²⁵, que siguiendo esencialmente lo establecido en 1851, y sin incluir tampoco referencias a la seguridad, clasifica las carreteras de servicio público (al preverse también las de servicio privado), según la importancia y utilidad de las mismas, en carreteras de primer orden (las generales y transversales anteriores), de segundo (provinciales; de cuya construcción se hacen responsables las Diputaciones Provinciales según la Ley sobre Gobierno y Administración de las Provincias, de 25 de Septiembre de 1863, art. 56; reiterándose lo mismo en Leyes posteriores sobre las Provincias) y de tercero (locales; cuyas condiciones se fijan provisionalmente en 1858, en materia de pendientes, ancho de las mismas y espesor del firme; regulándose concretamente más tarde el ancho de las carreteras por Real Decreto de 13 de Octubre de 1905, Gaceta del 15). Asimismo, prevé la elaboración de un plan general de carreteras (que se aprobará en 1860, previendo 34.500 Km. de carreteras; redactándose en 1864 uno nuevo), y se atiende al diseño de las mismas en los proyectos de construcción, que se regulan con mucho detalle.

Seguidamente, mediante Reales Órdenes de 19 de Enero de 1867 (Gaceta de Madrid de 19 de Marzo) se aprobarán el Reglamento para la Organización y Servicio de los Peones Camineros, con funciones precisamente de vigilancia y conservación de las carreteras del Estado (texto que se sustituirá años después mediante Real Orden de 30 de Diciembre de 1909, Gaceta de Madrid de 1 de Enero de 1910), y el más destacable Reglamento para la Conservación y Policía de las Carreteras de 19 de Enero de 1867 (Gaceta de Madrid de 19 de Marzo), que incluye medidas relativas a la conservación y al tránsito por las mismas, a las obras contiguas a estas, así como a denuncias y multas y a ciertas disposiciones generales. En 1870²⁶, el Estado

25. A. ROYO VILLANOVA, *op. cit.*, p. 163, afirma que bajo esta Ley se llegaron a construir hasta 17.409 Km. de carreteras, y mantiene que éstos eran los existentes en 1868. El mismo dato lo corrobora P. ALZOLA Y MINONDO, *cit.*, p. 337, para todo el reinado de Isabel II, hasta 1868, pues; y precisando, además, que en treinta y cinco años se habían abierto 12.829 Km. de carreteras. Por su parte, V. SÁNCHEZ BLANCO, *cit.*, p. 79, maneja el mismo dato para el período 1855-1868.

Sobre la legislación aplicable y los procedimientos y documentación para ejecutar las obras en esta época, ver la interesante obra de D. Marcial DE LA CÁMARA, «Guía Administrativa de Obras Públicas», Madrid, Imprenta de D. Marcelo Martínez Alcubilla, 1860.

26. Sobre la Administración en esta época, ver P. CLAIRAC SAENZ, «La Administración de obras públicas en el período revolucionario», *Revista de Obras Públicas*, nº 19/1871, pp. 43-48.

se desprendió de alrededor de 2.700 Km. de carreteras (que discurrían paralelas a las vías férreas), a favor de las Diputaciones Provinciales, deteriorándose las mismas apreciablemente debido a la falta de recursos de éstas.

Este desarrollo de las obras públicas en el siglo XIX, que incide necesariamente en la propiedad privada, hacía ineludible la elaboración de una ley en materia de «enajenación forzosa», confirmando así su carácter auxiliar respecto a dichas obras²⁷; texto que efectivamente, aún sin referencia constitucional alguna en el Estatuto Real de 1834, será sancionada por la Reina Gobernadora María Cristina como Ley relativa a la «enajenación forzosa por motivos de utilidad pública» de 17 de Julio de 1836 (Gaceta de Madrid del 21), consagrando explícitamente el derecho de propiedad, siguiendo los precedentes franceses y motivada por el gran desarrollo que comienzan a tener las obras públicas en este siglo, y cuya relación con las mismas es estrecha desde su inicio, al prever su art. 1 que

Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar á ningun particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, á que ceda ó enagene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes: Primero: Declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla. Segundo: Declaración de que es indispensable que de ceda ó enagene el todo ó parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública. Tercero: Justiprecio de lo que haya de cederse ó enagenarse. Cuarto: Pago del precio de la indemnización.

Entendiéndose por «obras de utilidad pública» las que tienen por objeto directo proporcionar al Estado, a las Provincias o pueblos cualesquiera usos o disfrutes en beneficio común, aunque sean ejecutadas por cuenta del propio Estado, las provincias o los pueblos, bien por empresa o compañía particular, debidamente autorizada (art. 2).

Además, la Ley, de forma novedosa para la época, reguló la declaración de utilidad pública de la obra, la decisión del Gobernador Civil sobre la parte de la propiedad privada que ha de ser cedida para la ejecución de la obra, la fijación del justiprecio (por peritos o por el juez, si no hay acuerdo) y su pago al interesado siempre «con anticipación á su desahucio» (arts. 3 a 8)²⁸.

27. A. NIETO, «Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa», *Revista de Administración Pública*, n° 38/1962, p. 68.

28. Sobre esta Ley, ver B. DE MELGAR Y ABREU, *op. cit.*, pp. 15-22; F. DE MADRAZO, «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», citado; M. DANVILA, «El Libro del Propietario», cit., pp. 508-512; M. COLMEIRO, «Derecho Administrativo Español», 3ª ed., tomo III, Madrid, Imprenta de José Rodríguez, 1865, pp. 327-334; J. M.ª SALETA Y JIMÉNEZ, «Tratado de Aguas, Expropiación Forzosa...», cit., pp. 355-359, y F. L., «La Expropiación Forzosa por causa de la utilidad pública», *Revista de Obras Públicas*, n° 24/1872, pp. 273-278, n° 4/1873, pp. 46-51, n° 5/1873, pp. 53-56, n° 6/1873, pp. 65-68, n° 7/1873, pp. 77-81, n° 8/1873, pp. 89-92, n° 9/1873, pp. 101-105, n° 10/1873, pp. 114-118.

En relación con los problemas planteados por las expropiaciones en materia de ferrocarriles, durante la vigencia de esta Ley, *vid.* E. PELAYO, «Nota sobre las expropiaciones para la construcción de los ferrocarriles», *Revista de Obras Públicas*, n° 15/1867, pp. 4-10.

Entre tanto, la Constitución de 1837 (art. 10) prevé que *«no se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización»*, constitucionalizando de esta forma la expropiación forzosa. Cuestión que se reitera literalmente en el también art. 10 de la Constitución de 1845 y en dos preceptos (arts. 12 y 13) de la Constitución *non nata* de 1856.

Dilatándose la elaboración del reglamento de desarrollo, se dictaron varias disposiciones de menor rango, y no siempre muy coordinadas (así, entre otras, la Real Orden de 10 de octubre de 1845 prevé la no paralización de obra alguna por reclamaciones o quejas relativas a daños y perjuicios, que se solicitarán al Gobernador de la provincia; la Real Orden de 7 de Febrero de 1846 que permite a la Administración dictar instrucciones y reglas para graduar equitativamente las indemnizaciones y la Real Orden de 25 de Enero de 1853, verdadera instrucción para tramitar los expedientes y para regular las tasaciones). Algunos años más tarde, mediante Real Decreto de 27 de Julio de 1853 se aprueba el Reglamento de desarrollo (Gaceta de Madrid del 1 de Agosto), que ya regula las formalidades y el procedimiento expropiatorio, la ocupación temporal y el aprovechamiento de materiales, y establece ciertas disposiciones generales. No obstante, la Orden de 16 de Febrero de 1869 tuvo que recordar que las ocupaciones de terrenos y otras propiedades designados para ser expropiados antes de comenzar una obra pública no podían llevarse a cabo sin previa valoración de los mismos y pago a sus dueños, de acuerdo con la Ley de 1836 y su reglamento. Además, se reguló la adaptación de la normativa de expropiación a los casos de guerra y a su aplicación en los Ejércitos, de ultramar (Real Decreto de 13 de Julio de 1863, Gaceta de Madrid del 16, o Real Orden de 29 de Agosto de 1868, Gaceta del 6 de Septiembre).

La Constitución de 1869 introduce como novedad resaltable la intervención judicial en la expropiación, utilizando ya este vocablo, al señalar su art. 14 que *«nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado»*.

Siendo la Ley de 1836 incompatible con este precepto, en lo relativo a la necesaria intervención judicial en el procedimiento de determinación del justiprecio y su pago, por no permitirse seguir manteniendo el protagonismo administrativo en esta fase (aunque sí en la declaración de utilidad pública de la obra y a la necesidad de la expropiación en todo o en parte del terreno), se dictó el Real Decreto de 11 de Agosto de 1869 (Gaceta de Madrid del 15), que efectivamente solo reserva a la Administración la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, y previendo la intervención judicial especialmente en lo relativo a la fijación del justiprecio y al pago de la indemnización, y se inició el proceso para elaborar una nueva legislación acorde con la Constitución, al crearse, mediante Decreto de 22 de Abril de 1873 (Gaceta de Madrid del 25), una Comisión encargada de redactar un proyecto de ley y su correspondiente reglamento; trabajos que no fructificaron.

Por otra parte, el Código Penal de 1870 castigaba al funcionario público que expropiase bienes a un ciudadano, o extranjero, sin atender a los requisitos legales.

D. *La Legislación sobre expropiación forzosa y en materia de obras públicas entre dos siglos y en un nuevo marco constitucional*

La Constitución de 30 de Junio de 1876 no incluye referencias a las obras públicas y sí a la expropiación forzosa, que, en su art. 10, integrado en el Título sobre los derechos de los españoles, da una nueva versión a la formulación tradicional, al señalar que

No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

Si no procediere este requisito, los Jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado.

En materia de obras públicas, y de acuerdo con la Ley de Bases para la reorganización de las Obras Públicas de 29 de Diciembre de 1876, se aprobará la Ley de Obras Públicas de 13 de Abril de 1877 (Gaceta de Madrid del 15)²⁹, que define las obras públicas como «*las que sean de general uso ó aprovechamiento, y las construcciones de edificios que se hallen á cargo del Estado, de la provincias y de los Pueblos*» (art. 1). La ejecución de las mismas corresponde al Estado, la provincia y el Municipio, considerando como «*de cargo del Estado*», entre otras, a las carreteras que estén incluidas en el plan general de las que han de costearse con fondos generales (art. 4); regulando asimismo los distintos procedimientos de su construcción en general (inclusión en el plan general, elaboración y aprobación del correspondiente proyecto, previsión del presupuesto y construcción de las mismas, incluyendo referencias a las concesiones correspondientes).

La clasificación de las carreteras de servicio público se realizará nuevamente mediante la Ley de Carreteras de 4 de Mayo de 1877 (Gaceta de Madrid del 6), y el Reglamento de 10 de Agosto de 1877 (Gaceta de Madrid del 14), utilizando ahora el criterio de su financiación, previendo las costeadas por el Estado (de primer orden, segundo y tercero, siguiendo lo establecido anteriormente, y previendo un plan general de carreteras, que se aprobará por Ley de 11 de Julio de este mismo año), por las provincias, por los municipios, por particulares y mixtas; y regulando cada clase y los proyectos para su construcción, con pocas disposiciones relacionadas con la seguridad de las mismas (salvo alguna mención a su anchura y dimensiones, o a las inspecciones, p. ej.), y encomendando, en las carreteras costeadas del Estado, su conservación permanente a los peones camineros y a sus capataces, nombrados por la Dirección General de Obras Públicas, y estableciendo lo mismo para el personal correspondiente en las otras clases de carreteras. Por otra parte, establece la necesidad de que

29. P. ALZOLA Y MINONDO, *op. cit.*, pp. 383-395; C. SOLDEVILLA, *cit.*, pp. 645 y ss.; J. M.^a SALETA Y JIMÉNEZ, *op. cit.*, pp. 446-449; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Las Obras Públicas», *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102/1983, *cit.*, pp. 2427-2445, y «Obras Públicas», *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Ed. Francisco Seix, tomo XVIII, 1986, *cit.*, pp. 289 y ss.; E. FRAX ROSALES, «Las Leyes de Bases de Obras Públicas en el siglo XIX», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 93/1996, pp. 513-528, que analiza todo el siglo; A. CASARES MARCOS, *op. cit.*, pp. 64-77, y con detalle S. ROSADO PACHECO, «La Ley General de Obras Públicas de 13 de Abril de 1877 (una reflexión sobre el concepto de obra pública)», *Anuario de la Facultad de Derecho-Universidad de Extremadura*, n.º 6/1988, pp. 211-279.

a la ejecución de toda obra destinada al uso público ha de preceder la declaración de utilidad pública; eximiendo de esta formalidad a las obras del Estado prescritas y las comprendidas en los planes generales, provinciales y municipales, y cualquiera otra destinada al uso particular, cuya ejecución haya sido autorizada por una ley. Además, en este mismo año 1877, como hemos señalado, mediante Ley de 11 de Julio se aprobó un nuevo plan de carreteras nacionales, que será modificado mediante Real Decreto de 16 de Septiembre de 1886 (Gaceta de Madrid del 19), que asimismo regula otro plan general de ferrocarriles económicos, debido a las circunstancias industriales y mercantiles, y teniendo en cuenta el plan de ferrocarriles de 1877.

Por lo que se refiere a la expropiación forzosa, las previsiones de la nueva Constitución de 1876 hacían ineludible la adaptación de la Ley de 1836, planteándose pronto dudas sobre la adecuación del Real Decreto de 11 de Agosto de 1869 al nuevo texto constitucional, ante lo cual, y previa consulta al Consejo de Estado, mediante Real Decreto de 3 de Febrero de 1877 (Gaceta del 4) se deroga el mismo y se restablece la vigencia de la normativa anterior al mismo (sin perjuicio de que los expedientes iniciados entre la fecha de entrada en vigor del Decreto de 1869 y el de 1877 continuarán rigiéndose por el primero).

Asimismo, el problema de adecuación de esta legislación a la nueva Constitución se solventó aprobando la Ley de Expropiación Forzosa por causa de Utilidad Pública de 10 de Enero de 1879 (Gaceta de Madrid del 12), y su Reglamento mediante Real Decreto de 13 de Junio del mismo año (Gaceta de Madrid del 24)³⁰. Esta nueva legislación continua, como las restantes normas del siglo, refiriéndose exclusivamente a las obras públicas, al precisar el art. 2 de la Ley³¹ que

Serán obras de utilidad pública las que tengan por objeto directo proporcionar al Estado, á una ó más provincias, ó á uno ó más pueblos, cualesquiera usos ó mejoras que cedan en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias ó de los pueblos, ya por Comunidades ó Empresas particulares debidamente autorizadas.

Reiterándose esta exclusiva referencia en varios preceptos más de la Ley (arts. 10, 11, 13, 14, 15, etc.); aunque se incluyeron dos supuestos no referidos a obras públicas, como son los ensanches de las poblaciones y las ocupaciones temporales, teniendo en cuenta que en estos casos también existían Leyes especiales para regular algunos aspectos. Además, la incidencia esencial de las obras públicas en el texto se refleja con claridad, al eximirse de la formalidad de la declaración de utilidad pública a las obras del Estado, las incluidas en los planes generales, provinciales y municipales, previstas en la Ley de Obras Públicas de 1877, así como aquellas obras

30. Sobre esta legislación, ver B. DE MELGAR Y ABREU, *op. cit., in totum*, y P. ALZOLA Y MINONDO, «Ley de Expropiación Forzosa», *Revista de Obras Públicas*, n° 8/1879, pp. 93-100, y n° 9/1879, pp. 97-100, e «Historia de las Obras Públicas en España», *cit.*, pp. 395-396.

Concretamente sobre las expropiaciones para la construcción de carreteras del Estado, ver M. MARTÍN CAMPOS, «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», *Revista de Obras Públicas*, n° 13/1896, pp. 155-158, y M. DIZ BERCEDONIZ, «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», *Revista de Obras Públicas*, n° 43/1896, pp. 228-229.

31. Véanse los comentarios a cada precepto de B. DE MELGAR Y ABREU, *op. cit.*, pp. 211-381.

cuya ejecución fuese autorizada por ley o estuviese incluida en las leyes especiales de ferrocarriles, carreteras, aguas o puertos (art. 11).

En cuanto a la efectividad de la expropiación, la Ley exige la declaración de utilidad pública de la obra, la declaración de que su ejecución exige indispensablemente el todo o parte del inmueble a expropiar, la fijación del justiprecio del mismo y el pago de la indemnización correspondiente (art. 3); sin los cuales se justifica el uso de interdictos de retener y recobrar por el titular indebidamente privado del bien concreto, logrando así el amparo judicial (art. 4; competencia judicial en materia de daños y perjuicios que reafirma la jurisprudencia contenida en el Real Decreto de 8 de Marzo de 1894, Gaceta de Madrid del 16). Las anteriores fases del procedimiento expropiatorio (arts. 10 a 44) son netamente administrativas (con una apreciable intervención del Gobernador Civil), incluso la relativa a la fijación del justiprecio, ya que la intervención del Juez únicamente se produce si la Administración y el expropiado no se ponen de acuerdo, nombrando un tercer perito en la materia; separándose claramente del modelo de la legislación anterior.

Finalizaba la Ley regulando las expropiaciones necesarias para la mejora, saneamiento y ensanche interior de las grandes poblaciones (arts. 45 a 54) y las ocupaciones temporales de bienes para realizar ciertas actividades relacionadas con las expropiaciones (arts. 55 a 63).

La Ley será modificada posteriormente, en preceptos concretos (mediante leyes publicadas en la Gaceta de Madrid de 10 de Agosto de 1882, 2 de Agosto de 1904 y 28 de Julio de 1918), así como su Reglamento (cuyos preceptos fueron objeto de interpretación o de modificación, mediante normas de 1883, 1891, 1903, ó 1906).

Además se aprobaron normas especiales para ampliar la expropiación forzosa a otras actividades distintas a las obras públicas (como al ramo de guerra y marina en 1902, minas en 1868 y 1910, aguas en 1879, ferrocarriles en 1877, montes en 1908, paso de corriente eléctrica en 1900, casas baratas en 1911, riqueza histórica en 1911, la reforma o ensanche de poblaciones en 1895, la escasez derivada de la I Guerra Mundial en 1916, etc.), aunque también introdujeron normas procedimentales propias, e incluso algunas peculiaridades sobre el justiprecio y su extensión³².

En este marco, no es extraño que el Código Civil de 1889 reitere, en su art. 349, lo establecido en la Constitución de 1876 en relación con la expropiación forzosa, destacando su carácter protector de la propiedad privada, salvo la referencia a la prohibición de la confiscación de bienes, al señalar que

Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización. Si no procediere este requisito, los Jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.

32. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», *Revista de Administración Pública*, nº 156/2001, p. 253, y ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson-Aranzadi y Ministerio de Justicia, 2007, p. 58.

En relación con las vías de comunicación, el elevado coste de la conservación y reparación de las carreteras (calculado en algo más de veinte millones de pesetas de la época para 28.902 Km. de carreteras del Estado) obligará a establecer ciertas medidas de «economías» en tales operaciones mediante Real Decreto de 5 de Abril de 1893 (Gaceta de Madrid del 7); desarrollado por otras disposiciones.

Ya en el nuevo siglo, el plan general de carreteras mencionado se revisa por Real Decreto de 25 de Enero de 1901 (Gaceta de Madrid del 26), que establece la prelación de las carreteras, en cuanto a su ejecución (con cierta relación con la seguridad al dar preferencia a los trozos sin concluir que interrumpen la comunicación, ciertos puentes, etc.). Fijación de prioridades en la construcción de carreteras que se volverá a regular por Real Decreto de 30 de Enero de 1903 (Gaceta de 1 de Febrero), modificando el orden determinado anteriormente, con mayor detalle (las relativas a altas razones del Estado, las que provengan de un compromiso internacional, los trozos sin concluir que interrumpen la comunicación y los que den comunicación a pueblos aislados, entre otros supuestos).

Seguidamente, mediante Real Orden de 12 de Mayo de 1903 (Gaceta de Madrid del 16) se aprueba la Instrucción para el Servicio de Conservación y Reparación de Carreteras, al que se le encomienda vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de policía de carreteras, y ejecutar los trabajos de conservación de las mismas; e integrándose por peones capataces, peones camineros (teniendo ambos la condición de guardas jurados) y operarios (arts. 1 y 2); y, asimismo, se establece que la «policía de carreteras» tiene por objeto «evitar que se causen daños á sus obras, tanto por el tránsito que se verifique por sus vías, como por las construcciones y labores que se hagan contiguas á las mismas» (art. 3), y la regulación material de las obras de conservación de las carreteras, y su reparación, incluyendo algunas actividades claramente justificadas por razones de seguridad del tránsito (en relación, p. ej., al arreglo de baches o a las deformaciones en el afirmado y recargos del firme)³³.

En relación directa con las expropiaciones, y por lo que se refiere a los caminos vecinales, la Real Orden de 5 de Septiembre de 1903 (Gaceta de Madrid del 6) anuncia la construcción, a partir del mes de Octubre, de 2.000 Km. de caminos vecinales repartidos entre diez provincias, para cuya elección se convoca un concurso, en el que una de las bases es la presentación de un compromiso formal de los Ayuntamientos de encargarse de la expropiación de los terrenos que ocupen los mismos. Asimismo, en relación con los mismos, se aprobó la Ley de Caminos Vecinales, de 30 de Julio de 1904 (Gaceta de Madrid de 2 de Agosto), cuyo art. 9 impide la construcción de camino alguno sin estar incluido en los planes municipales y sin que haya recaído acuerdo del Ayuntamiento comprometiéndose a efectuar las expropiaciones correspondientes, entre otras cuestiones, y se propicia que en los expedientes expropiatorios municipales el acuerdo con los propietarios, aunque si no lo hay se prescribe que será suficiente para ocupar los terrenos consignar el depósito de la cantidad correspondiente a la parte de la finca que se trate de expropiar (art. 17).

33. M. A. DEL VAL MELÚS, «Los pavimentos en las carreteras españolas del siglo XX», *Revista de Obras Públicas*, n° 2482, Noviembre, 2007, pp. 7-24.

Asimismo en materia expropiatoria, la Real Orden de 8 de Octubre de 1909 (Gaceta del 10) prevé que, cuando se ordene el replanteo previo a la subasta de un trozo o sección de carretera, se proceda simultáneamente, por las Jefaturas provinciales de obras públicas, a la formación de los respectivos expedientes de expropiación, procurando que se finalicen y estén en disposición de ser pagados a la fecha de inicio de las obras; previsiones que se desarrollan por Real Orden de 20 de Septiembre de 1910 (Gaceta de Madrid del 30). Además, la Real Orden de 27 de Septiembre de 1910 (Gaceta del 30) establece la obligación de que, en los pliegos de condiciones particulares de obras de carreteras que se subasten, se ha de incluir una cláusula que obligue al contratista, como delegado de la Administración, al pago de las expropiaciones necesarias para la obra, verificando el mismo de acuerdo con la normativa vigente.

De mayor trascendencia es el Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras, aprobado por Real Decreto de 3 de Diciembre de 1909 (Gaceta de Madrid del 5), que sustituye al de 1867, previendo ciertas medidas de «modernización» de las carreteras, en concreto las relativas a la seguridad de las mismas; junto a la regulación del régimen del tránsito por las carreteras, las obras contiguas a las carreteras y las denuncias y multas.

Teniendo en cuenta la rápida evolución del automóvil, que hizo viejas casi todas las carreteras, en 1914, el viejo plan de 1877 se sustituirá por un nuevo Plan de Carreteras, denominado plan Gasset, que siguiendo las pautas de progreso en la materia establecía como objetivo llegar a construir una red de 74.000 Km. (de los que casi 50.000 ya lo estaban), y en 1918 se comienzan a emplear los revestimientos asfálticos en las carreteras españolas (en concreto en Bilbao)³⁴.

Además, la evolución de los medios de transportes obligará, en la Ley de Presupuestos para 1921, a crear una Comisión compuesta por cinco Ingenieros Jefes encargada de proponer reglas de policía para proteger los firmes de las carreteras en relación con los problemas causados por las llantas de los carruajes y de las ruedas de los camiones, así como revisar el Reglamento de 1909. Fruto de su trabajo, el Real Decreto de 29 de Octubre de 1920 aprobará, con carácter provisional, el Reglamento de Policía y Conservación de Carreteras y Caminos Vecinales (Gaceta de Madrid del 30). Siguiendo la estructura del anterior, se regulan la conservación de las carreteras (incluyendo en este concepto a las mismas y los caminos vecinales), los vehículos que pueden circular por las carreteras, el tránsito por ellas, el régimen de las obras contiguas a las carreteras, como novedad, a continuación se regulan las obras por particulares relacionadas con las carreteras, y reiterándose finalmente las disposiciones en materia de denuncias, multas, responsabilidad e investigación de accidentes.

En este sentido, el Estatuto Provincial de 1925 atribuye a las Diputaciones provinciales la construcción y conservación de los caminos y de las carreteras que no

34. Sobre la incidencia de la aparición del vehículo automóvil en la red de carreteras desde estos años del siglo XX, ver V. SÁNCHEZ BLANCO, *op. cit.*, pp. 80-86, y J. L. ESCARIO Y NÚÑEZ, «Las carreteras en España», *op. cit.*, pp. 84-86.

estén incluidas en el plan general del Estado o que, aún estándolo, se le traspasen (art. 107).

El éxito de los automóviles llevó en varios países, y también en España (en 1925 había 113.000 vehículos, de los que sobre 30.000 eran camiones o camionetas, que ya había obligado al Conde de Gualdalupe, en el Gobierno de Primo de Rivera, a crear el llamado Circuito de Firms Especiales, para mejorar el firme, ampliar la sección transversal y corregir deficiencias de las carreteras), a estudiar la concepción de un nuevo tipo de carretera, específicamente destinada a ellos y diseñadas y construidas con un alto grado de seguridad en la circulación vial, como son las autopistas, entre cuyas peculiaridades estará el establecimiento de peajes por su uso. En España, teniendo en cuenta que en 1924 y 1925 el Ministerio de Fomento no había atendido las solicitudes privadas de construir las autopistas Madrid-Francia, Valencia-Lisboa, Madrid-Bilbao y Madrid-Valencia, entre 1927 y 1930 se realizaron diversos estudios sobre ellas, y se llegarían a adjudicar diversas concesiones en la materia; que poco después serán anuladas por la II República.

La Constitución de 1931, en la parte dedicada a «*familia, economía y cultura*», establece, en su art. 44, y como instrumento de acción positiva (y ya no como garantía del derecho de propiedad, en sentido negativo)³⁵, que «*la propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes*»; precepto que, con un marcado sesgo socializador, además, subordina toda la riqueza del país, fuera quien fuese su dueño, a los intereses de la economía nacional, la vincula al sostenimiento de las cargas públicas y permite la socialización de la propiedad, propiciando una importante intervención pública. Además, y por lo que se refiere a las obras públicas y las carreteras, el art. 15 asigna al Estado la legislación en materia de ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos de interés general, correspondiendo a las Regiones la ejecución, y quedando a salvo para el Estado la reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse el mismo.

La Guerra Civil trajo consigo la destrucción de buena parte de la red de carreteras y del parque automovilístico. Después de la Guerra Civil³⁶ se pondrá en marcha un plan general de obras públicas, el denominado plan Peña³⁷ aprobado por Ley el 11 de Abril de 1939, complementado por la Instrucción de Carreteras aprobada por Orden Ministerial de 11 de Agosto (BOE de 27 de Noviembre de 1939), y completado por otro de 18 de Abril de 1941, incluyendo los sectores de carreteras, obras hidráulicas y obras marítimas (pero no los ferrocarriles, con problemas jurídicos y económicos), y que preveía únicamente la construcción de 2.000 Km. de nuevas carreteras; dedicándose el principal esfuerzo a la reconstrucción de las destruidas

35. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Los principios...», *op. cit.*, p. 26.

36. Los textos normativos desde esta época hasta la elaboración de la Ley de Carreteras vigente se recogen completos en la excelente obra del CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL, «Carreteras (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Carreteras)», 2 tomos, Documentación, n° 64, Madrid, 1988.

37. A. PEÑA BOEUF, «Desarrollo de las obras públicas en España», *Revista de Obras Públicas*, n° 2775/1946, pp. 357-371.

en la contienda, en el acceso a las ciudades, especialmente en Madrid (prolongación del Paseo de la Castellana y enlace al aeropuerto de Barajas), la construcción de viaductos y puentes (Tortosa, Mora del Ebro, Lérida, Peñafiel, Tarifa, Fuengirola o a Alcolea) y a la rectificación urgente de trazados (principalmente en las carreteras Madrid-Zaragoza-Barcelona, Madrid-Irún y Madrid-Valencia). Además, el 18 de diciembre de 1946 se aprobará el plan adicional de caminos locales del Estado.

Por otra parte, se aprueba la Ley de 7 de Octubre de 1939 sobre Procedimiento en las Leyes de Expropiación Forzosa (BOE del 12), que redactó el Prof. Jordana de Pozas, motivada por las necesidades de una rápida reconstrucción de los daños de la Guerra Civil (de hecho la Exposición de Motivos de la futura Ley de 1954 reconoce que mediante la misma *hubo de improvisarse, un tanto bajo el apremio de circunstancias de excepción, un procedimiento de urgencia, a fin de conseguir evitar que la utilización de mecanismos legales fuera de fase pusiera trabas o entorpeciera la acción administrativa impulsada al ritmo exigido por la urgencia de la reconstrucción nacional*, considerándola «*un acierto innegable de política legislativa*», aunque seguidamente señala que *eludió conscientemente los problemas capitales que la expropiación plantea*) y cuya incidencia más destacable fue la de eliminar la exigencia de que el pago de la indemnización fuera previo a la eficacia de la expropiación, en las obras cuya ejecución se declare urgente por el Consejo de Ministros, permitiéndose desde este momento la ocupación de los correspondientes bienes³⁸.

E. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y las nuevas Leyes en materia de Carreteras

En el nuevo régimen político, el Fuero de los Españoles de 1945³⁹ dispone que la propiedad privada es reconocida y amparada por el Estado, subordinándola a las necesidades de la Nación y al bien común, se prohíbe la pena de confiscación de bienes y se establece que *nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes*. Debiendo destacarse la ampliación de la justificación de la expropiación por la referencia al interés social, ya que, según precisa la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954,

viene a incorporar jurídicamente una concepción que, habiendo superado el agrio individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal, viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una función social de la propiedad. Consecuentemente la expropiación tiene ahora que ser configurada desde esta nueva perspectiva a fin de brindar a la Administración medios aptos para hacer efectivo el principio contenido en el estatuto fundamental de derechos y deberes de los españoles.

38. Como precisa E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», cit., p. 254.

39. Su Texto Refundido se aprobó por Decreto 779/1967, de 20 de Abril (BOE del 21). La legislación de esta época puede verse en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y J. A. ESCALANTE, «Legislación Administrativa Básica», Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 1975.

En relación con las vías de comunicación y el sector automovilístico, la situación comenzará a cambiar en los años cincuenta, ya que ENASA, en 1949, comienza la fabricación de vehículos comerciales y SEAT, en 1953, iniciará la venta de vehículos de turismo, habiéndose llegado en 1950 a casi 200.000 vehículos en circulación. Reactivación automovilística que planteó la necesidad de mejorar sustancialmente la red de carreteras, para lo que se adoptó la Ley que aprueba el Plan de Modernización de la Red de Carreteras Españolas, de 18 de Diciembre de 1950 (BOE del 19), que afectó a 11.000 Km. de la misma con un plazo de cinco años para la ejecución de las obras. El transporte de mercancías a través de vehículos superó al ferrocarril en 1954 y el de viajeros lo superará en 1957. En 1960 el parque de automóviles alcanzaba ya los 300.000 vehículos, que aumentará con el éxito del famoso «Seat 600» (que se puso a la venta el 27 de junio de 1957). Todo lo cual obligará a la construcción de nuevas carreteras, al reforzamiento del firme de muchas de las ya existentes y al inicio de los estudios para la construcción de autopistas.

En este marco, el Ministerio de Justicia (y no los Ministerios competentes en materia de fomento, obras públicas u otra competencia sectorial) estimó necesario en 1953 iniciar el proceso de reforma de la legislación expropiatoria, encomendando a la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos⁴⁰ la elaboración del texto, que en principio trataba de refundir toda la normativa en la materia, fuera general o sectorial, posterior a 1879, en particular debido a la incidencia de la Ley de 1939, y adaptarla a las nuevas técnicas administrativas y a la evolución social. El Proyecto de Ley fue remitido por el Gobierno a las Cortes, siendo publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, nº 454, de 11 de Enero de 1954, que después de su tramitación se aprobó como Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1954 (BOE del 17).

La nueva Ley expropiatoria es un texto largo, de 141 artículos, que contiene una excelente y clara Exposición de Motivos, dedicando su contenido normativo a los principios generales de la institución (concepto y objeto, sujetos, etc.), al procedimiento expropiatorio general (requisitos previos, necesidad de ocupación, fijación del justiprecio y pago y toma de posesión), a los procedimientos expropiatorios especiales (a los que dedica el amplio Título III, incluyendo el Capítulo VI a las expropiaciones por causa de colonización y de obras públicas), a las indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños, y finalizando con la regulación de las garantías jurisdiccionales. En cuanto a las obras públicas, en el nuevo texto ya no serán el único motivo que determine la expropiación, por lo que su Exposición de Motivos aclara, para justificar el cambio de orientación, que

al concebirse la ley general de expropiación [de 1879] prácticamente como limitada a las obras públicas del Estado, la Provincia y el Municipio, el legislador se ha visto obligado a regular los supuestos especiales de la expropiación por normas especiales, si bien con frecuencia, allí donde la excepción ha parecido innecesaria, ha adoptado el procedimiento de remitirse a la legis-

40. Integrada por los Profs. García de Enterría, Garrido Falla, González Pérez, Serrano Guirado o Gascón Hernández. Sobre la elaboración de la Ley, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», cit., pp. 254-255, y «Los principios...», cit., pp. 27-36.

lación general. Esta Ley [de 1954], al ser concebida desde un principio con la pretensión de abarcar en lo posible todo el campo a que pueda alcanzar la expropiación, consta de preceptos que han sido redactados teniendo en cuenta los supuestos peculiares, e incluso, a veces, generalizando las fórmulas que han ido surgiendo en estos procedimientos, por estimarlas más valiosas, desde el punto de vista técnico, que las hasta ahora admitidas con carácter general.

En cuanto no ha sido posible la reducción a preceptos únicos, ha parecido en todo caso preferible arbitrar, dentro de la Ley, procedimientos especiales en los que en general se ha dejado intacta la legislación vigente, salvo en materias que ningún inconveniente hay en generalizar.

Posteriormente, el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa se aprobará por Decreto de 26 de Abril de 1957 (BOE del 20 de Junio).

No obstante, y a pesar de la finalidad unificadora de la normativa dispersa que tiene la nueva legislación, se aprobarán nuevas normas incluyendo algunas peculiaridades en materia de expropiación (como la Ley 22/1973, de 21 de Julio, de Minas, BOE del 24, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de Enero, BOE de 3 de Febrero, o la Ley 52/1962, de 21 de Julio, de Valoración de Terrenos sujetos a Expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, BOE del 23).

En esta misma línea de actuación, contando con algunos antecedentes en los años cincuenta, se adoptará la Ley 55/1960, de 22 de Diciembre, reguladora de las Carreteras en régimen de Concesión (BOE del 23), y la Ley de Bases del Plan General de Carreteras que se aprobará por Ley 56/1960, de 22 de Diciembre (BOE del 23), con previsiones para dieciséis años; plan que se regulará mediante Ley 90/1961, de 23 de Diciembre (BOE del 29).

En relación a las autopistas, teniendo en cuenta que desde 1960 se inician los estudios en la materia y que en 1967 se adjudica la primera concesión, convocada el año anterior, para la construcción y explotación de la autopista de peaje Barcelona-Mataró a la empresa ACESA, y aún antes de sustituir las normas generales en materia de carreteras por otra legislación nueva, se aprobará la Ley 8/1972, de 10 de Mayo, sobre Construcción, Conservación y Explotación de Autopistas en régimen de Concesión (BOE del 11)⁴¹, texto vigente en la actualidad con algunas modificaciones. La autopista se define como aquella «vía especialmente concebida, construida y señalizada como tal, para la circulación de automóviles», caracterizada por no tener acceso a la misma desde las propiedades colindantes, no cruzar a ni ser cruzada al nivel por ninguna otra senda, vía ni línea de ferrocarril o de tranvía, ni tiene servidumbre de paso alguna, y que consta de distintas calzadas en cada sentido de circulación, separadas entre sí por un franja de terreno no destinada a la

41. Por todos, R. GÓMEZ-FERRER MORANT, «En torno a la Ley de Autopistas de Peajes», *Revista de Administración Pública*, nº 68/1972, pp. 325-358; J. SANTOS BRIZ, «Las Autopistas. Su régimen en el ordenamiento Español», en su obra «Derecho de la Circulación. Estudios», Madrid, Ed. Montecorvo, 1976, pp. 323-346, y R. CASTILLO BADAL, «Autopista», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, tomo 03, Las Rozas (Madrid), Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 2008-2009, pp. 1368-1372. La legislación puede verse en E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y J. A. ESCALANTE, «Legislación Administrativa Básica», *op. cit.*

circulación, salvo casos espaciales (art. 1); teniendo por objeto la Ley la regulación detallada de la concesión de las mismas. Por otro lado, su Capítulo V (arts. 16 a 20) regula la expropiación forzosa y las limitaciones de la propiedad privada en la materia, previendo que el Decreto de adjudicación de la concesión implica la declaración de utilidad pública de las obras y que la necesidad de ocupación de los bienes incluidos en el interior de la línea poligonal que defina la zona de expropiación se entiende implícita en la aprobación por el Ministerio de Obras Públicas de los proyectos de trazado de la misma; reputándose la misma como urgente. Además, el concesionario tiene la condición de beneficiario a efectos expropiatorios, debiendo pues abonar las indemnizaciones de toda índole necesarias para la ejecución del proyecto.

En este mismo año, se elaborará el Programa de Autopistas Nacionales Españolas (PANE), que define una red de vías radiales y periféricas que unen los centros económicos del país y las fronteras con Francia y Portugal, destacando entre sus logros la Autopista del Mediterráneo (A-7) y los accesos a y las salidas de Madrid.

Poco después se aprobará la Ley 51/1974, de 19 de Diciembre, de Carreteras (BOE del 21)⁴², cuyo objeto es la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras; entendidas como las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas para la circulación de vehículos automóviles, y distinguiendo las autopistas (reproduciendo la definición de la Ley de 1972) y las autovías (carreteras que, no reuniendo las características de las anteriores, estén concebidas, construidas y señalizadas para la exclusiva circulación de automóviles y no tengan acceso a ellas desde las propiedades colindantes), y desde el punto de vista de su titularidad, se distinguen las carreteras del Estado, de las Provincias y de los Municipios (arts. 1 y 2, y 45 y 46 respecto a las primeras). Regulándose asimismo, como uno de los ejes esenciales de la Ley, la planificación en la materia (arts. 8 a 10).

Desde el punto de vista de la seguridad de las mismas, y también siguiendo a la anterior Ley, ciertas medidas en la materia son visibles al regularse el uso y defensa de las carreteras (distinguiendo la zona de dominio público, la de servidumbre y la de afección, así como la línea de edificación, previéndose en ellas medidas y prohibiciones relacionadas con la seguridad, que han de ser exigidas y controladas por las Administraciones Públicas, según los casos) (arts. 32 a 40).

La circulación por las carreteras se remite al Código de Circulación, permitiendo al Ministerio de Obras Públicas, y sin perjuicio de las competencias del Ministerio de la Gobernación, imponer limitaciones temporales o permanentes de circulación, en determinadas circunstancias y con determinadas condiciones, de carácter excepcional. También se prevé la responsabilidad de quienes de cualquier modo realicen actos que causen daños en las carreteras y sus elementos (previendo la clasificación de las infracciones en consideración a los perjuicios causados, al riesgo creado y a la intencionalidad del causante), así como la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (arts. 41 a 44).

42. L. CLIMENT BARBERÁ, «Las carreteras y autopistas de peaje», *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 197/1978, pp. 27-64.

F. *La Legislación vigente en materia de expropiación forzosa y de carreteras en el marco de la Constitución Española de 1978, y su situación actual*

La Constitución Española de 1978, como es bien sabido, establece que «España se constituye en un Estado social» (art. 1-1º); asumiendo la teoría del «Estado Social», que pregona la responsabilidad e intervención del Poder Público en la satisfacción y en la consecución de objetivos sociales variados. Previsión constitucional que tiene una incidencia capital tanto en la propiedad privada y como en la expropiación forzosa, al traer consigo la idea de la función social de la propiedad, que supone un elemento de este que hace referencia al destino y finalidad del bien correspondiente, incorporando así intereses sociales o colectivos, de acuerdo con lo establecido por el legislador (identificación que, como sabemos, ya había hecho la Ley de Expropiación Forzosa de 1954)⁴³. Teoría y función que son visibles con claridad en el art. 33-CE (como uno de los derechos de los ciudadanos, recogidos en la Sección 2ª, del Capítulo II, sobre «Derechos y libertades», del Título I, «De los derechos y deberes fundamentales»), al señalar:

1. *Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*
2. *La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*
3. *Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.*

En relación con el mismo, la importante STC 37/1987, de 26 de Marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria andaluza, señala que

... Estos tres apartados del artículo 33, que no pueden ser artificiosamente separados, revelan la naturaleza del derecho a la propiedad en su formulación constitucional. Se trata de un derecho reconocido, como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 111/1983 (fundamento jurídico 8º), desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, siendo, desde este último punto de vista, un derecho subjetivo que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad... legitima la expropiación».

En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo

43. M.ª A. MUÑOZ GUIJOSA, «El derecho de propiedad del suelo...», *op. cit.*, pp. 116 y 121.

con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

Doctrina constitucional que reiteran las SsTC 227/1993, de 9 de Julio, 109/2003, de 5 de Junio, y 152/2003, de 17 de Julio, así como la STS de 4 de Mayo de 2004 (AR 3947), que se refiere a la función social como factor determinante de la delimitación legal del derecho de propiedad, la STS de 27 de Abril de 2005 (AR. 6799) o la STS de 17 de Noviembre de 2006 (AR. 8932), entre otras, y que supone el marco de interpretación de la legislación de expropiación y en materia de obras públicas y carreteras.

Así, de acuerdo con lo anterior en relación con la expropiación forzosa, el Tribunal Constitucional, como ya hemos destacado anteriormente, ha recalado la doble naturaleza de la expropiación como técnica destinada tanto a la consecución de los intereses públicos como a garantizar los intereses económicos privados; es decir, que además de ser un medio indeclinable del que los Poderes Públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, constituye también una garantía constitucional del derecho de propiedad privada (STC 48/2005, de 3 de Marzo, FJ nº 4, citando otras).

Es más, continúa la STC 48/2005, de 3 de Marzo, señalando que

... la institución de la expropiación forzosa supone «un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la Administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concurra “causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes” (STC 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3).

Desde esta segunda dimensión de la expropiación, en tanto que garantía de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos, el art. 33.3 CE establece un triple aseguramiento: 1) Toda operación expropiatoria debe efectuarse en función de una *causa expropriandi*, esto es, debe estar dirigida a la realización de un fin de utilidad pública o interés social; 2) Los expropiados tienen derecho a percibir la correspondiente indemnización; y, 3) La expropiación debe realizarse de conformidad con lo dispuesto en las leyes» (FJ nº 4).

Teniendo en cuenta el protagonismo que la teoría del Estado social exige de los Poderes Públicos, y más concretamente de la Administración Pública, así como la descentralización territorial de esta que el Texto Constitucional prevé,

ha de precisarse la distribución de competencias entre las Administraciones, tanto en materia de obras públicas y carreteras como en relación con la expropiación forzosa.

Así, la Constitución Española de 1978, en materia de obras públicas y carreteras, reserva al Estado las competencias sobre «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», así como los transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y el régimen general de las comunicaciones (art. 149-1º, 21ª y 24ª). Por su parte, el art. 148-CE prevé que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de obras públicas de interés de la Comunidad en su propio territorio y de ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable (Apdo. 1º, 4ª y 5ª).

En relación con la expropiación, la Constitución Española reserva al Estado la legislación sobre expropiación forzosa (art. 149-1º, 18ª); en base a lo cual, la Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico (BOE del 15), reitera que será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas la legislación sobre expropiación forzosa (art. 12).

Es, pues, en el marco de este régimen constitucional en que debe interpretarse la aún vigente Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1954 (BOE del 17), y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de Abril de 1957 (BOE de 20 de Junio)⁴⁴.

Concebida la expropiación forzosa como toda intervención administrativa que implique privación singular de propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos, por razón de utilidad pública o interés social, previo pago de su valor económico y de acuerdo con la ley (art. 33-CE y arts. 1-LExF y 1-RExF), la Ley regula en primer término los sujetos de la expropiación (expropiante, expropiado y beneficiario), su objeto (propiedad privada y derechos e intereses patrimoniales legítimos) y la causa expropiatoria, es decir los motivos o la finalidad que justifican la privación singular de los bienes por la Administración, constituyendo una de las garantías de la propiedad privada (art. 33-CE y STC 166/1986, de 19 de Diciembre, FJ nº 13).

44. En general sobre el régimen legal de la expropiación forzosa, ver E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», cit.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Curso...», cit., pp. 201-347; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Principios de Derecho Administrativo General», tomo II, cit., pp. 431-487; F. GARRIDO FALLA, «Tratado de Derecho Administrativo», vol. II, «Parte General: conclusión», 10ª ed., Madrid, Ed. Tecnos, 1992, pp. 210-211; R. PARADA VÁZQUEZ, «Derecho Administrativo», tomo I, «Parte General», cit., pp. 565-630, y «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», *Documentación Administrativa*, nº 222/1990, Monográfico sobre «La Expropiación Forzosa», pp. 41-78; M. SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho Administrativo. Parte General», Madrid, Ed. Tecnos, 2010, pp. 727-751; ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson-Aranzadi y Ministerio de Justicia, 2007; F. SOSA WAGNER (dir.), T. QUINTANA LÓPEZ, L. TOLIVAR ALAS, y M. FUERTES LÓPEZ, «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», 2ª ed., Cizur menor (Navarra), Ed. Thomson-Aranzadi, 2003, y C. SENDÍN, y ASOCIADOS-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, «Manual de procedimientos de Expropiación Forzosa», Madrid, Ed. MAP, 1990.

Causa de la expropiación que hace referencia a cualquier motivo de interés público, distinguiéndose legalmente la utilidad pública, que incluye naturalmente las obras públicas, como en el pasado (referida a los bienes inmuebles), o el establecimiento de servicios públicos, y el interés social para hacer referencia a cualquier necesidad colectiva, incluyendo beneficiarios privados y bienes muebles; concepto este último mucho más amplio, y que plasma una evolución del instituto expropiatorio, tal como precisa la STS de 16 de Julio de 1997, AR. 6079, al argumentar que la concepción de la causa de la expropiación como necesariamente referida a la realización de obras o al establecimiento de servicios públicos ha dejado paso, en la compleja y cambiante sociedad contemporánea, a una nueva configuración de esta potestad, coexistente con la anterior, como un instrumento al servicio de políticas de orden sectorial relacionadas con la consecución de finalidades de interés social de la más variada índole⁴⁵. Es más, esta misma STS de 16 de Julio de 1997, AR. 6079, y la de 8 de Octubre de 1999, AR. 8663, precisan que *la fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social*⁴⁶.

En este sentido, y resaltando su importancia, el art. 9-LExF establece que la previa declaración de utilidad pública o interés social es indispensable para proceder a la expropiación forzosa, y si no existe la misma, se produciría una privación de bienes por la vía de hecho, ante la cual podrían utilizarse como defensa los interdictos correspondientes (*ex art. 125-LExF*). Efectivamente, tiene tanta trascendencia la causa expropiatoria que tales motivos han de permanecer adheridos al destino del bien expropiado, pues de no ser así, y se produce cualquier omisión o cambio, estaría justificada la reversión (*ex arts. 54 y 55-LExF*, y SsTS de 6 de Febrero de 1980, AR. 351, de 23 de Julio de 1984, AR. 4030, y de 7 de Febrero de 1989, AR. 1085, entre otras).

En términos generales, la declaración de utilidad pública o interés social ha de hacerse por norma legal (como es el caso de las obras de carreteras y de otras obras públicas, según la Legislación sectorial correspondiente), mediante declaración genérica con especificación posterior (en materia de patrimonio histórico o defensa, p. ej.) o implícita, en concreto en los planes de obras y servicios de cualquiera de las Administraciones Territoriales, como ya señalaba la vieja Ley de Obras Públicas de 1877 y actualmente se precisa en la normativa sectorial, incluyendo la referida a obras de carreteras (arts. 9 a 13-LExF)⁴⁷.

45. A. NIETO, «Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa», *Revista de Administración Pública*, nº 38/1962, pp. 67-121.

46. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», cit., pp. 57-64; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Curso...», cit., pp. 226-227; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Principios de Derecho Administrativo General», tomo II, cit., pp. 462-463; M. SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho Administrativo. Parte General», Madrid, Ed. Tecnos, 2010, pp. 729-730; F. SOSA WAGNER (dir.), T. QUINTANA LÓPEZ, L. TOLIVAR ALAS y M. FUERTES LÓPEZ, «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», cit., pp. 53-55, y ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», *op. cit.*, pp. 71-72 y 342-355.

47. En relación con la aplicación práctica de esta declaración se muestra muy crítico T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en su trabajo «Por una nueva ley de Expropiación Forzosa y un nuevo

A continuación, la Ley (Título II) regula el procedimiento expropiatorio como cauce de ejercicio de la potestad expropiatoria y como una de las garantías de los derechos correspondientes, ya que protege los derechos de los ciudadanos a la igualdad y a la seguridad jurídica, al establecerse el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, y cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias (SsTC 166/1986, de 19 de Diciembre, FJ nº 13, y 48/2005, de 3 de Marzo, FJ nº 4 y 5), pues su omisión impide que tal privación de bienes pueda ser calificada de expropiación (siendo posible utilizar los interdictos señalados). Este procedimiento expropiatorio ordinario (por existir otros especiales, con ciertas peculiaridades) consta de las fases de necesidad de ocupación (tendente a individualizar los bienes a expropiar y a sus titulares, ex arts. 15 a 23-LExF), la de determinación del justo precio (en que se tasan y valoran los bienes y derechos objeto de la expropiación, ex arts. 24 a 47-LExF) y finalmente la fase de pago y toma de posesión (en que se procede al pago del justiprecio por el beneficiario y a la ocupación real del bien expropiado, ex arts. 48 a 55-LExF).

No obstante, como es sabido, se admiten expropiaciones legislativas⁴⁸ que incidan en el procedimiento general señalado, justificándose por la singularidad del supuesto de hecho que la legitima y siempre que las especialidades sean razonables, y que no supongan dispensas del procedimiento general (SsTC 166/1986, de 19 de Diciembre, FJ nº 13, y 48/2005, de 3 de Marzo, FJ nº 4).

Además, la LExF, teniendo en cuenta que, según su EM, [*l*]a *amplia concepción que conviene adoptar en la fijación del ámbito normativo de la ley, lleva empero consigo no desconocer las peculiaridades que la expropiación puede exigir en ciertos supuestos sea por la índole del objeto, por la del fin, e incluso en atención a la Administración que lleva a cabo la expropiación*, prevé en su Título III (arts. 59 a 107) algunos procedimientos expropiatorios especiales (no completos, sino estableciendo peculiaridades sobre el ordinario), justificados por razones materiales diversas (tales como la expropiación por zonas o grupos de bienes, por incumplimiento de la función social de la propiedad, de bienes de valor histórico-artístico o arqueológico, por Entidades Locales o por razón de urbanismo, de expropiaciones que den lugar a traslado de poblaciones, por causa de colonización o de obras públicas, en materia de propiedad industrial o por razones de defensa nacional y seguridad del Estado), en los que se hace bien visible la expansión de la finalidad de la expropiación, frente a la legislación histórica, que en

sistema de determinación del justiprecio», *Revista de Administración Pública*, nº 166/2005, pp. 7-27, al señalar que

«La expropiación forzosa es en la actualidad la vergüenza del Derecho Público español. En ninguno de los países de nuestro entorno es tan fácil privar a un ciudadano de su propiedad como en el nuestro. La declaración de utilidad pública o interés social de la causa legitimadora del ejercicio de la potestad expropiatoria se entiende hoy implícita como regla general en cualquier actuación de las Administraciones Públicas a resultas de la proliferación de Leyes sectoriales que así lo establecen, lo que ha terminado por eliminar pura y simplemente lo que la Ley general de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 calificó de auténtico presupuesto, de requisito “indispensable” de toda operación expropiatoria, calificación que hoy resulta directamente del artículo 33 de la Constitución»; y una opinión parecida mantiene sobre la necesidad de ocupación (la cita en p. 7).

48. Sobre estas expropiaciones, y críticamente, *vid.* R. PARADA VÁZQUEZ, «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», *cit.*, pp. 41-78.

la práctica hacía referencia únicamente a las obras públicas. Entre ellos, y aunque hay referencias a las obras públicas en algunas de las normas, es el art. 98-LEXF (y el art. 120-REx) el dedicado específicamente a las expropiaciones por causa de obras públicas, incluyendo una matización orgánica en el procedimiento, de menor trascendencia.

Finalmente, la LEXF regula las indemnizaciones por ocupación temporal y otros daños (arts. 108 a 123) y las garantías jurisdiccionales (arts. 124 a 128).

No obstante, junto a las disposiciones generales citadas, también han de tenerse en cuenta las previsiones en materia de expropiación forzosa de las numerosas normas sectoriales⁴⁹, y concretamente, las relativas a carreteras y otras obras públicas⁵⁰.

Efectivamente, en base a estas previsiones, a la adecuación a la Constitución Española y a la distribución de competencias, así como a la propia situación real de la red nacional de carreteras⁵¹, surge la necesidad de sustituir la Ley de 1974, aprobándose la Ley 25/1988, de 29 de Julio, de Carreteras (BOE del 30)⁵², modificada después, y desarrollada mediante el Real Decreto 1812/1994, de 2 de Septiembre, que aprueba el Reglamento General de Carreteras (BOE del 23), también modificado.

Siguiendo el modelo normativo de la anterior, la nueva Ley de Carreteras tiene por objeto la regulación de la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales; definiendo las carreteras como las vías de dominio y uso públicos proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles, y distinguiendo por sus características las autopistas (reproduciendo la definición de las Leyes de 1972 y 1974) y las autovías (carreteras que, no reuniendo las características de las anteriores, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de acceso a las propiedades colindantes), vías rápidas (que, como novedad, son

49. ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia), «Manual de Expropiación Forzosa», *op. cit.*, pp. 63-66.

50. A. M^a. ALONSO CLIMENT, «El procedimiento expropiatorio y su relación con la obra pública», en VARIOS AUTORES, «La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma», Madrid, Ed. Ministerio de Hacienda-Subsecretaría, 2003, pp. 91 a 115.

51. V. SÁNCHEZ BLANCO, *op. cit.*, pp. 84-204; E. PÉREZ TOURIÑO, «Transformaciones y problemas de la red viaria», *Economistas*, monográfico sobre «Diez años con Europa», n^o 66-67/1995, pp. 149-157; G. ARIÑO ORTIZ, y J. L. VILLAR EZCURRA, «Las Infraestructuras en España, un reto para el nuevo milenio», *Revista de Obras Públicas*, n^o 3400, Julio-Agosto, 2000, pp. 117-128, y D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», pp. 103-105.

52. Sobre las cuestiones constitucionales y competenciales, y la propia Ley, ver C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, «Carreteras. Su régimen jurídico», Madrid, Ed. Montecorvo, 1989, pp. 35-85; T. QUINTANA LÓPEZ y E. FERRERO CALZADA, «Obras públicas estatales y competencias urbanísticas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n^o 231/1986, pp. 561-568; J. PEMÁN GAVÍN, «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español: Una visión de conjunto», *Revista de Administración Pública*, n^o 129/1992, pp. 117-161; D. BERBEROFF AYUDA, «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, tomo 04, Las Rozas (Madrid), Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 2008-2009, pp. 1879-1883, y el completo trabajo de M.^a BURZACO SAMPER, y J. M.^a ABAD LICERAS, «Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial», Madrid, Ed. Dykinson-Ministerio de Fomento, 2007.

La legislación vigente puede verse en L. MARTÍN REBOLLO, «Leyes Administrativas», Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson-Aranzadi, 2010.

las carreteras de una sola calzada y con limitación total de acceso a las propiedades colindantes) y carreteras convencionales (que no reúnen las características propias de las tres anteriores); además, desde el punto de vista de su titularidad y competencias, se consideran carreteras estatales las integradas en un itinerario de interés general (debiendo tenerse en cuenta que la STC 65/1998, de 22 de Abril, admite que una carretera de itinerario puramente autonómico pueda ser considerada de titularidad estatal) o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma, y que constituyen la Red de Carreteras del Estado (art. 1, 2 y 4); cuya competencia estatal para su sostenimiento se vincula nítidamente con la referencia a las obras públicas de interés general del art. 149-1º-24ª, CE, por la STC 65/1998, de 22 de Abril, y por la STC 132/1998, de 18 de Junio, que incluye un resumen de la doctrina constitucional en la materia. Regulándose asimismo, como uno de los ejes esenciales de la Ley, la planificación⁵³, los estudios y proyectos, incluyendo la evaluación ambiental⁵⁴, la construcción, la financiación y la explotación de la carretera (arts. 5 a 19).

En materia expropiatoria, la Ley de Carreteras precisa que la aprobación de los proyectos de carreteras nacionales implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o imposición o modificación de servidumbres; para lo que los proyectos de carreteras y sus modificaciones han de comprender la definición del trazado de las mismas y la fijación de los terrenos, construcciones u otros bienes o derechos que se estime preciso ocupar o adquirir para la construcción, defensa o servicio de las mismas y la seguridad de la circulación (art. 8). Por otra parte, la expropiación de bienes y derechos, y la imposición de servidumbres, necesarias para la construcción de las carreteras se remite a la Ley de Expropiación Forzosa; precisando que, ante la necesidad de expropiar instalaciones de servicios o accesos, la Administración podrá optar en sustituir la expropiación por la reposición de aquéllos, correspondiendo lo resultante al titular de los mismos (art. 11). Además, se permite, y regula, la expropiación de bienes existentes en la zona de servidumbre y en la comprendida hasta la línea límite de edificación, entendiéndose implícita la declaración de utilidad pública, siempre que existiese previamente un proyecto aprobado (art. 26).

Además, desde el punto de vista de la seguridad de las mismas, y también siguiendo a las anteriores Leyes, ciertas medidas en la materia son visibles al regularse el uso y defensa de las carreteras, distinguiendo la zona de dominio público, la de servidumbre y la de afección, así como la línea de edificación, previéndose en ellas medidas y prohibiciones relacionadas con la seguridad (como en la zona de servidumbre en la que no se permiten más usos que aquellos «que sean compatibles con la seguridad vial» o la prohibición de realizar publicidad en cualquier lugar visible desde la zona de dominio público de la carretera, fuera de los tramos urbanos,

53. C. MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, «Carreteras. Su régimen jurídico», Madrid, Ed. Montecorvo, 1989.

54. F. LÓPEZ RAMÓN, «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», *Revista de Administración Pública*, nº 160/2003, pp. 11-48.

sobre la cual es importante la STS de 30 de Diciembre de 1997 sobre el famosísimo «toro de Osborne»), que han de ser exigidas y controladas por la Administración General del Estado; incluso se prevé la demolición de las obras prohibidas realizadas en las zonas señaladas (arts. 20 a 28).

Por otra parte, la Ley permite al actual Ministerio de Fomento, y sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios, imponer limitaciones temporales o permanentes de circulación en ciertos tramos o partes de las carreteras, cuando las condiciones, situaciones, exigencias técnicas o seguridad vial de las carreteras estatales lo requieran; e incluso se prevé la posibilidad de desviar el tráfico de los vehículos.

También regula el texto la potestad sancionadora de la Administración General del Estado en la materia, debiendo destacarse que algunas de las infracciones previstas tienen relación con la generación de situaciones de riesgo y que afectan a la seguridad vial (arts. 31 a 35).

Finalmente, la Ley de Autopistas de 1972⁵⁵, que continúa en vigor, y a cuyo contenido ya nos hemos referido, si bien ha sufrido algunas modificaciones de interés, entre las que podemos destacar la llevada a cabo por la Ley 13/2003, de 23 de Mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas (BOE del 24), la cual, entre otras cuestiones, establece que la declaración de utilidad pública de las obras objeto del contrato a los efectos de la expropiación forzosa se regirá por la legislación específica, y que la aprobación del proyecto de las obras y la adjudicación del contrato de concesión llevan aparejados la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos necesarios para su ejecución asimismo a efectos de expropiación y ocupación temporal de los bienes y derechos afectados, respecto de los cuales el concesionario, como es sabido, asume la condición de beneficiario en la misma, y asimismo asigna, en el ámbito de la Administración General del Estado, el reconocimiento de la utilidad pública al Departamento competente por razón de la materia (Disp. Ad. 6^a)⁵⁶.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA, F. (1877), «Manual de Aguas, Expropiación y Colonias Agrícolas», 4^a ed., Madrid, Administración calle de las Torres.
- ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO (Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Ministerio de Justicia) (2007), «Manual de Expropiación Forzosa», Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson-Aranzadi y Ministerio de Justicia.
- ALONSO CLIMENT, A. M.^a (2003), «El procedimiento expropiatorio y su relación con la obra pública», en VARIOS AUTORES, «La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis

55. R. CASTILLO BADAL, «Autopista», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, tomo 03, Las Rozas (Madrid), Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), 2008-2009, p. 1372, y A. CASARES MARCOS, «La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad», Madrid, Ed. Montecorvo, 2007.

56. Este contrato, como es sabido, se regula actualmente en la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público (BOE del 31); la cual deroga el Texto Refundido en materia de contratos de 2000, pero sin embargo no deroga esta Disp. Ad. 6^a de la Ley de 2003, citada.

- y perspectivas de reforma», Madrid, Ed. Ministerio de Hacienda-Subsecretaría, pp. 91 a 115.
- ALZOLA Y MINONDO, P., «Ley de Expropiación Forzosa», *Revista de Obras Públicas*, n° 8/1879, pp. 93-100, y n° 9/1879, pp. 97-100.
- (1994), «Historia de las Obras Públicas en España» (originalmente «Las Obras Públicas en España. Estudio histórico», Bilbao, Imprenta de la Casa de la Misericordia, 1899), Prólogo y estudio introductorio de A. BONET CORREA, 2ª ed. (la primera es de 1979), Madrid, Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- ARIÑO ORTIZ, G., y VILLAR EZCURRA, J. L. (2000), «Las Infraestructuras en España, un reto para el nuevo milenio», *Revista de Obras Públicas*, n° 3400, julio-agosto, pp. 117-128.
- ARRAZOLA, L., y otros (1853), «Caminos» (Voz), «Enciclopedia Española de Derecho y Administración ó nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias», tomo VII, Madrid, Imprenta Díaz y Cía., pp. 237 y ss.
- AUTOMÓVIL (Voz), *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana (Enciclopedia Espasa)*, tomo VI, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1909 (ed. de 1975).
- AUTOMÓVIL (Voz), *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix Editor, tomo III, autorizada en 1910.
- BASSOLS COMA, M. (2009), «Limitaciones del dominio desde la perspectiva del Derecho Público», en DE DIOS, S., INFANTE, J., ROBLEDO, R., y TORIJANO, E. (Coords.), y otros, «Historia de la Propiedad. Servidumbres y limitaciones de dominio» [VI Encuentro Interdisciplinar sobre Historia de la Propiedad, Facultad de Derecho-Universidad de Salamanca, 17 a 19 de septiembre de 2008], Madrid, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, pp. 735-806.
- BERBEROFF AYUDA, D. (2008-2009), «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, tomo 04, Las Rozas (Madrid), Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer).
- BERMEJO VERA, J. (dir.), y otros (2009), «Derecho Administrativo. Parte Especial», 7ª ed., Madrid, Ed. Civitas.
- BURZACO SAMPER, Mª., y ABAD LICERAS, J. Mª. (2007), «Carreteras y Autopistas. Visión jurisprudencial», Madrid, Ed. Dykinson-Ministerio de Fomento.
- CARBONELL ROMERO, A. (1990), «Las infraestructuras en España: carencias y soluciones», Madrid, Ed. Instituto de Estudios Económicos.
- CARRETERA (Voz), *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana (Enciclopedia Espasa)*, tomo XI, Madrid, Ed. Espasa-Calpe, 1911 (ed. de 1978), pp. 1341-1354.
- CASARES MARCOS, A. (2007), «La concesión de obras públicas a iniciativa particular: tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad», Madrid, Ed. Montecorvo.
- CASTILLO BADAL, R. (2008-2009), «Autopista», *Enciclopedia Jurídica La Ley*, tomo 03, Las Rozas (Madrid), Ed. La Ley (Grupo Wolters Kluwer), pp. 1368-1372.
- CLAIRAC SAENZ, P. (1871), «La Administración de obras públicas en el período revolucionario», *Revista de Obras Públicas*, n° 19, pp. 43-48.
- CLIMENT BARBERÁ, L. (1978), «Las carreteras y autopistas de peaje», *Revista de Estudios de la Vida Local*, n° 197, pp. 27-64.
- COLMEIRO, M. (1865), «Derecho Administrativo Español», 3ª ed., tomo III, Madrid, Imprenta de José Rodríguez.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS-SECRETARÍA GENERAL (1988), «Carreteras (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley de Carreteras)», 2 Tomos, Documentación, n° 64, enero, Madrid.

- DANVILA, M. (1862), «El Libro del Propietario», 2ª ed., Valencia, Imprenta de José Ruiz Editor.
- DE LA CÁMARA, M. (1860), «Guía administrativa de Obras Públicas», Madrid, Imprenta de D. Marcelo Martínez Alcubilla.
- DE MADRAZO, F. (1860), «Manual de aplicación práctica de la Ley y de las Reales disposiciones vigentes sobre Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», Madrid, Imprenta de Manuel Anoz.
- DE MELGAR Y ABREU, B. (Marqués de San Juan de Piedras Albas) (1889), «Tratado de Expropiación Forzosa por causa de utilidad pública», prólogo de F. SILVELA, Madrid, Miguel Romero Impresor.
- DEL VAL MELÚS, M. A. (2007), «Los pavimentos en las carreteras españolas del siglo XX», *Revista de Obras Públicas*, n° 2482, noviembre, pp. 7-24.
- DIRECCIÓN GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS (1856), «Memoria sobre el estado de las obras públicas en España en 1856», Madrid, Imprenta Nacional (existe una edición facsimilar, Madrid, Ed. Ministerio de Fomento, 2002, en conmemoración de los 150 años del Ministerio de Fomento, 1851-2001).
- DIZ BERCEDONIZ, M. (1896), «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», *Revista de Obras Públicas*, n° 43, pp. 228-229.
- ESCARIO Y NÚÑEZ, J. L. (1953), «Las carreteras en España», *Revista de Obras Públicas*, Número Especial del Centenario, n° 101, pp. 81-88.
- ESTEVE PARDO, J. (1999), «Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental», Barcelona, Ed. Ariel.
- (2009), «El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia», Madrid, Ed. Marcial Pons.
- F. L., «La Expropiación Forzosa por causa de la utilidad pública», *Revista de Obras Públicas*, n° 24/1872, pp. 273-278, n° 4/1873, pp. 46-51, n° 5/1873, pp. 53-56, n° 6/1873, pp. 65-68, n° 7/1873, pp. 77-81, n° 8/1873, pp. 89-92, n° 9/1873, pp. 101-105, n° 10/1873, pp. 114-118.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», *Diario La Ley*, n° 7130, 9 de marzo de 2009, pp. 1-9.
- , «Riesgo, seguridad, circulación de vehículos, carreteras y obligaciones de la Administración Pública», *Tráfico y Seguridad Vial*, n° 123/ marzo de 2009, pp. 81-106.
- (2009), «Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico», en T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), y otros, «La Responsabilidad de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales», tomo II, Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch, pp. 1369-1434, 2.ª ed. de 2012.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1972), «Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales», *Revista de Administración Pública*, n° 67, pp. 147-196.
- (1983), «Las Obras Públicas», *Revista de Administración Pública*, n° 100-102, enero-diciembre, pp. 2427-2469.
- (1986), «Obras Públicas», *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Ed. Francisco Seix, tomo XVIII, pp. 289 y ss.
- (2005), «Por una nueva ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio», *Revista de Administración Pública*, n° 166, pp. 7-27.
- FRAX ROSALES, E. (1996), «Las Leyes de Bases de Obras Públicas en el siglo XIX», *Revista de Estudios Políticos*, n° 93, pp. 513-528.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1956), «Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa», Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, Ed. facsímil de Ed. Civitas, 1984.
- (2001), «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», *Revista de Administración Pública*, nº 156, pp. 251-268.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y ESCALANTE, J. A. (1975), «Legislación Administrativa Básica», Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1991), «Curso de Derecho Administrativo», tomo II, 3ª ed., Madrid, Ed. Civitas.
- GARRIDO FALLA, F. (1992), «Tratado de Derecho Administrativo», vol. II, «Parte General: conclusión», 10ª ed., Madrid, Ed. Tecnos.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1972), «En torno a la Ley de Autopistas de Peaje», *Revista de Administración Pública*, nº 68, pp. 325-358.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. V. (dir.), y otros (2007), «Diccionario de Obras Públicas y Bienes Públicos», (Madrid), Ed. Iustel.
- (2009), «Derecho de los Bienes Públicos», 2ª ed., Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch.
- GARCÍA ORTEGA, P. (1982), «Historia de la Legislación Española de Caminos y Carreteras», Madrid, Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- IBARRA Y RODRÍGUEZ, E. (dir.), y otros (1949), «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., tomo VII, «La Revolución Francesa», Barcelona, Ed. Ramón Sopena.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2003), «Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado», *Revista de Administración Pública*, nº 160, pp. 11-48.
- MARFIL, M., «Expropiación forzosa. Derecho político y administrativo», *Enciclopedia Jurídica Española* de Fco. Seix Ed., tomo XV, Barcelona (declarada de utilidad pública en 1910), pp. 411-481.
- MARTÍN CAMPOS, M. (1896), «Las expropiaciones de terrenos para la ejecución de carreteras del Estado», *Revista de Obras Públicas*, nº 13, pp. 155-158.
- MARTÍN REBOLLO, L. (2010), «Leyes Administrativas», Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson-Aranzadi.
- MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, C. (1989), «Carreteras. Su régimen jurídico», Madrid, Ed. Montecorvo, pp. 35-85.
- MEDINA CASTILLO, J. E. (1995), «Tecnología, Medio Ambiente y Trabajo (Crisis de «modernidad» y viejos problemas)», Málaga, Ed. Universidad de Málaga.
- MELÓN MUÑOZ, A., y otros (2005), «Administrativo 2005-2006», Memento Práctico, Madrid, Ed. Francis Lefebvre.
- MUÑOZ GUIJOSA, M.ª A. (2009), «El derecho de propiedad del suelo: de la Constitución a la ordenación urbana», Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson Reuters-Civitas.
- NIETO, A. (1962), «Evolución expansiva del concepto de la Expropiación Forzosa», *Revista de Administración Pública*, nº 38, pp. 67-121.
- ORDUÑA REBOLLO, E., y COSCULLUELA MONTANER, L. (2008), «Historia de la Legislación de Régimen Local», Madrid, Ed. Iustel y Fundación Democracia y Gobierno Local.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1990), «Evolución y crisis del instituto expropiatorio», *Documentación Administrativa*, nº 222, Monográfico sobre «La Expropiación Forzosa», pp. 41-78.
- (2002), «Derecho Administrativo», tomo I, «Parte General», 13ª ed., Madrid, Ed. M. Pons.

- PELAYO, E. (1867), «Nota sobre las expropiaciones para la construcción de los ferrocarriles», *Revista de Obras Públicas*, nº 15, pp. 4-10.
- PEMÁN GAVÍN, J. (1992), «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho Español: Una visión de conjunto», *Revista de Administración Pública*, nº 129, pp. 117-161.
- PEÑA BOEUF, A. (1946), «Desarrollo de las obras públicas en España», *Revista de Obras Públicas*, nº 2775, pp. 357-371.
- PÉREZ TOURIÑO, E. (1995), «Transformaciones y problemas de la red viaria», *Economistas*, monográfico sobre «Diez años con Europa», nº 66-67, pp. 149-157.
- QUINTANA LÓPEZ, T. y FERRERO CALZADA, E. (1986), «Obras públicas estatales y competencias urbanísticas», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 231.
- RICO LINAJE, R. (1999), «Constituciones Históricas. Ediciones oficiales», 3ª ed., Sevilla, Ed. Universidad de Sevilla.
- RODRÍGUEZ MORO, N. (1961), «La Expropiación Forzosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, nº 34, pp. 121-179.
- (1975), «Expropiación Forzosa», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Ed. Fco. Seix, tomo IX, pp. 320-357.
- ROSADO PACHECO, S. (1988), «La Ley General de Obras Públicas de 13 de Abril de 1877. (Una reflexión sobre el concepto de obra pública)», *Anuario de la Facultad de Derecho-Universidad de Extremadura*, nº 6, pp. 211-279.
- ROYO VILLANOVA, A., «Carreteras», *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix Editores, tomo V (Enciclopedia autorizada en 1910), pp. 162-258.
- SALETA Y JIMÉNEZ, J. M.^a (1879), «Tratado de Aguas, Expropiación Forzosa, Obras Públicas, Agricultura y Colonias Agrícolas», 3ª ed., Madrid, Imprenta de la Viuda é Hijos de J. A. García.
- SÁNCHEZ BLANCO, V. (1990), «Las Carreteras», en CARBONELL ROMERO, A., y otros, «Las infraestructuras en España: carencias y soluciones», Madrid, Ed. Instituto de Estudios Económicos, pp. 72-84.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010), «Derecho Administrativo. Parte General», Madrid, Ed. Tecnos.
- SÁNCHEZ TERÁN, S., y otros (2001), «La formación del espacio histórico: Transportes y comunicaciones», Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2009), «Principios de Derecho Administrativo General», tomo II, 2ª ed., Madrid, Ed. Iustel.
- SANTOS BRIZ, J. (1976), «Las Autopistas. Su régimen en el ordenamiento Español», en «Derecho de la Circulación. Estudios», Madrid, Ed. Montecorvo, pp. 323-346.
- SENDÍN, C., y ASOCIADOS-MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1990), «Manual de procedimientos de Expropiación Forzosa», Madrid, Ed. MAP.
- SOLDEVILLA, C., «Obras Públicas. Derecho Administrativo», *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona (autorizada en 1910), Ed. Francisco Seix, tomo XXIII, pp. 645-647.
- SOSA WAGNER, F. (dir.), QUINTANA LÓPEZ, T., TOLIVAR ALAS, L., y FUERTES LÓPEZ, M. (2003), «Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa», 2ª ed., Cizur menor (Navarra), Ed. Thomson-Aranzadi.
- TORT Y MARTORELL, J. (1879), «Tratado general de expropiación forzosa por utilidad pública», Barcelona, Imprenta de N. Ramírez y Cía. (2ª ed., 1888).
- URIOL, J. I., «Las carreteras y los canales de navegación en los reinados de Fernando VI y Carlos III», *Revista de Obras Públicas* (I), nº 3159, julio, 1978, pp. 533-546, (II), nº 3160, agosto, 1978, pp. 625-636, y (III), nº 3161, septiembre, 1978, pp. 679-690.

- VARIOS AUTORES (1990), «La Expropiación Forzosa», Documentación Administrativa, n° 222, Monográfico.
- VARIOS AUTORES (2003), «La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma», Madrid, Ed. Ministerio de Hacienda-Subsecretaría.
- VIOLLET, P. (1949), «La legislación francesa en el periodo de la Revolución», en IBARRA Y RODRÍGUEZ, E. (dir.), y otros, «Historia del Mundo en la Edad Moderna», 2ª ed. esp., tomo VII, «La Revolución Francesa», Barcelona, Ed. Ramón Sopena, Cap. XXIV, pp. 777-847.
- WEIGHTMAN, G. (2008), «Los revolucionarios industriales. La creación del mundo moderno 1776-1914», Barcelona, Ed. Ariel.
- ZORIO BLANCO, V. (1987), «Breve historia de las Carreteras», *Revista de Obras Públicas*, n° 3254, enero, pp. 27-38.

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN

Tomás Ramón Fernández
Universidad Complutense de Madrid

1. LA ESTABILIDAD SUSTANCIAL DEL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

EL ARTÍCULO 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 proclamó el carácter «sagrado e inviolable» de la propiedad, de la que en consecuencia nadie podrá ser privado «si no cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización».

Quedó así establecido en el pórtico mismo de la era constitucional el marco fundamental de la expropiación forzosa, un marco que ha permanecido sustancialmente estable hasta nuestros días a pesar de los vaivenes de todo tipo que han sacudido cada poco tiempo la vida pública a lo largo de los dos últimos siglos y de la transformación experimentada en las últimas décadas por el derecho de propiedad, del que la expropiación viene a ser su reverso.

El artículo 17 de la célebre Declaración de 1789, que sigue teniendo en Francia vigencia al máximo nivel, no tuvo, ciertamente, traducción expresa en nuestra primera Constitución política, cuyos promotores prefirieron por razones tácticas no incluir en su texto una tabla de derechos que hubiera subrayado de forma inconveniente la influencia francesa y agravado con ello las dificultades del proceso constituyente. Parece claro, sin embargo, que, tras la referencia, que hoy suena anodina, a la propiedad contenida en el artículo 4 de la Constitución estaba muy viva y muy presente la fórmula prestigiosa de la Declaración de 1789.

De que esto es así da fe la primera Ley reguladora de la expropiación forzosa en nuestro país, la Ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público de 17 de Julio de 1836, cuyo artículo 1 comienza afirmando, justamente, el carácter inviolable del derecho de propiedad, afirmación de la que deriva como una consecuencia necesaria la imposibilidad de obligar a nadie a que ceda o enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público sin que precedan los

siguientes requisitos: «Primero. Declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública y permiso competente para ejecutarla. Segundo: Declaración de que es indispensable que se ceda o enajene el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública. Tercero: Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse. Cuarto: Pago del precio de indemnización».

La estricta correspondencia de este precepto legal con los términos del artículo 17 de la Declaración de 1789 no necesita ser subrayada porque salta a la vista. Es igualmente notoria la similitud del mismo con la fórmula que hoy utiliza el artículo 33.3 de nuestra vigente Constitución, lo que prueba la sustancial estabilidad del marco en el que desde hace doscientos años se inscribe la expropiación forzosa y ello a pesar del cambio experimentado por el derecho de propiedad, que es hoy, en el Estado Social de Derecho que ha sucedido al Estado liberal de entonces, un derecho constitucionalmente vinculado a la función social que puede serle asignada por las Leyes.

El simple repaso de los preceptos correspondientes de las Constituciones que se han ido sucediendo desde entonces hasta llegar a la actual lo confirma definitivamente. El artículo 10 de la Constitución de 18 de Junio de 1837 dijo así: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización».

El precepto que acaba de transcribirse se repitió sin variación alguna por el artículo 10 de la Constitución de 23 de Mayo de 1845.

La Constitución de 1 de Junio de 1869 mantuvo también en su artículo 14 lo esencial de la fórmula al proclamar que «nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común», aunque, de acuerdo con el liberalismo radical que la dio vida, optó por judicializar las garantías exigiendo para proceder a la expropiación «mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado».

La Constitución de 30 de Junio de 1876 volvió a la fórmula de 1837 y 1845 sustituyendo en su artículo 10 la intervención del Juez por la de la «autoridad competente», esto es, el sistema judicial que la Constitución de 1869 pretendió implantar en éste y en los demás asuntos relacionados con la Administración por el sistema administrativo precedente, que sigue siendo el actual.

En un segundo párrafo el artículo 10 de la Constitución de 1876 añadió, sin embargo, una precisión de extraordinaria importancia al afirmar que «si no procediese este requisito», esto es, la intervención de autoridad competente por causa justificada de utilidad pública previa siempre la correspondiente indemnización, «los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en su posición al expropiado», garantizando de este modo la protección judicial de éste frente a las vías de hecho.

En este escenario constitucional se produjo al segunda Ley de Expropiación Forzosa de nuestra Historia, la de 10 de Enero de 1879, que estuvo vigente setenta y cinco años hasta que fue sustituida por la de 16 de Diciembre de 1954, actualmente en vigor.

La trayectoria constitucional que acabo de recordar experimentó un cierto giro con la Constitución republicana de 9 de Diciembre de 1931, cuyo artículo 44 optó por redactar en positivo la fórmula tradicional («la propiedad de toda clase

de bienes podrá ser objeto de expropiación por causa de utilidad social»), dio pie a una posible ampliación de la causa legitimadora al calificar de «social» la utilidad hasta entonces adjetivada de «pública» o «común», sustituyó el adjetivo «previa» por la ambigua preposición «mediante» al referirse a la indemnización y dejó abierta la vía a posibles excepciones («a menos que disponga otra cosa una Ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes»).

El cambio, que tuvo consecuencias inmediatas, como más adelante se precisará, en lo que a la concepción y al tratamiento de la propiedad agraria se refiere, quedó inédito, sin embargo, en todo lo demás, porque, concluida la guerra mundial con el triunfo de las democracias, el régimen franquista, que en un primer momento había dado cobijo a un confuso *mixtum* de propiedad privada y estatalismo de signo social (*vid.* Declaración XII.1 del Fuero del Trabajo de 9 de Marzo de 1938), se apresuró a volver a la senda tradicional. El artículo 32 del Fuero de los Españoles de 17 de Julio de 1945 reprodujo así de modo prácticamente literal el artículo 10 de la Constitución de 1876 sin otro cambio que la adición a la utilidad pública de una segunda *causa expropriandi*, el interés social, lo que tuvo reflejo en la tercera y hasta el momento última Ley de Expropiación, la de 16 de Diciembre de 1954.

2. LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA DE 16 DE DICIEMBRE DE 1954. UNA LEY PARACONSTITUCIONAL

Aunque se trata de una Ley ordinaria, que, como indica su fecha, no fue expresión de la voluntad popular, la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de Diciembre de 1.954 merece aquí una atención especial por muchas y variadas razones, que paso a reseñar brevemente.

Es, por lo pronto, la primera de las Leyes con las que se inicia el proceso de modernización de la Administración y del Derecho Administrativo españoles que facilitó dos décadas más tarde el tránsito a la democracia. Su elaboración se produjo en el seno de la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos, lugar en el que había encontrado acomodo la «generación de la Revista de Administración Pública», que tuvo y sigue teniendo su cabeza visible en el Prof. García de Enterría, «creador» de dicha Revista y responsable de la misma durante los sesenta años transcurridos desde la aparición de su primer número en la primavera de 1.950. Sin los 182 números publicados desde entonces hasta la fecha sería muy difícil de entender, me parece, este último tramo de nuestra Historia jurídico-política.

Es además —y esto es lo que ahora importa resaltar— la Ley que encaja y encuadra sistemáticamente la idea de la función social de la propiedad, que esbozó por vez primera entre nosotros el mismo día 14 de Abril de 1931 el recién constituido Gobierno provisional de la República en la célebre declaración a la que entonces se dio la denominación y el carácter de Estatuto jurídico de dicho Gobierno. Merece la pena recordar aquí íntegramente el contenido de esa declaración, que es extraordinariamente expresiva: «El Gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantizada por la Ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada sino por

una razón de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Mas este Gobierno, sensible al abandono absoluto en el que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés del que ha sido objeto la economía agraria del país y de la incongruencia del Derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el Derecho agrario debe responder a la función social de la tierra».

El Gobierno provisional no se quedó en las palabras, pues el 7 de Mayo siguiente aprobó un Decreto sobre investigación de fincas sin cultivar, que tuvo continuación poco después en la Ley de laboreo forzoso de 23 de Septiembre de 1931 y en la de Reforma Agraria de 15 de Septiembre de 1932. Por esa misma senda discurrió también la legislación posterior a la guerra civil, pues, aunque ordenó la devolución de las fincas expropiadas en el periodo republicano, no renunció al concepto de la función social de la propiedad para legitimar la imposición del cultivo forzoso, bajo la amenaza de multas o incluso de la desposesión temporal o definitiva de las fincas (Ley de 5 de Noviembre de 1940).

La adición por el Fuero de los Españoles de 1945 de la causa de «interés social» dio nueva cobertura a estas aplicaciones del concepto, que en la Ley de Expropiación de 1.954 recibió, como ya se ha dicho, el espaldarazo definitivo. La Exposición de Motivos de la Ley es muy explícita en este sentido cuando afirma que «al consagrar la expropiación por interés social, la Ley fundamental viene a incorporar jurídicamente una concepción que, habiendo superado el agrio individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal, viene a entender implícita, tras toda relación de dominio, una función social de la propiedad. Consecuentemente, la expropiación tiene ahora que ser configurada desde esta nueva perspectiva a fin de brindar a la Administración medios aptos para hacer efectivo el principio contenido en el estatuto fundamental de derechos y deberes de los españoles».

La institución expropiatoria dio así un importante salto hacia adelante desde el punto de vista de su funcionalidad y operatividad social, expansión que, lejos de traducirse en una disminución de la garantía tradicional de la propiedad, vino a reforzarla y a extenderla a todos los derechos e, incluso, intereses de contenido patrimonial.

Y es que, en efecto, la expropiación forzosa había estado hasta entonces vinculada esencialmente a la ejecución de obras públicas y referida, por lo tanto, a la propiedad inmueble necesaria para la construcción de éstas. El artículo 1 de la Ley de 1.954 rebasó limpiamente, sin embargo, esos límites tradicionales ampliando el concepto de expropiación para comprender dentro del mismo «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

Todo tipo de derechos, sin más excepción que los de la personalidad y familiares, toda situación jurídica patrimonial de cualquier naturaleza, incluidos los intereses legítimos de contenido económico, pasó así a ser objeto potencial de sacrificio por razones de utilidad pública o de interés social, pero también a estar protegida por el mismo sistema de garantías aplicado tradicionalmente a la propiedad de bienes

inmuebles. La mera cesación en el ejercicio legítimo de una actividad, aunque no fuere acompañada de privación material de bien alguno, pasó a quedar sujeta por lo tanto a los rigores procedimentales y sustantivos y al régimen indemnizatorio característicos de la expropiación.

La magnitud de este cambio de perspectiva, la amplitud de esta nueva concepción de la institución y la correlativa extensión de la garantía patrimonial del ciudadano frente a los poderes públicos justifica, sin duda, calificar de paraconstitucional la Ley de 16 de Diciembre de 1954, pues fue ella y no un texto constitucional propiamente dicho la que ajustó la institución, concebida desde el inicio de la era constitucional como el último límite al derecho de propiedad, a la nueva concepción de éste y a los también nuevos requerimientos del Estado social convirtiéndola en un instrumento positivo al servicio de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad sin mengua alguna de su eficacia como garantía de las titularidades individuales sacrificadas.

Es esto, justamente, lo que ha permitido a la vieja Ley de 1954 superar el cambio constitucional de 1978, con el que no solo no perdió nada, sino que obtuvo una ganancia efectiva al verse liberada por la Norma Fundamental de las contadas limitaciones de carácter jurisdiccional que por razón de la fecha en que fue aprobada hubo de soportar en su primer cuarto de siglo de vida.

3. EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE

El artículo 33 de la Constitución vigente reconoce en su apartado 1 el derecho de propiedad, cuyo contenido habrá de ser delimitado por la función social que se le asigne «de acuerdo con las leyes», como precisa el apartado 2 del precepto. Sobre esta base el apartado 3 da acogida a la fórmula ya clásica de nuestro constitucionalismo sin otra novedad aparente que la consolidación de la dualidad de causas legitimadoras, utilidad pública e interés social, ya apuntada en 1945 y la recuperación de la preposición «mediante» que ya utilizó al referirse a la indemnización la Constitución de 1931, como ya quedó dicho.

Si se lee con atención el apartado 3 del artículo 33 («nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos —dice literalmente— sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes») se observará, sin embargo, que a la fórmula tradicional que básicamente reproduce, que aludía exclusivamente a los bienes, ha añadido una referencia a «dos derechos» con la que viene a dar acogida expresa al cambio introducido por el capital artículo 1 de la Ley de Expropiación de 1.954 constitucionalizándolo, de lo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha dado fe sin vacilación. Es concluyente en ese sentido la Sentencia 227/1988, de 29 de Noviembre, que dice así: «Este Tribunal se ha referido ya en más de una ocasión —SSTC 108/1986, de 29 de Julio, 37/1987, de 26 de Marzo y 99/1987, de 11 de Junio, entre otras— al concepto de expropiación o privación forzosa que se halla implícito en el artículo 33.3 de la CE, declarando en sustancia, y por lo que aquí interesa, que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad o de derechos o intereses

legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social».

Aclarado este primer punto del concepto de expropiación forzosa que está detrás de la fórmula recogida por el artículo 33 de la Constitución, procede ahora analizar brevemente las garantías que dicha fórmula consagra. Son, en principio, las clásicas, las mismas que ya enunció el artículo 1 de la Ley de 1836.

En primer lugar, es necesario que exista una causa de utilidad pública o interés social capaz de justificar la imposición del sacrificio expropiatorio. Como es obvio, no vale simplemente invocarla. La causa legitimadora debe estar previamente declarada de forma solemne (*sic* en el artículo 1 de la vieja Ley de 1836) por Ley formal, de forma singular o de forma genérica, siendo necesaria en este último caso la constatación y reconocimiento expresos de que la utilidad pública o el interés social genéricamente declarados por la Ley concurren efectivamente en la concreta operación proyectada.

Este requisito esencial es previo al inicio del procedimiento expropiatorio y constituye un auténtico presupuesto del mismo a falta del cual toda hipotética acción agresora constituiría una vía de hecho huérfana como tal, quienquiera que fuere su autor, de toda protección.

Menos importancia tiene la dualidad de causas a las que el artículo 33 de la Constitución alude, dualidad que responde a esa ampliación de la operatividad del instituto expropiatorio a la que más atrás se hizo referencia, asimilado lo cual resulta en cierto modo redundante e innecesaria. La expresión clásica «utilidad pública» aludiría, más bien, a las necesidades de funcionamiento de la Administración y de sus concesionarios, en tanto que el «interés social» haría referencia a cualquier otra forma de interés prevalente al individual del propietario afectado.

La constatación de la existencia de una causa legitimadora permite, como acabo de decir, abrir el procedimiento en el que hay que empezar por comprobar cuántos y cuáles son los bienes o derechos cuya ocupación resulta indispensable para llevar a buen fin la operación. El artículo 1 de la vieja Ley de 1836 así lo subrayó con extraordinaria claridad y precisión al exigir, como ya vimos, una «declaración de que es indispensable que se ceda o enajene el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública».

Esta comprobación de la efectiva necesidad de ocupar unos bienes concretos y no otros y en una cuantía determinada con precisión es también una exigencia inexcusable que la Constitución impone no solo a la Administración expropiante, sino también al propio Legislador, que no puede impedir ni tampoco menguar la posibilidad de discutir en sede administrativa y/o jurisdiccional sobre el *quid* y el *quantum* de lo expropiado, como la Sentencia constitucional de 3 de Marzo de 2.005 ha afirmado enérgicamente.

El tercer círculo de garantía es el de la garantía patrimonial. El artículo 33.3 de la Constitución de 1.978, siguiendo el precedente del artículo 44 de la Constitución republicana, ha prescindido, como ya quedó advertido, del adjetivo «previa» con el que las Constituciones precedentes habían venido calificando a la necesaria indemnización siguiendo la pauta marcada por el artículo 17 de la Declaración de Derechos de 1.789 («... *sous la condition d'une juste et préalable indemnité*»), por la más ambigua preposición «mediante», lo que ha dado lugar a que el Tribunal Constitucional en su segunda Sentencia sobre el «caso Rumasa» de 19 de Diciembre de 1986

haya declarado que «el artículo 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice de conformidad con lo dispuesto en las Leyes hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio».

Esta afirmación difícilmente puede ser aceptada. En ella parecen haber sido determinantes las especialísimas circunstancias del caso enjuiciado. *Hard cases make bad law*, dice el adagio inglés, que encuentra aquí una indiscutible confirmación. La expropiación es un negocio jurídico forzoso de conversión de derechos que exige inexcusablemente la previa determinación del valor económico de lo que pretende expropiarse y el pago de la cantidad fijada con anterioridad a la ocupación del bien o derecho de que se trate. No hay razón alguna que pueda justificar la imposición al expropiado, además del sacrificio que comporta la privación imperativa del bien o derecho del que es titular, de la obligación de financiar al beneficiario, público o privado, de esa privación, que en eso se traduciría obviamente la posposición del pago a un momento posterior a la ocupación.

En una economía de mercado, como es la nuestra, esto no tiene el más mínimo sentido, como es evidente. En este escenario la indemnización «correspondiente» a la que el artículo 33.3 de la vigente Constitución se refiere en este escenario solo puede ser aquella que proporcione al expropiado un «valor de sustitución», esto es, una cantidad que le permita adquirir en el mercado un bien o derecho en todo semejante a aquel del que se le priva, lo que evidentemente está en contra de la separación temporal entre la fijación de ese valor de sustitución y su efectivo pago, esto es, de la posposición de éste a un momento, cualquiera que sea, posterior a la desposesión.

El cuarto y último círculo de garantía es el de la reversión. El negocio expropiatorio es un negocio jurídico causal. Nace vinculado a una causa legitimadora, a una utilidad pública o a un interés social concretos que lo justifican y sin cuya efectiva concurrencia no podría concluirse legítimamente. De la satisfacción efectiva de esa causa legitimadora depende no solo su conclusión, sino también su mantenimiento. Si la causa decae, el propio negocio se viene abajo por falta del imprescindible soporte y surge en el expropiado o en sus causahabientes el derecho a la reversión de lo expropiado, esto es, a deshacer la transferencia forzosa un día impuesta y a obtener la devolución del bien o derecho expropiados a cambio de la devolución del justiprecio percibido.

Si así no fuera, la exigencia de una causa legitimadora como requisito esencial y previo de cualquier operación expropiatoria perdería todo su sentido. Se convertiría en un simple pretexto, puesto que bastaría invocarla para proceder a la expropiación, ya que ésta se mantendría en todo caso aunque la causa invocada (la carretera que se dijo que era necesario construir, por poner un ejemplo) no llegara a realizarse nunca.

También aquí el Tribunal Constitucional ha errado, en mi opinión, al afirmar en la tercera Sentencia dictada en el «caso Rumasa», la de 18 de Abril de 1988, que la reversión expropiatoria cuando fracasa la *causa expropriandi* no tiene rango constitucional. Es éste un error interpretativo manifiesto, dado el carácter esencial e inexcusablemente causal del negocio expropiatorio que no puede llevarse a cabo

si no concurren las causas a las que el artículo 33.3 de la Constitución le subordina y un error perfectamente innecesario en el caso resuelto por la Sentencia citada porque para afirmar la posibilidad de reprivatizar, una vez saneadas, las empresas del «grupo Rumasa» en su día expropiadas no era en absoluto necesario negar a la reversión el rango que merece de garantía constitucional; bastaba simplemente constatar que la propia materialización de la expropiación satisfizo la *causa expropriandi*, que en este caso era evitar que se produjera una crisis en cadena del sistema financiero, lo que efectivamente se logró al convertirse el Estado en propietario y responsable de las empresas del grupo ante sus acreedores y empleados.

Expuesto lo que antecede, solo resta precisar que la potestad expropiatoria ha de ejercitarse siempre a través de un procedimiento formal estricto, como resulta del inciso final del artículo 33.3 de la Constitución («... de conformidad con lo dispuesto por las Leyes»).

De la garantía procedimental no puede prescindir en ningún caso el Legislador, aunque nada se opone a que una *lex singularis* introduzca en el procedimiento expropiatorio general «las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables» (*vid.* la segunda de las Sentencias del «caso Rumasa» más atrás citada) y que «los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional» (Sentencia constitucional de 3 de Marzo de 2005).

La expropiación es, pues, un negocio jurídico formal en el que el procedimiento tiene un valor *ad solemnitatem*, de modo que si se omite o se incurre en un sustancial incumplimiento del mismo no habrá expropiación propiamente dicha, sino una vía de hecho, una actuación *de facto* huérfana de toda protección jurídica.

Esto es exactamente lo que quiso decir el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución de 1876 al afirmar que «si no procediese este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en su posesión al expropiado».

El artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 ha recuperado esa vieja afirmación, que es el broche que cierra la fórmula constitucional. Lo ha hecho, además, de un modo extraordinariamente preciso, que deja muy claro el completo desapoderamiento de la Administración que actúa meramente *de facto* de todos los privilegios que, como tal Administración Pública, le corresponden cuando actúa por las vías del Derecho. El texto del precepto no puede ser más concluyente:

Siempre que sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, en los términos establecidos en esta Ley la Administración ocupare o intentare ocupar la cosa objeto de expropiación, el interesado podrá utilizar, aparte de los demás medios legales procedentes, los interdictos de retener y recobrar para que los Jueces le amparen y, en su caso, le reintegren en su posesión amenazada o perdida.

Esta categórica afirmación completa y cierra el marco constitucional dentro del cual puede ejercerse legítimamente la potestad expropiatoria.

UNA APROXIMACIÓN CIVILÍSTICA A LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

Agustín Luna Serrano
Universidad Ramón Llull de Barcelona

I. LA FUNDAMENTACIÓN DOCTRINARIA DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y DE SU EXPROPIACIÓN

1. La justificación del derecho a la propiedad privada

LA PRESERVACIÓN CONSTITUCIONAL del derecho de propiedad como el señorío más pleno sobre las cosas (art. 33.1 Const.) y su igualmente precisada posibilidad de privación consistente en la expropiación (art. 33.3 Const.) derivan directamente de la consecuente especificación de los planteamientos propios del iusnaturalismo iluminista, que, al igual que las ideas con ellos contrastantes del iusnaturalismo voluntarista y de otras provenientes de otras matrices ideológicas, confluyen en síntesis no siempre armoniosa en nuestro texto constitucional.

Es de recordar, en efecto, que para Hugo Grocio el principal precepto de los cinco *prima vera* en que el derecho natural se evidencia impone a todos y cada uno la correspondiente *alieni abstinentia*, sobre la que dicho autor teoriza con tanta completud, y que, por su parte, para John Locke, en cuya concepción la primera verdad consiste en la libertad natural de todos los hombres y en su consiguiente igualdad, dicha libertad se concreta en constituirse el ser humano en «absolute Lord in his own Person» y por tanto también «and Possessions». De este modo, se encuentra en las reglas que derivan de la propia naturaleza el fundamento mismo de la propiedad, cuya fuente primigenia serían el trabajo y la actividad humana.

A estos planteamientos se reportan sin duda las afirmaciones de la sacralidad y de la inviolabilidad del derecho de propiedad que proclamó el art. 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la configuración de la propiedad como un derecho básico de la persona en el art. 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hecha por la ONU el día 10 de diciembre de 1948, el reconocimiento de tal derecho como atributo de toda persona

en el art. 17.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000¹ y, para no hacer más larga esta cita de declaraciones de derechos, el art. 33 de nuestra Constitución, que, aunque no sitúa al derecho de propiedad entre los que llama «derechos fundamentales» sino entre los que simplemente denomina «derechos de los ciudadanos», señala que los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo de su Título I —entre ellos el derecho de propiedad— «vinculan a todos los poderes públicos» y establece que «sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio» de tales derechos². Por lo demás, las ideas doctrinales antes apuntadas se encuentran en la germinación de los textos del art. 544 del Código civil francés y, con ciertas variantes dulcificadoras cuyo sentido no es posible examinar en este lugar, del art. 348 de nuestro Código civil³.

De los planteamientos iusnaturalistas aludidos son también consecuente trasunto especificante las persistentes ideas, a que tantas veces se refieren los civilistas, de la plenitud o absolutividad del dominio, de su exclusividad, de su libertad —en función de la cual no son admisibles las llamadas servidumbres generales—, de su posible, pero siempre concreta y voluntaria, restricción mediante la constitución de los llamados derechos reales limitados, de su elasticidad para recuperar su natural plenitud o de su perpetuidad o imprescriptibilidad por no uso de las cosas apropiadas.

2. La repercusión del principio sobre el sentido de la expropiación

De las mismas apuntadas ideas desciende, en este caso a través de la nota de su absolutividad, el atributo de la normal inexpropiabilidad de la propiedad⁴, en

1. Sobre este precepto, puede verse, recientemente, DE LA CUESTA SAENZ, *Comentario al artículo 17 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: la propiedad privada como derecho fundamental*, en «Revista Jurídica del Notariado», n.º 73 (enero-marzo 2010), pp. 307 a 337.

2. Sobre la actual configuración del derecho de propiedad pueden verse, ampliamente, las contribuciones de MONTÉS PENADES, *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Madrid, Civitas, 1980; BARNÉS VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional (El estatuto jurídico del suelo agrario)*, Madrid, Civitas, 1988; LÓPEZ Y LÓPEZ, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, Tecnos, 1989, y *El derecho de propiedad, una «relectio»* (discurso de ingreso en la Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia), Sevilla, 1999, y en «Anuario de Derecho Civil», 1998-IV, pp. 1637 ss.; DE LOS MOZOS, *El derecho de propiedad: crisis y retorno a la tradición jurídica*, Madrid, Edersa, 1993; REY MARTÍNEZ, *La propiedad privada en la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994; y COLINA GAREA, *La función social de la propiedad privada en la Constitución española*, Barcelona, J. M. Bosch, 1997.

3. Consideraciones específicas sobre el significado y alcance del art. 348, sobre el concepto y contenido del derecho de propiedad y del 349 Cc., relativo a la expropiación forzosa, han sido hechas por MONTÉS PENADES, en *Comentarios al Código civil y las Compilaciones forales* (dir. Albadalejo), vol. V-I, Madrid, Edersa, 1999 y, más resumidamente, en *Comentario del Código civil*, I, Madrid, Ministerio de Justicia, 1991, pp. 950 a 973 y 973 a 982, y por BLASCO GASCÓ y CECCHINI ROSELL, en *Comentarios al Código civil* (dir. Rams), III, Barcelona, J.M. Bosch, 2001, pp. 95 a 138.

4. Cfr. DONATI, *La concezione della giustizia della vigente costituzione (Diritto soggettivo e solidarietà)*, Napoli, Esì, 1998, p. 295, que señala (n. 924) que el carácter de inexpropiabilidad «es, en efecto, una mera

cuanto que la previsión de la excepcional, puntual y específica expropiación de las cosas apropiadas se hubo de entender en los planteamientos liberales, según recuerda la STC. de 19 de diciembre de 1986, como el «último límite⁵ del derecho natural sagrado e inviolable a la propiedad privada», de manera que no se concibe como una privación arbitraria o confiscación⁶ sino que se la aprecia como únicamente justificada en aras del *bonum commune* y siempre «sous la condition d'une juste et préalable indemnité», como decía la referida proposición de la Declaración de Derechos de 1789 y dicen ahora, el art. 545 del Código civil francés y el art. 549 del nuestro y también enfáticamente señala, aunque eludiendo la referencia al necesario carácter previo de la indemnización, el art. 33.3 de la Constitución española de 1978. Por eso la figura ablatória en examen se entiende, más que como una verdadera expropiación, como una sustitución de valor en el patrimonio de la persona a la que se priva de un determinado bien que se cambia por otro, dimensión conmutativa que sirve también para explicar que inicialmente fuera habitual asimilar la expropiación a la compraventa y que a la indemnización debida al expropiado se le denomine justiprecio.

Como se ha dicho acertadamente, la exigencia de la justa correspondencia en la expropiación, que *primum requiritur utilitas publica*, reside, en primer lugar, en la exigencia de prevenir o evitar el abuso del *bonum commune* —que con tanta frecuencia acucia a quien detenta el poder— y, en segundo lugar y de manera más señalada, en el respeto al valor de la justicia que encierra la idea de la *alieni abstinentia*, que se vería conculcada por la deficiencia o falta o por la insuficiencia de la indemnización compensatoria⁷.

De estas ideas se hace eco con bastante frecuencia tanto nuestra doctrina como nuestra jurisprudencia. Se considera, en efecto, que la indemnización debida al titular del bien o del derecho expropiado viene a tener el carácter de «valor de sustitución»⁸ y a suplir, por significar su «equivalente económico»⁹, el

especificación de la absolutividad». Es precisamente la nota de la inexpropiabilidad —concluye— la que obliga «al Estado a corresponder con el equivalente del valor del bien expropiado».

5. Esta referencia a la expropiación como «último límite» del derecho de propiedad se recuerda en la STC. de 26 de marzo de 1987.

6. Que, en cualquier caso, no es posible en nuestro ordenamiento jurídico, como declara la STS. de 20 de junio de 2006.

7. Cfr. DONATI, *op. cit.*, p. 297. Véase también DONATI, *La fondazione giusnaturalistica del diritto europeo*, en A. V., *A l'Europe du troisieme millenaire (Melanges offerts à Giuseppe Gandolfi)*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 1656 a 1752, esp. pp. 1696 a 1698. Una amplia e interesante reconstrucción histórica sobre las concepciones filosóficas referentes al derecho de propiedad puede verse en CATERINI, *Proprietà*, vol. III, 3 del *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato* (dir. Perlingieri), Napoli, Esi, 2005, pp. 3 a 83, esp., sobre las doctrinas de Locke, pp. 37 a 40.

8. En expresión de la STS. de 18 de noviembre de 1980. En esta misma línea declara la STC. de 26 de marzo de 1987, con declaraciones bien expresivas, que «la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino sólo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respeto del contenido económico del derecho sacrificado, que se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o del derecho del que el titular ha sido forzosamente privado» (FJ. 4).

9. Así, la STC. de 18 de abril de 1988, que recoge esta expresión de otras anteriores, entre las cuales la STC. de 2 de diciembre de 1983, relativa al caso de la expropiación por Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, de Rumasa, que llega a afirmar que, a través de la expropiación, el derecho de

valor patrimonial de los mismos, de modo que la expropiación viene a constituir, según declara la STC. de 3 de marzo de 2005, «una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial», doctrina que ya había sido anteriormente expresada, entre otras, en las STC. de 12 de diciembre de 1983¹⁰, de 19 de diciembre de 1986, de 26 de marzo de 1987¹¹ y de 18 de abril de 1988. Es de subrayar que la citada STC. de 3 de marzo de 2005 reitera la idea, ya manifestada en otras anteriores¹², de la «doble naturaleza» de la expropiación, «en cuanto que técnica –dice– destinada, por un lado, a la consecución de intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados».

A las anteriores connotaciones doctrinarias se unen las que se derivan de la idea que proclama que el derecho de propiedad está afectado por una «función social» que al mismo corresponde, de manera que tal concepción repercute en relación a la expropiación, ya sea para asegurar que a través de ella los bienes cumplan de manera más inmediata y eficaz la función social en el uso y aprovechamiento que por su naturaleza les corresponde o ya para justificar la privación de tales bienes cuando su titular incumple dicha función, supuesto al que, si bien con carácter muy general, se refieren los arts. 71 a 75 de la ley de expropiación forzosa. Esta breve referencia al alcance operativo que, en relación a la expropiación forzosa, puede asumir la función social de la propiedad –conceptos ambos cuya interrelación puso de relieve la bien conocida y hasta famosa STC. de 26 de marzo de 1987, relativa a la ley de reforma agraria andaluza¹³, que precisó que

propiedad –que considera «derecho subjetivo debilitado»– «cede para convertirse en un equivalente económico».

10. Por referencia al art. 3.3 Const. señala esta resolución jurisprudencial que «la garantía expropiatoria como garantía patrimonial tiene su reconocimiento constitucional en el indicado precepto cuanto precisa que la privación de los bienes o derechos está condicionada, para su regularidad constitucional, a que se lleve a cabo mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes» (FJ. 8).

11. En este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional, después de recordar doctrina de la también indicada STC. de 19 de diciembre de 1986 sobre el sentido de la expropiación forzosa ordenada a los «fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social», expresa que la misma «constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razón de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial». «En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados –continúa la resolución– la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulte privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste» (FJ. 6).

12. Véanse, en efecto, entre otras, las STC. de 26 de marzo de 1987, de 4 de junio de 1991 y de 29 de junio de 2000.

13. Se trata de la ley andaluza 9/1984, de 3 de julio, anacrónica en sus planteamientos y obsoleta en su contenido, que al poco tiempo dejó de aplicarse, aunque formalmente continúe en vigor.

los tres apartados del art. 33 de la Constitución «no pueden ser artificiosamente separados»¹⁴— es suficiente a los efectos de esta sencilla exposición¹⁵. Cabe, sin embargo, precisar, en orden a la proyección que la función social puede tener sobre la figura de la expropiación, que dicha función, frente a lo que declara la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional, no constituye un elemento interno o «estructural» de la definición del derecho de propiedad privada¹⁶, no tanto porque la propia indicada sentencia presenta a la función social como concepto jurídico indeterminado o concepto válvula relativo, en su caso, a cada tipo de propiedad y porque, por sí mismo, tal concepto no supone norma alguna de conducta y tiene más bien carácter directivo o interpretativo, como, sobre todo, porque, conceptualmente, son excluyentes entre sí las ideas y nociones de «estructura» y de «función»¹⁷.

14. Más recientemente la STC de 5 de abril de 2006, acogiendo la doctrina de la citada STC de 26 de marzo de 1987 y también de la STC de 18 de noviembre de 2004, señala asimismo «la estrecha conexión» de «los tres apartados del art. 33 Const., que revelan la naturaleza del derecho (de propiedad) en su formulación constitucional».

15. Se explica por ello que se haya podido afirmar cabalmente que el tercer párrafo del art. 33 Const. (posibilidad de privación de bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización) «es corolario natural del reconocimiento solemne del derecho a la propiedad privada que se efectúa en el párrafo primero de este mismo precepto»: cfr. ALZAGA VILLAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 290.

Algo parecido ocurre en el caso de los preceptos constitucionales de otros países. El art. 42 de la Constitución italiana de 1947 expresa, en su párrafo segundo, que «la propiedad privada es reconocida y garantizada por la ley» y, en su párrafo tercero, que dicha propiedad puede «ser, en los casos previstos por la ley, y salvo indemnización, expropiada por motivos de interés general». Sobre tal precepto existe un amplio comentario de TAMPONI, *La proprietà, en I rapporti economici nella Costituzione*, III (*Impresa, proprietà e credito*), Milano, Giuffrè, 1989, pp. 139 a 288, esp., en relación a la expropiación forzosa, pp. 166 a 188.

16. Estos planteamientos fueron básicamente acogidos por un destacado civilista contemporáneo, MONTÉS PENADES, *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Madrid, Civitas, 1980, p. 198, que señalaba que la Constitución «ha elevado a la categoría de principio general del derecho esta regla que se expresa en la fórmula “función social” de la propiedad, presentándola como una regla dotada de carácter básico, como soporte primario estructural del sistema, y con carácter general en el sentido de que trasciende a un precepto y organiza y da carácter a muchos y es, además, una fórmula técnica del mundo jurídico».

17. «Estructura» hace referencia lógica a «contenido» del derecho de propiedad y «función» a su «ejercicio» en cuanto al uso y aprovechamiento de los bienes apropiados. Es de notar, a este propósito, que el art. 17.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al tratar del derecho de propiedad, para nada habla de la función social, que sustituye por la idea de interés general referido al uso de los bienes, estableciendo, en efecto, que «el uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general».

En la dirección indicada ha de considerarse completamente apropiada la expresión, de transcendencia evidentemente más que puramente formal, del art. 541.2 del Código civil de Cataluña, que estatuye que «las facultades que otorga el derecho de propiedad se ejercen, de acuerdo con su función social, dentro de los límites y con las restricciones establecidas por las leyes».

II. EL CONCEPTO TÉCNICO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

1. Encuadramiento sistemático de la figura de la expropiación

La expropiación forzosa¹⁸ se coloca en el ámbito de la categoría general de la transferencia coactiva¹⁹ de bienes y derechos, de la que nuestro ordenamiento positivo conoce otros numerosos supuestos, como, por ejemplo, la venta forzosa en pública subasta en ejecución de una sentencia de condena dineraria, en razón del ejercicio de la acción hipotecaria o del ejercicio del derecho a la división de la cosa común indivisible, como el retracto –a veces gráficamente indicado como derecho de la «saca» o extracción de un bien de un patrimonio para introducirlo en otro–, como la permuta forzosa de fincas rústicas o como la concentración parcelaria, que no consiste sino en una permuta generalizada de las fincas denominadas de procedencia por las expresivamente llamadas de reemplazo. En este contexto, la doctrina ha formulado, sobre la base de la dicción de la propia legislación especial sobre la materia²⁰, un específico concepto técnico de la expropiación forzosa²¹ que ha sido

18. Sobre la figura y el régimen jurídico de la expropiación forzosa pueden verse, en términos generales y además de la clásica obra de PERA VERDAGUER, *Expropiación forzosa* (ult. ed.), Barcelona, Editorial Bosch, 2002, autor que viene estudiando esta materia al menos desde su libro *Expropiación forzosa*, Barcelona, Nereo, 1963, las contribuciones, entre otros, de CARRETERO PÉREZ, *Comentarios a la ley de expropiación forzosa*, Madrid, Santillana, 1966; de NAVARRO PÉREZ, *Expropiación forzosa: comentarios, jurisprudencia y textos positivos complementarios*, Granada, Comares, 1991; de SOSA WAGNER (dir.), TOLIBAR ALAS, QUINTANA LÓPEZ y FUERTES LÓPEZ, *Comentarios a la ley de expropiación forzosa* (2ª ed.), Pamplona, Aranzadi, 2003; de MORENO GIL, *Expropiación forzosa: legislación y jurisprudencia comentadas*, Madrid, Cívitas, 2000; de GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *Legislación de expropiación forzosa*, Granada, Comares, 2001; de QUINTANA CARRETERO, *Legislación sobre expropiación forzosa: concordancias, comentarios y jurisprudencia*, Madrid, Colex, 2004; de LÓPEZ MENUDO, CARRILLO DONAIRE y GUICHOT REINA, *La expropiación forzosa*, Valladolid, Lex Nova, 2006; de ESCUIN PALOP, *Comentarios a la ley de expropiación forzosa*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008. Pueden verse también, AA.VV., *Expropiación forzosa*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1992, que constituye un «Cuaderno de derecho judicial» (núm. 19), y últimamente, el amplio estudio, promovido por la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, AA.VV., *Manual de expropiación forzosa*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007.

Bajo el significativo rótulo de «la expropiación constitucional» se contiene un amplio estudio sobre la expropiación forzosa en BARNÉS VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional*, cit., pp. 269 a 365.

Sobre las expropiaciones forzosas por razón de urbanismo puede verse el amplio examen realizado por FERNÁNDEZ TORRES, *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2005.

19. Sobre esta figura es clásica la obra del gran civilista siciliano PUGLIATTI, *Teoria dei trasferimenti coattivi*, Messina, 1931. De transferencia obligatoria había calificado a la expropiación forzosa GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, Madrid, Tecnos, 1989, p. 195.

20. Cfr. art. 1.1 de la ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, a partir de aquí señalada mediante las siglas Lef.

21. *Vid.*, por ejemplo, LACRUZ BERDEJO, SANCHO REBULLIDA, LUNA SERRANO, DELGADO ECHEVERRÍA, RIVERO HERNÁNDEZ y RAMS ALBESA, *Elementos de derecho civil*, III-1, *Poseción y propiedad* (revisión y puesta al día de Luna Serrano), Madrid, Dykinson, 2008, p. 248.

De la referencia a la «privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos», utilizada por el art. 1.1 Lef., no parece que haya de derivarse necesariamente la conclusión –a veces sostenida: *vid.*, sobre este particular, DE LA CUÉTARA, *La actividad de la Administración*,

asumido por nuestro Tribunal Constitucional, según el cual la misma consiste en «la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o de interés social»²².

2. El alcance de su apreciación como privación singular

Doctrina y jurisprudencia insisten en subrayar el sentido de consistir la expropiación en una privación singular referida a bienes y derechos concretos pertenecientes a un determinado titular. Ello supone diferenciar netamente la expropiación de la imposición de un particular régimen jurídico a bienes determinado, en cuanto que la expropiación, como se ha dicho autorizadamente, «no altera el *status* general de la propiedad» y «simplemente impone el sacrificio de una situación dominical específica ante intereses públicos superiores».

De estos planteamientos se hace directamente eco la jurisprudencia constitucional cuando afirma que, de la expropiación, «distintas son las medidas legales de delimitación o regulación especial del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior», de modo que «dichas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de alguna de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria»²³. De la aceptación doctrinal y legislativa de estos criterios es buena y concreta expresión la legislación urbanística, en la cual el art. 3.1 del texto refundido de la ley de suelo,

Madrid, 1983, pp. 428 ss.— de que del concepto de expropiación habrían de excluirse los sacrificios generalizados impuestos a los propietarios o titulares de derechos, de manera que en tales casos no correspondería a los mismos indemnización. En la línea doctrinal adoptada por la STC. de 26 de marzo de 1987 —citada en la n. siguiente—, la singularidad del sacrificio parece referida en la ley a la privación que, en concreto y respecto de un bien o derecho patrimonial individualizado del que es titular, sufre el particular afectado por la declaración expropiatoria —aunque de alcance superior al puramente individual— por causa de interés social. Sobre estos aspectos, *vid.*, con relieves críticos, BARNÉS VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional*, cit., pp. 371 a 374.

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de derecho administrativo*, vol. II (2ª ed.), Madrid, Cívitas, 1982, pp. 219 ss., ya habían relativizado la expresión legal de «privación singular», señalando que el criterio que se corresponde con tal dicción es meramente verbal.

22. Así, la STC. de 29 de noviembre de 1988, con doctrina que también se contenía, entre otras, en las STC. de 29 de julio de 1986, de 26 de marzo de 1987 y de 11 de junio de 1987. La STC. de 26 de marzo de 1987, según ya se ha recordado *supra*, explica a este propósito que «la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino sólo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respeto del contenido económico del derecho sacrificado, que se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o del derecho del que el titular ha sido forzosamente privado» (FJ. 4). La conceptualización de la expropiación forzosa como «privación singular» suele repetirse en la jurisprudencia constitucional; *vid.*, más recientemente, la STC. de 5 de abril de 2006.

23. En tal sentido se expresa la antes recordada STC. de 29 de noviembre de 1988, con planteamientos que luego recoge la STC. de 5 de abril de 2006.

aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, establece que la determinación de las facultades y deberes ínsitos en el derecho de propiedad del suelo establecida por dicha legislación «no confiere derecho a exigir indemnización salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes».

III. LA CAUSA EXPROPIANDI

1. La existencia de la utilidad pública o el interés social

Únicamente la existencia real de una determinada *causa expropriandi* puede justificar el despojo o ablación del derecho que para su titular supone la expropiación, de manera que esa justificación, que ha de basarse en exigencia constitucional (art. 33.3 Const.), en la cierta, previa y continuada existencia de una razón de utilidad pública o interés social²⁴, configura uno de los requisitos imprescindibles –junto con la contraprestación económica y la realización de conformidad con las leyes– que tradicionalmente se vienen estableciendo para que la expropiación forzosa sea procedente, tal como explican abundantemente, entre otras muchas, las STC. de 26 de marzo y de 2 de diciembre de 1987 y de 18 de abril de 1988.

La constatación de la exigencia previa de una causa justificada de utilidad pública o de interés social –expresiones que deben entenderse en sentido lato y cuya determinación puede ser discrecionalmente hecha tanto por el Estado como, dentro de sus competencias, por parte de los entes públicos territoriales y, entre ellos, por parte de las Comunidades Autónomas²⁵–, se relaciona directamente con la sujeción del derecho de propiedad al cumplimiento de una función social en cuanto al uso y aprovechamiento de los bienes apropiados, en el sentido, como ya se ha sugerido, de que tanto el alcanzamiento de ésta como el incumplimiento de la misma puede dar lugar a la expropiación. Nuestro derecho positivo conoce, en efecto, ambas modalidades de justificación de la expropiación forzosa en relación a la función social del derecho de propiedad y así, por ejemplo, la expropiación puede preverse en orden, positivamente, al cumplimiento de la misma, en aras de la colonización interior²⁶, o bien, negativamente, en razón del incumplimiento de la función social de la propiedad como consecuencia de la no introducción de mejoras en los supuestos legislativamente previstos²⁷.

24. Se subraya a veces, en cuanto que la razón de ser de la expropiación consiste en atender a intereses generales, que la facultad de expropiar de que gozan los poderes públicos tiene el carácter de potestad instrumental respecto del ejercicio de otras potestades públicas para cuya efectividad sea necesaria la adquisición de los bienes objeto del procedimiento ablativo.

25. Así, la STC. de 26 de marzo de 1987 y también las STC. de 7 de julio de 1990 y de 8 de octubre de 1999.

26. Tal como prevé la ley de reforma y desarrollo agrario, según su texto refundido aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973.

27. Caso al que se refiere la notable ley de fincas manifiestamente mejorables de 16 de noviembre de 1979.

La apreciación de la *causa expropriandi* comporta inevitablemente una cierta discrecionalidad en razón de las legítimas opciones por las que pueden decidirse el legislador y las Administraciones Públicas –tal como expresan, entre otras, las STS. de 16 de julio de 1997 y de 29 de mayo de 2001–, aunque siempre sin incurrir en la arbitrariedad o en la desviación de poder. En todo caso, está descartada, para alcanzar los mismos efectos que la expropiación, la denominada «vía de hecho», que, como explica la STS. de 30 de enero de 1980, a la que sigue la STS. de 21 de abril de 1997, está afectada de nulidad radical y da lugar a la obligación de indemnizar a la persona del perjudicado.

El instituto expropiatorio, que tradicionalmente se venía refiriendo, como nos recuerda la STC. 18 de abril de 1988, a un marco «limitado originariamente a la adquisición forzosa de inmuebles en razón de la ejecución (específica) de obras o el (concreto) establecimiento de servicios públicos, se ha ido ampliando progresivamente, transformándose la expropiación en un instrumento de conformación del modo social de los bienes». En este sentido, no es ya tan frecuente en la actualidad, como lo era antaño, la expropiación realizada en función de la construcción de una obra determinada y más bien se viene a utilizar como medio o instrumento necesario para programar o realizar planes coordinados y racionales de intervenciones públicas sobre el territorio, como demuestra el hecho de que la legislación del suelo, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dedique parte de su título cuarto a las expropiaciones por razón de ordenación territorial y urbanística. Por ello podemos decir que, al lado del supuesto específico de la declaración legal explícita de la utilidad pública de una cierta expropiación, sea hoy más habitual la declaración implícita de dicha utilidad, llevada a cabo, por ejemplo, en el decreto que aprueba, en el ámbito del desarrollo de una ley habilitante de contenido genérico, el proyecto de ejecución de una determinada obra pública. Ello comporta lógicamente que se pueda abusar de conceptos tan evanescentes como los de utilidad pública –que no debe identificarse mecánicamente con el concepto de necesidad–, de interés social o de función social de la propiedad, por lo que, como señala la misma STC. de 18 de abril de 1988, tal ampliación requiere «la exigencia de la segura y necesaria existencia de la *causa expropriandi* en el sentido que garantiza la Constitución española, de manera que solamente así –juntamente con la indemnización y la legalidad del procedimiento– se satisfará la necesidad de garantizar un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general».

2. La apreciación de la *causa justificativa* de la expropiación

Por afectar la expropiación a un derecho constitucionalmente reconocido y amparado (arts. 33.3 y 53.1 Const.), la misma solo podrá regularse por ley, que en nuestro ordenamiento y con carácter general es la habitualmente calificada como excelente ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954²⁸, al lado de la

28. Sobre esta importante disposición legislativa se indica la valoración que le dedica GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956 (hay reproducción facsímil, Madrid, Cívitas, 1984).

cual se sitúan otras normas legales expropiatorias de carácter especial. No obstante precisar el segundo de los preceptos constitucionales indicados que solo por ley, entendida en sentido formal, podrá afectarse el contenido esencial del derecho de propiedad, el Tribunal Constitucional ha llegado, sin embargo, a aceptar que una expropiación pueda decidirse gubernativamente, prescindiendo de las formalidades propias de la legislación ordinaria y mediante Decreto-Ley, tal como se declaró, respecto de la expropiación del grupo empresarial denominado «Rumas», en su discutidísima sentencia –cuyo fallo solo pudo adoptarse gracias al voto de calidad emitido por el presidente del Tribunal por empate de pareceres de los magistrados– de 2 de diciembre de 1983.

Al lado del supuesto, en principio ordinario, de apreciarse la existencia de la *causa expropriandi* a través de un procedimiento rígidamente reglado, es cada vez más frecuente, hasta el punto de haberse convertido en habitual a pesar de estar legalmente concebido como excepcional, la utilización por los poderes públicos expropiantes del llamado procedimiento de urgencia, previsto en el art. 52 de la ley de expropiación forzosa y en el que solo después de la ocupación se evalúa el bien y se fija y satisface el justiprecio. La jurisprudencia, que es seguramente consciente de las facilidades que brinda el procedimiento expropiatorio de urgencia y de que la tendencia a la utilización del mismo se puede abusivamente incrementar, suele recordar la necesidad de la existencia de las circunstancias excepcionales que provocan «la necesidad de la ocupación y su urgencia e inmediatez»²⁹. Consecuentemente con las mismas reflexiones, la jurisprudencia advierte también que no es posible mantener indefinidamente una situación provocada por una declaración de urgencia sin que se lleve a cabo, en un plazo razonable, la prevista ocupación³⁰.

Faltando cualquier tipo de declaración de utilidad pública de la necesidad de la ocupación por parte de la Administración, la misma habría de considerarse como ilegítima. A este propósito, la doctrina italiana, teniendo en cuenta la legislación vigente en su país³¹ distingue, sin embargo, entre la ocupación *sine titulo* «apropiativa» de una finca para construir sobre ella una obra, la que comportaría, cuando se declarase la utilidad pública de la construcción y se hiciera por tanto irreversible la situación, que la Administración adquiriría *ab origine* la propiedad del suelo ocupado por la obra debiendo corresponder al dueño, como resarcimiento del daño sufrido, el valor de la finca³², y la que se ha llamado «ocupación usurpativa», a la que, por faltarle cualquier atisbo de declaración, aunque fuera *a posteriori*, de utilidad pública, debe considerarse por completo rechazable, no quedando por tanto afectado por ella el dueño del suelo, salvo que, a su elección,

29. Así, por ejemplo, entre otras muchas, la STS. de 29 de diciembre de 1987, en la línea de pronunciamientos anteriores, como los de la STS. de 15 de julio de 1983, se refiere a que el procedimiento expropiatorio tiene carácter excepcional, por lo que «los requisitos constitutivos del mismo» y «sus presupuestos sean de aplicación estricta, no susceptibles de interpretación extensiva o analógica».

30. Pueden verse en tal sentido las STS. de 19 de julio de 1985 y de 10 de diciembre de 1997.

31. En concreto el art. 43 del Decreto legislativo de 8 de junio de 2001, n. 235 de reforma del régimen jurídico de la expropiación.

32. Ello supondría, en realidad, la no aplicación de la conocida regla *superficies solo cedit* sino la de la doctrina de la llamada «accesión invertida»: cfr. CATERINI, *Proprietà*, cit., p. 350.

prefiera acogerse, más que a la tutela restitutoria, a la tutela resarcitoria del daño experimentado por la pérdida de la cosa³³.

IV. EL OBJETO A EXPROPIAR

1. *Indicaciones generales*

La figura de la expropiación forzosa ha ido adquiriendo plasticidad a medida que el recurso a la misma se ha hecho, por exigencia de los intereses sociales, más habitual y se ha ido incrementando a medida que se revelaba útil para absolver a las más diferentes exigencias de satisfacción de finalidades de carácter general.

Aunque respetándose siempre la distinción entre la intervención generalizada y no indemnizable del contenido del dominio y la intervención ablatoria o mutiladora del derecho, que da lugar a la expropiación propiamente dicha y a la correspondiente indemnización³⁴, la tendencia apuntada se manifiesta en la creciente diversidad de objetos de carácter patrimonial sobre cuya titularidad la expropiación forzosa se ha venido a plantear. Históricamente el objeto habitual de la misma ha sido el derecho de propiedad, hecho del que deriva su misma nomenclatura, pero enseguida se apreció que la figura también podía ser aprovechada en aquellos casos en que lo que había de satisfacer los intereses públicos podía ser el sacrificio o la limitación sustancial de alguna de las principales facultades de goce del bien apropiado³⁵ o

33. En la misma dirección se había producido la Corte Constitucional italiana en su sentencia de 30 de abril de 1999, n. 148, en *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 1173, que considera del todo aceptable la llamada ocupación apropiativa, que da lugar –se dice– a la racionalización de los intereses contrapuestos con pleno respeto de los principios de proporcionalidad y de racionalidad, y también la sentencia de la Corte de Casación de dicho país de 25 de febrero de 2000, n. 2148, en *Massimario della Giurisprudenza Italiana*, 2000, que considera tal ocupación concorde con los compromisos internacionales contraídos por Italia, si es realizada de acuerdo con la ley, si la accesión invertida a que da lugar se corresponde con la utilidad pública y si la reintegración de valor acordada a favor del perjudicado concuerda con los valores corrientes de mercado. Puede verse referencia a ambas resoluciones en CATERINI, *Proprietà*, cit., p. 127, n. 283 y n. 284.

Sin embargo, puede ser dudosa la procedencia de los planteamientos señalados a propósito de la indicada como ocupación apropiativa. La niega, en efecto, a la vista del art. 17 de la Carta Europea de Derechos del Hombre, la sentencia de 25 de marzo de 1999 de la Corte Europea de Derechos del Hombre recogida en «Recueil des arrêts et décisions», 1999-II, pp. 75 ss. y la misma postura adversa se refleja en su sentencia de 30 de mayo de 2000, caso Belvedere Alberghiera contra Italia (rec. 31524/96), que puede verse en <http://hudoc.echr.coe.int>. Esta última resolución y la sentencia de la propia Corte de igual fecha y en la misma dirección, que, como la anterior puede verse en *Corriere Giuridico*, 2001, pp. 460 ss. dieron lugar a la reforma realizada por el citado decreto legislativo. Sobre la cuestión, ampliamente y sobre las dos últimas sentencias, CATERINI, *proprietà*, cit., pp. 125 ss. y 356 s., n. 893.

34. Sobre esta distinción abunda la STS. de 28 de noviembre de 1983.

35. La jurisprudencia constitucional italiana, siguiendo a la doctrina, habla al respecto de «apropiación anómala»: *vid.*, CASETTA y GARRONE, *Espropriazione per pubblico interesse*, en *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1989, p. 3 del correspondiente fascículo. Lo que ocurre es que este planteamiento puede comportar que se desdibuje la distinción entre expropiación y delimitación genérica del contenido de la propiedad. No en balde el concepto de expropiación anómala fue sugerido, con ocasión de las

un derecho de carácter menor en relación al derecho de dominio. En este sentido, la STS. de 30 de octubre de 1984 se refiere a que la protección del art. 33.3 de la Constitución, relativo a las garantías de la expropiación, no solo atiende a la propiedad sobre los bienes de cualquier clase, incluidos los inmateriales sobre los que recae la propiedad intelectual o industrial, sino a cualquier otro derecho patrimonial legítimo³⁶, como, en el supuesto de dicha resolución, el derecho de suscripción preferente del usufructuario de acciones de una sociedad anónima. En tal sentido son, en principio, expropiables la posesión, en cuanto derecho real provisional³⁷, y cualesquiera derechos reales limitados, aisladamente o, más frecuentemente, comprendiéndose su expropiación en la del derecho de propiedad sobre la cosa que gravan, como el usufructo (art. 519 Cc.), el derecho de censo (arts. 1.627 y 1.631 Cc.), los derechos de uso y de habitación (arts. 523 y 524 Cc.) o las servidumbres prediales (art. 530 Cc.), y también, desde luego, los derechos de carácter arrendaticio (arts. 4 y 44 Lef.), a cuya expropiación se refieren últimamente, entre otras, las STS. de 25 de octubre de 2005, de 14 de junio de 2006 y de 17 de enero de 2007.

2. Enumeración de las entidades económicas susceptibles de expropiación

El objeto posible de la expropiación de derechos patrimoniales puede referirse, por lo demás, a contenidos económicos muy variados, como, por ejemplo, la titularidad del conjunto de relaciones jurídicas cuya combinación es la base constitutiva de una empresa³⁸, la titularidad que recae sobre valores mobiliarios —supuesto al que se refieren las STS. de 18 de marzo y de 16 diciembre de 1997 y de 7 de octubre de 1998—, o bien la titularidad de una concesión administrativa, refiriéndose la STS. de 4 de diciembre de 1995 a la expropiación de una concesión minera, la STS. de 20 de abril de 1991 a la expropiación de una concesión de explotación de caolín, las STS. de 12 de diciembre de 1980 y de 18 de febrero de 1986 a la expropiación de unas concesiones para la extracción de áridos, la STS. de 20 de julio de 2001, entre otras muchas, a la expropiación de concesión de aguas públicas³⁹ y las STS. de 29 de abril de 1988 y de 4 de noviembre de 1995 a la expropiación que afecta a permisos de

limitaciones de carácter paisajístico, por SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, pp. 823-834.

36. Como dicen, por ejemplo, las STS. de 30 de octubre de 1984 y STC. de 26 de marzo de 1987, el art. 33.3 Const. cubre «a todo derecho patrimonial legítimo».

37. Arg. art. 52 Lef.

38. Independientemente de la expropiación del inmueble en que están instalados la industria o el comercio, es claro que puede ser objeto de expropiación y de valoración autónomas la empresa o actividad en sí misma consideradas: cfr., entre otras, STS. de 28 de junio de 1995 y de 22 de abril de 1996. Se hace luego referencia *infra* a una ya antigua STS. de 13 de enero de 1944 sobre valoración de una empresa.

39. A los efectos de la valoración indemnizatoria la jurisprudencia es oscilante entre atender al aprovechamiento de las aguas realmente llevado a cabo, criterio por el que se ha orientado la STS. de 8 de mayo de 1987, y tener en cuenta el aprovechamiento concedido, criterio al que mayoritariamente tienden las declaraciones jurisprudenciales, como, por ejemplo, las contenidas en las STS. de 7 de octubre de 1968, de 26 de octubre de 1970, de 20 de diciembre de 1976 y de 20 de julio de 2001.

investigación de recursos naturales. De esta posible variedad del objeto expropiable son también expresión la STS. de 11 de julio de 1997, que se refiere a la expropiación del servicio público consistente en la instalación de un puesto de mercado, las STS. de 20 de diciembre de 1954 y de 27 de septiembre de 2004, relativas a la repercusión de la figura expropiatoria en relación a una autorización para instalar una gasolinera, y la STS. de 20 de diciembre de 1984, referente a la repercusión de la ubicación de la obra que justifica una expropiación sobre el derecho a llevar a cabo una persona una actividad de agencia respecto de la instalación de surtidores de gasolina. Por su parte, la STS. de 2 de marzo de 1982 considera indemnizable la revocación de una licencia, porque constituye una privación imperativa de un derecho legítimamente adquirido⁴⁰.

La expropiación podría referirse incluso a derechos no ejercitados, como, por ejemplo, la concesión minera que no se aprovecha mediante la correspondiente explotación, a que se refiere la STS. de 22 de junio de 1999, el derecho de extracción no llevada a cabo de calizas, a que se refiere la STS. de 20 de febrero de 1976, o el permiso de investigación de recursos minerales todavía no utilizado, a que se refiere la ya indicada STS. de 29 de abril de 1988. En esta línea generosa de ampliación del objeto expropiable se ha dado lugar a la expropiación del derecho potencial que supone la extracción, sin permiso de explotación, hecha en un yacimiento de arcilla, supuesto a que se refiere la STC. de 24 de mayo de 1983, y a la extracción de áridos en las mismas circunstancias, caso al que atienden las STS. de 20 de marzo de 2002 y de 16 de septiembre de 2005. La expropiación podría referirse hasta a un supuesto de ejercicio de una actividad sin licencia administrativa, como, atendiendo a las circunstancias del caso, apreciaron las STS. de 4 de marzo de 1995 o de 29 de septiembre y de 28 de diciembre de 1998, en casos —como la explotación de una cantera por mera cesión de su propietario— que seguramente serían más bien reconducibles al concepto genérico —examinado de inmediato— de los intereses legítimos, y hasta el caso del ejercicio de una actividad ilegal en la finca expropiada, como en el asunto examinado en la STS. de 4 de marzo de 1995, relativa a las actividades de chapistería y de crianza de animales domésticos llevadas a cabo en suelo en que las mismas estaban prohibidas.

Objeto de la expropiación forzosa pueden ser también, como se acaba de sugerir, los intereses patrimoniales legítimos⁴¹, que no alcanzan a configurarse como verdaderos derechos subjetivos pero a los que la Constitución considera, en su art. 24, dignos de protección jurisdiccional. Sobre este concepto jurídico indeterminado ha discurrido en alguna ocasión la jurisprudencia, que en la STS. de 6 de marzo de 1997 vino a concretarlo, si bien trabajosamente, en una situación jurídica que singulariza la esfera jurídica de una persona, que, en razón de esa situación individualizada y ya sea por circunstancias meramente objetivas, por circunstancias personales, o por ser destinataria de una determinada regulación sectorial —por ejemplo, el aprovechamiento agrario por parte

40. La concepción amplia de expropiación forzosa, como referible a cualquier posición jurídica de contenido patrimonial, ha llevado a aplicar su concepto y a tratar como indemnizable, en cuanto derecho patrimonial, un título de contable y la clientela adquirida con él: *vid.*, a este propósito, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos del Hombre de 26 de junio de 1986 (caso Van Marie y otros), de la que se encuentra referencia en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 72, abril 1987, pp. 511 ss., dando noticia de ella BARNÉS VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional*, cit., p. 375.

41. Cfr. art. 1.1 Lef.

de los vecinos de los bienes comunales, a que se refiere la STS. de 24 de enero de 1991—, ostenta un interés material o moral propio, más intenso y distinto del de los demás ciudadanos, en el cumplimiento de la legalidad.

Aunque en un principio la jurisprudencia se manifestó bastante restrictiva en cuanto a considerar objetos expropiables a los simples intereses legítimos —así, por ejemplo, la STS. de 14 de febrero de 1961⁴²—, en la actualidad se observa una mayor apertura por parte de nuestro Tribunal Supremo en relación a este punto, como demuestran las STS. de 23 de mayo de 1979 y de 29 de noviembre de 1998 y, más recientemente, la STS. de 13 de diciembre de 2006, que señalan que la legislación general sobre expropiación forzosa pretende con su inclusión entre los objetos expropiables que no quede sin indemnizar ningún derecho o interés patrimonial objeto de expropiación. Sin embargo, no constituiría un interés legítimo cuya expropiación pudiera dar lugar a indemnización la ocupación arbitraria de un mero precarista que posee sin licencia del dueño de la cosa o incluso contra su voluntad —como, por ejemplo, la de un «okupa»—, según ponen de relieve las STS. de 8 de marzo de 1972 y de 13 de diciembre de 2006, quedando en cambio amparados, respecto de la expropiación, como declaran, entre otras, las STS. de 18 de junio y de 22 de julio de 1997 y de 19 de enero de 1999, quienes fueran cesionarios del uso gratuito de una cosa o comodatarios de la misma.

El límite del objeto posible de la expropiabilidad está, para el Tribunal Constitucional, en las expectativas, de modo que, si bien es posible que las garantías del precepto constitucional aludido alcancen «a los intereses patrimoniales legítimos aun no garantizados como derechos subjetivos» —por ejemplo, las consentidas situaciones en precario—, en ningún caso pueden considerarse como supuestos de expropiación los que afectan a la privación de expectativas, como por ejemplo la que se derivaría de una modificación de la edad de jubilación de los jueces, a que se refiere la STC. de 29 de julio de 1986, de los funcionarios en general, a cuyos supuesto atiende la STC. de 16 de julio de 1987, o de los profesores de enseñanza secundaria, supuesto al que se refiere la STC. de 19 de abril de 1988. A la no expropiabilidad de las expectativas se refieren también las STC. de 29 de noviembre de 1988 y de 7 de febrero de 1990 relativas a aprovechamientos de aguas públicas. Dada la importancia económica que pueden generar las expectativas edificatorias, el art. 23.2 del texto refundido de la ley de suelo establece que, a efectos de la valoración del suelo rural y respecto de su expropiación, no podrán tenerse en cuenta las «expectativas derivadas de la asignación prevista de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizadas».

3. El criterio del menor sacrificio del expropiado

En cuanto que la expropiación supone un sacrificio, debe procurarse que tenga el menor impacto negativo posible respecto de la disminución en la atribución de

42. En esta STS. de 14 de febrero de 1961 negó el Alto Tribunal que alcanzara el concepto de interés legítimo indemnizable por razón de su expropiación la «simple tenencia de una cosa».

derechos al afectado por ella, de modo que bien pudiera decirse que de la misma deben aprovecharse los poderes públicos *civiliter*, esto es, extrayendo el derecho del patrimonio del titular afectado en la medida imprescindible para la satisfacción del interés público. De aquí que la expropiación pueda ser total pero, si ello no es imprescindible, parcial, a no ser que la conservación de una parte de la finca solo en parte expropiada sea antieconómica para el expropiado⁴³, antieconomicidad que habrá de apreciarse en relación al anterior aprovechamiento del inmueble y, en su caso, a las circunstancias contractuales del mismo⁴⁴; pueda la expropiación implicar el entero derecho de apropiación o únicamente significar extraer del mismo una facultad para constituir un derecho parcial real o personal sobre el bien, como el que supone la imposición de las llamadas servidumbres forzosas que supongan la privación ablatoria del aprovechamiento de una parte del bien afectado, como es el caso de servidumbres a favor de ciertas conducciones⁴⁵ o de viaductos⁴⁶; o pueda ser también la expropiación definitiva, pero si ello no es necesario, temporal.

Este planteamiento se ha incorporado de lleno a la visión que de la expropiación forzosa tiene la legislación vigente, ya que si la anterior se refería a la totalidad del derecho y se venía a equiparar a la compraventa del mismo, ahora se piensa que la expropiación también puede serlo a cualquier título, comprendiendo, como dice el art. 1 de la vigente ley de expropiación forzosa de 1954, «cualquier forma de privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos cualesquiera que sean las personas o entidades a que pertenezcan, acordada, imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento⁴⁷, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio».

43 Cfr. Art. 23 Lef.

44. Así, las STS. de 12 de julio de 1994, de 26 de junio de 1996 y de 30 de enero de 2006.

45. A la imposición, por ejemplo, de servidumbre para la instalación de un gasoducto se refieren las STS. de 30 de septiembre de 1997 y de 9 de febrero de 1998; a la establecida para la instalación de un oleoducto la STS. de 20 de julio de 2002; y a la impuesta para la instalación de un acueducto la ya antes citada STS. de 9 de febrero de 1998. Por su parte, las STS. de 2 de octubre de 1985 y de 1 de julio de 1986 tratan de la imposición de servidumbres ordenadas a la instalación de líneas eléctricas y la STS. de 23 de abril de 1996 a una servidumbre relativa a la instalación de una línea telefónica.

46. A la servidumbre de apoyo de los pilares de soporte de una autopista se refiere la STS. de 18 de mayo de 1979.

Por su sentido ablatorio daría lugar a indemnización –a diferencia de la llamada servidumbre de salvamento, que no impide cultivar– la servidumbre forzosa de camino de sirga, ordenada a la navegación y a cuyo uso exclusivo se destina la vía correspondiente, que da lugar a indemnización (arts. 553 Cc. y 61 y 48 de la ley de aguas, texto refundido de 20 de julio de 2001), lo mismo que la servidumbre forzosa de estribo de presa (arts. 554 Cc. y 48. 2 y 5, de la ley de aguas) o la servidumbre forzosa de saca de agua (arts. 555 Cc. y 48. 2 y 5, de la ley de aguas).

47. Este precepto comprende, como modalidad expropiatoria del uso de una cosa, al arrendamiento forzoso, que la STC. de 26 de marzo de 1987 califica precisamente como «expropiación temporal» (F. 4). Esta resolución se refiere a cuanto previsto en el art. 22.2 de la ley andaluza 8/1984, de 7 julio, de reforma agraria, en el que se indica que la expropiación en razón del incumplimiento de la función social de la propiedad «consistirá en la privación singular del derecho de uso o disfrute mediante el arrendamiento forzoso o convenio forestal forzoso con el IARA (Instituto Andaluz de Reforma Agraria) de la finca afectada, de acuerdo con la legislación general del Estado en la materia».

El arrendamiento forzoso es figura bien conocida en nuestra legislación agraria. Sobre el mismo pueden verse, entre otros, BALLARIN MARCIAL, *El deber de cultivar y mejorar*, en *Estudios de derecho agrario*

4. *La adquisición del bien por parte del expropiante*

Esta plasticidad referida al objeto de la expropiación relativiza la idea, legislativamente plasmada todavía en nuestro derecho positivo, de que, por consecuencia de ser la expropiación un modo originario de adquisición del derecho por parte de la Administración o, en su caso, del beneficiario de la misma, «la cosa expropiada se adquirirá libre de cargas», según indica el art. 8.1 de la ley de expropiación forzosa.

Sin embargo, como el propio precepto expresa, tal consecuencia ha de conjugar, si ello no afecta al interés social o a la utilidad pública que la expropiación viene a satisfacer, con la posibilidad de que el titular de la cosa expropiada pueda conservar «algún derecho real sobre el objeto expropiado, si resulta compatible con el nuevo destino que haya de darse al mismo y existiera acuerdo entre el expropiante y el titular del derecho». La preservación del principio de apropiarse la Administración la cosa expropiada como libre de cargas se intenta salvar doctrinalmente, en este supuesto, con la consideración de que en el caso ahora previsto no es que subsista el derecho real limitado sino que tal derecho se constituye *ex novo* en virtud de dicho acuerdo.

V. LA INDEMNIZACIÓN

1. *El consecuente significado de la indemnización*

Independiente de las consideraciones hechas anteriormente sobre el significado garantista que es atribuible a la indemnización, es de señalar que tal «justa compensación económica»⁴⁸ ha de cuantificarse, como «equivalente económico»⁴⁹ que determine un «proporcional equilibrio»⁵⁰, de acuerdo con los criterios de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, «previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquel y al pago de éste». La garantía del expropiado que asegura la Constitución exige de manera apremiante, como dice la doctrina contenida en la referida declaración del Tribunal Constitucional, «el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por la ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación».

y *política agraria*, Zaragoza, Tipo-línea, 1975, pp. 546 a 618, contribución que supone un desarrollo de una anterior intitulada *Nueva función social de la propiedad rústica*, en *Rivista di diritto agrario*, 1972 (fasc. 1, especial, celebrativo del cincuentenario de la revista y conmemorativo de Giangastone Bolla), y VATTIER FUENZALIDA, *La elasticidad del derecho de propiedad en los planes de mejora ejecutados mediante arrendamiento forzoso en el derecho agrario español*, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1976, pp. 833 ss.

48. Como la califica la STC. de 26 de marzo de 1987, que, como ya se ha puesto de relieve, explica que el contenido económico del derecho sacrificado «se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del mismo».

49. Según expresión de la STC. de 2 de diciembre de 1983.

50. Como precisa la STC. de 4 de julio de 1991.

En este sentido, y por razón de la necesaria correspectividad entre la privación del bien expropiado y su justa indemnización compensatoria, la expropiación se diferencia, tal como expresa la STS. de 20 de junio de 2006, de la confiscación y lo mismo cabe decir también del comiso, al que como sanción de carácter accesorio se refiere, respecto del objeto a propósito del cual se cometen determinados delitos, el Código penal⁵¹.

2. La determinación del justiprecio en casos particulares

En razón de la ya aludida realidad de la aplicación tendencial de la figura expropiatoria con fines de planificación territorial, no es extraño que la llamada legislación del suelo venga incluyendo, a veces mereciendo fuertes críticas por los criterios que aplicaba, normas sobre valoración de los terrenos y, en general, de los bienes inmuebles. En la actualidad, y de manera seguramente bastante congruente, la vigente legislación del suelo, cuyo texto articulado fue aprobado, como ya se ha indicado, por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, dedica sus arts. 21 a 28 a las valoraciones que, en su caso, pueden aplicarse a la «fijación del justiprecio en la expropiación», con la precisión, que responde a la tendencia aludida, de que los criterios de valoración a que la ley se refiere respecto de la expropiación se aplicarán «cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive» (art. 21.1, b, del texto refundido).

En relación al suelo que legalmente ha de considerarse como rural, los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, tomándose en cuenta la que sea superior y pudiéndose corregir al alza hasta un máximo del doble del valor obtenido, en función de la localización del terreno, de su accesibilidad a centros de población o de actividad económica o de su ubicación en entornos significativos ambientales o paisajísticos. Por su parte, las edificaciones, construcciones e instalaciones se tasarán —en principio con independencia de los terrenos (art. 22.3)— por el método de coste de reposición, según su estado y antigüedad, y las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por arrendamientos rústicos y otros derechos, en función de lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa y sobre arrendamientos rústicos (art. 23.1).

En relación al suelo urbanizado, no edificado, con edificación ilegal o con edificación en situación de ruina física, se tendrá en cuenta la edificabilidad legal potencial del inmueble para su tasación al alza y, si no tuviera asignada edificabilidad en el planeamiento, se le atribuirá la edificabilidad media en el ámbito espacial objeto de consideración, aplicándose a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente determinado por el resultado residual

51. Sobre la indemnización expropiatoria, pueden verse, entre otros, los estudios de MAYOR GUARRO, *La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa*, Barcelona, ed. Hispano Europea, 1966; de LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, *Expropiación forzosa: el justiprecio* (2ª ed.), Madrid, Colex, 2000; y de GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *El justiprecio en la expropiación forzosa* (6ª ed.), Granada, Comares, 2005. Puede verse también el volumen *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo y comparado* (coord. Barnés Vázquez), Madrid, 1995.

estático, de modo, en cambio, que, si el suelo estuviere ya edificado o en vías de edificación, se le atribuirá el valor superior entre el que resulta de la tasación conjunta del suelo y la edificación por el método de comparación o bien el determinado mediante un método residual estático antes indicado, aplicado exclusivamente al suelo (art. 24.1 y 2).

También se prevén normas de valoración específica respecto de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización (art. 25) o de la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o de edificación (art. 26).

En lo no dispuesto en la específica legislación del suelo se aplicarán, en su caso, los criterios de valoración previstos en las normas de ordenación territorial y urbanística y, en general, en la ley general de expropiación forzosa (art. 21).

Por su parte, la legislación arrendaticia rústica, a través de la disposición adicional segunda de la reformada ley 49/2003, de 26 de noviembre, contiene normas particulares específicas –con obvia exclusión de las reglas contenidas en la legislación general sobre expropiación⁵²– en orden a la compensación debida al arrendatario y al aparcerero de la finca rústica expropiada. En el caso, más frecuente, del arrendamiento, el colono tendrá derecho al importe de una renta anual actualizada y además a la cuarta parte de la misma por cada año o fracción que falte para la terminación del arriendo, al importe de lo que al arrendador deba por gastos y mejoras, al de las cosechas pendientes, al de los daños y perjuicios que sufra la explotación agrícola que conduce y, en su caso, a la indemnización por el eventual cambio de residencia, amén de recibir el llamado premio de afección y también, en el caso de la potencial calificación de la finca como urbana con ocasión del expediente de expropiación, la correspondiente repercusión fijada en la ley.

Podría darse el caso de que el objeto a expropiar fuera una empresa, en relación a cuyo supuesto manifestó el Tribunal Supremo, en la ya antigua STS. de 13 de enero de 1944, que, estando integrada la explotación o negocio industrial por un patrimonio y por una organización de actividad, a los que denomina elemento material y elemento espiritual, la valoración expropiatoria debe recaer a la vez sobre ambos elementos, ya separadamente o ya unificados, en el elemento industrial o en el elemento material, en función de la industria de que se trate⁵³.

3. La determinación del justiprecio en general

La indemnización, que, en general, la legislación sobre expropiación tiende a determinar según el valor del bien a expropiar en el mercado, evitando en todo caso que el mismo no se aprecie en su eventual carácter especulativo, habrá de determinarse en el procedimiento expropiatorio y la valoración y determinación de su montante dinerario deberá de referirse, atendiendo a la posible valoración de los bienes o derechos a expropiar, a la fecha de inicio del expediente

52. Así, STS. de 1 de febrero de 1994 y de 26 de junio de 1996.

53. *Vid.* también la precedente n. 38.

de justiprecio⁵⁴. Aunque tanto el art. 33.3 de la Constitución como el art. 349 del Código civil hablan de la «correspondiente indemnización», no debe entenderse que la misma haya de referirse necesariamente al precio o valor venal del objeto a expropiar, debiéndose admitir, en tal sentido y con carácter general, una prudencial discrecionalidad en la actuación de la Administración.

En todo caso, e independientemente de deberse aplicar los criterios específicamente establecidos en tema de valoración del suelo o del derecho arrendaticio, parece que el criterio más razonable a observar es el de la proporcionalidad entre la pérdida del bien a expropiar y la restauración del sacrificio que dicha pérdida provoca, en cuya ponderación habrá de evitarse cualquier desequilibrio que conduzca a una compensación reparatoria en algún sentido simbólica, debiéndose reportar el cálculo del justiprecio a la idea de la razonable congruencia entre el significado económico del bien y la «correspondiente indemnización» a que se refiere el propio ordenamiento. Estos planteamientos, sin desconocer la discrecionalidad estimativa que a la Administración corresponde en cuanto a la fijación de la compensación de vida al expropiado, se vienen a compadecer con la idea de que tal discrecionalidad viene a configurarse mediante una prudencial ponderación que exige, en definitiva y como refleja la propia legislación⁵⁵, que la valoración del objeto expropiado se identifique con el valor de sustitución del mismo en el mercado. En definitiva, la indemnización, cuya finalidad es dar lugar, según ya se ha indicado, a un «proporcional equilibrio», como dice la STC. de 4 de julio de 1991, debe consistir, según explica la STC. de 24 de octubre de 1979 y como parámetro abstracto de su determinación, en el valor «que sea suficiente para adquirir otro bien análogo al que pierde el titular de la expropiación».

La determinación del justiprecio a satisfacer al expropiado puede también, naturalmente, fijarse por acuerdo alcanzado entre la administración expropiante y el titular de los bienes o derechos a expropiar. En este supuesto, el momento al cual ha de reportarse la valoración de los bienes no está del todo bien precisada en el sentido de establecer el momento en que debe entenderse iniciado el expediente de justiprecio, al que debe referirse la evaluación dineraria de los bienes a expropiar, considerándose unas veces que tal momento es —como parece desprenderse del art. 24 de la ley de expropiación forzosa— el del comienzo de las negociaciones en orden a alcanzar el mutuo acuerdo⁵⁶ y en otras ocasiones que dicho momento coincide con la fecha del requerimiento al expropiado para que formule su hoja de aprecio⁵⁷. De esta alternativa son buena expresión las STS.

54. Cfr. art. 36 Lef. *Vid.*, reafirmando tal criterio con reiteración, las STS. de 13 de septiembre de 1979, de 12 de marzo de 1980, de 28 de diciembre de 1984 y de 22 de septiembre de 1997, entre otras. La valoración no parece que pueda referirse, por tanto, como a veces se ha pretendido, a la fecha en que se inicia por parte del expropiado la vía jurisdiccional (así, la STS. de 11 de octubre de 1996) o la fecha del acuerdo del jurado de expropiación fijando el justiprecio (así la STS. de 9 de diciembre de 1996).

55. Cfr. art. 43.1 Lef., que se refiere a la búsqueda de una adecuación prudencial cuando la cifra indemnizatoria resultante de los criterios estimativos del valor de los bienes o derechos objeto de expropiación propuestos por el titular de los mismos o por la Administración «resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes».

56. Cfr., en tal sentido, la STS. de 24 de marzo de 1986.

57. Cfr., en tal sentido, la STS. de 2 de marzo de 1993.

de 24 de mayo y de 27 de junio de 1996, que se refieren al inicio de las negociaciones o, en su caso, al momento del requerimiento al expropiado para que compile su hoja de aprecio o de la previa formulación de la misma por parte de la administración.

La legislación de expropiación forzosa dispone, en términos generales⁵⁸, que no serán objeto de indemnización las mejoras realizadas con posterioridad al inicio del expediente expropiatorio, salvo que las mismas sean indispensables para la conservación del bien a expropiar, es decir, las conceptuadas habitualmente como necesarias. Son indemnizables, en cambio, las mejoras anteriores, salvo si realizadas de mala fe –cuya prueba corresponde, naturalmente, al ente expropiante o al beneficiario de la expropiación⁵⁹– en vista de obtener un mejor justiprecio ante la previsible expropiación. La ley se refiere en general a las mejoras anteriores existentes en el bien expropiado, sin referirse a la tradicional distinción, a la que están tan acostumbrados los civilistas, entre mejoras necesarias, útiles o de recreo, por lo que todas ellas habrán de ser consideradas en el cálculo del justiprecio.

4. El llamado premio de afección

La pérdida del bien expropiado comporta habitualmente para su titular, además de la privación del bien en sí mismo, una suerte de daño moral por el apego que suele tenerse a las cosas que son propias. Con la finalidad de «compensar este valor afectivo», como dice la STS. de 4 de abril de 1991, y para compensar al expropiado⁶⁰, al margen del valor puramente objetivo de los bienes que se le expropián, por el «valor afectivo» que representa el «dolor o presunta aflicción» que le produce la privación del bien mediante el procedimiento ablatorio.

La legislación de expropiación forzosa⁶¹ incrementa el justiprecio, con un 5% a favor del expropiado, a través del que es conocido habitualmente como «premio de afección».

5. Perjuicios adicionales y daños colaterales

La realización de la expropiación puede comportar para el expropiado, además de la pérdida del bien o derecho objeto de privación, otros perjuicios económicos adicionales, ocasionados, por ejemplo, por la ocupación, a veces necesariamente rápida y apresurada, del bien expropiado, determinante de gastos de mudanza a otro edificio de habitación o de la pérdida definitiva, por la imposibilidad de su

58. Cfr. arts. 36.2 Lef.

59. Así STS. de 21 de noviembre de 1980.

60. Según explica la STS. de 28 de noviembre de 2000 y antes ya sugerían las STS. de 7 de diciembre de 1954 y de 21 de febrero de 1997.

61. Cfr. art. 47 Lef.

obtención mediante la recolección, de las cosechas pendientes en una finca rústica⁶². Estos supuestos son, evidentemente, bastante frecuentes, como demuestra el hecho de que no pocas veces hayan de ocuparse de ellos los tribunales⁶³.

Los perjuicios pueden también derivarse, según es frecuente, como consecuencia de llevarse a cabo la expropiación solamente parcial de una finca, tanto por el hecho de resultar antieconómica⁶⁴ la conservación por el expropiado de la parte del suelo no afectada por la expropiación como por el hecho de disminuirse, por consecuencia de la expropiación parcial, del aprovechamiento económico de la parte no expropiada. Ambos detrimentos son, sin duda, diferentes, como ha puesto de relieve en múltiples ocasiones la jurisprudencia⁶⁵, la que, sin embargo, también precisa que ambos detrimentos no son entre sí excluyentes⁶⁶. Los supuestos de minusvaloración indemnizable de la parte de finca no expropiada han dado lugar a abundante jurisprudencia y se refieren a casos muy variados de detrimento en relación a la explotación antieconómica o a la disminución del rendimiento de la parte no expropiada⁶⁷, como la disminución de su rendimiento agrícola⁶⁸, la pérdida de perspectiva de la parte no expropiada en la que hay construido un hotel⁶⁹ o la pérdida de visibilidad de unos accesos a la parte no expropiada por consecuencia de la ampliación, mediante expropiación parcial de la finca, de una carretera⁷⁰. En

62. Cfr. art. 52, 5ª, Lef.

63. Cfr., entre otras muchas, las STS. de 30 de noviembre de 1977, de 26 de enero, de 14 de febrero, de 29 de marzo y de 26 de mayo de 1979, de 31 de mayo de 1982, de 3 de abril de 1987, de 6 de abril de 1993, de 22 de enero de 2000 y de 1 de noviembre de 2001.

64. El particular al que la conservación de la parte de finca no afectada por el expediente expropiatorio resulta antieconómica puede resultar la expropiación total, pero si esta es rechazada por la administración, deberá incluirse en el justiprecio a satisfacer la indemnización del perjuicio: cfr. arts. 23 y 46 Lef.

65. Cfr., en relación a la conservación antieconómica de la parte no expropiada por su propietario, entre otras, las STS. de 17 de junio de 1995, de 29 de noviembre de 1996 y de 2 de julio de 1998 y, en relación a la disminución del aprovechamiento realizado en la parte no expropiada, las STS. de 6 de febrero, de 7 de julio y de 23 de octubre de 1990, de 25 y 29 de mayo de 1992 y de 12 de marzo de 1993. Pueden verse también, por referencia a dicha diferenciación, las STS. de 9 de mayo de 1994, de 2 de marzo de 1986 y de 26 de junio de 1998.

66. Cfr. STS. de 29 de noviembre de 1990.

La cuestión de la pérdida de accesos o de complicación de los mismos a una finca o instalación se ha considerado unas veces como demérito derivado de la expropiación, no entendiéndose por tanto que hubiera lugar a la responsabilidad civil (así, en la STS. de 16 de septiembre de 2006), mientras que en otros casos se orienta el Tribunal por adscribirla, en cuanto a la indemnizabilidad, a supuestos típicos de responsabilidad civil extracontractual (así, entre otras, en las STS. de 19 de abril de 2001 y de 26 de enero y de 21 de septiembre de 2005).

67. A este respecto pueden recordarse, entre otras muchas, las STS. de 1 de febrero y 27 de diciembre de 1978, de 30 de marzo de 1990, de 4 de diciembre de 1993, de 26 de marzo, de 6 de abril, de 4, 9 y 26 de mayo de 1994, de 17 de junio de 1995, de 2 de junio y 12 de julio de 1996, de 15 de febrero de 1997 y de 24 de julio de 2006.

68. Cfr., en este sentido, sobre la disminución del aprovechamiento agrícola del resto de la finca por el resultado triangular de su conformación que dificulta el cultivo, la STS. de 22 de marzo de 1993 y, sobre la pérdida de la posibilidad de regar por convertirse al resto de la finca en tierra de secano, la STS. de 28 de octubre de 1996.

69. Cfr. STS. de 27 de febrero de 1981.

70. Cfr. STS. de 8 de marzo de 1994. Véase también n. 56.

general, de una expropiación y, en particular, de una expropiación de carácter parcial podría también derivarse la pérdida indemnizable de un derecho de retracto⁷¹.

También puede la expropiación dar lugar a daños indirectos o colaterales que, aunque no directamente derivados de la misma, sean consecuencia indudable de ella, de modo que, como tales, han de tenerse en cuenta en la fijación del justiprecio, según declara reiteradamente, por lo demás, la jurisprudencia, que, aunque son sin vacilaciones, suele acoger con criterios de generosidad la indemnizabilidad de estos daños⁷². Entre ellos podrían considerarse, por ejemplo, las consecuencias dañosas que para una granja no expropiada supone el incremento del ruido por la circulación rodada en una autopista construida sobre la parte de finca expropiada, caso a que se refiere la STS. de 15 de febrero de 1978, el impacto acústico producido por la circulación del tren de alta velocidad en el rendimiento pecuario o cinegético del resto no expropiado de las mismas fincas objeto de parcial expropiación, supuesto al que se refieren las STS. de 28 de octubre de 1996 y de 7 de febrero de 1997, o bien las consecuencias dañosas de la ocupación de unas fincas expropiadas sobre el aspecto paisajístico de terrenos cercanos, su repercusión sobre un coto de caza y su transcendencia en la propagación de enfermedades a los animales, supuesto examinado en la STS. de 30 de septiembre de 2005. También se podría considerar daño colateral producido por una expropiación el que exige la colocación de pantallas protectoras para evitar inmisiones en las fincas vecinas al terreno objeto de expropiación, caso al que se refiere la STS. de 7 de mayo de 2002.

Las consecuencias indemnizables de una expropiación pueden, por lo demás, ser muy variadas, siendo frecuentes los casos de perjuicios ligados a una expropiación que se sufren en relación a actividades industriales o comerciales. En este sentido, diversas resoluciones del Tribunal Supremo se refieren a las consecuencias del traslado de una industria⁷³, a la pérdida temporal de la actividad mercantil⁷⁴ o a la pérdida de clientela o de beneficios⁷⁵.

71. Nótese que, como consecuencia de una expropiación y en concreto de una expropiación parcial, podrían decaer ciertos presupuestos que dan lugar a la existencia del retracto, como sugiere el art. 1523 Cc. –desaparición de la contigüidad o separación de las tierras colindantes por un camino público construido en virtud de una expropiación– en relación al retracto de colindantes o a surcanos. Sin embargo, también la expropiación total de un inmueble puede dar lugar a la pérdida del derecho arrendaticio o del derecho de retracto aragonés de abolorio.

Al supuesto de un derecho de retracto por consecuencia de una expropiación se refiere, en concreto, la STS. de 22 de febrero de 1997.

72. Con frecuencia se ha planteado si tales detrimentos no deberían indemnizarse en calidad de justiprecio sino más bien en concepto de supuestos obligatorios de indemnización por daños y perjuicios que dan lugar a la llamada responsabilidad civil extracontractual, según una orientación que se evidencia, entre otras, en las STS. de 22 de marzo de 1993, de 10 de abril de 1997, de 18 de abril de 2001 y de 16 de septiembre de 2004. Es de subrayar, sin embargo, como se señala en el texto, la clara tendencia jurisprudencial –de jurisprudencia consolidada habla la STS. de 28 de octubre de 1996– por una interpretación amplia del concepto derivado del hecho expropiatorio y de incluir en el justiprecio la valoración correspondiente.

73. Así, entre otras, las STS. de 2 de febrero de 1993, relativa a una estación de servicio, y de 4 de febrero y 18 de mayo de 1995.

74. Así, la STS. de 5 de octubre de 1979 y la ya antes citada STS. de 2 de febrero de 1993.

75. Así, las STS. de 9 de mayo de 1979 o de 12 de febrero de 1996. También podría pensarse en el resarcimiento debido en razón de indemnizaciones satisfechas por despido de personal.

6. La satisfacción de la indemnización

El Código civil (art. 349) y la ley de expropiación forzosa –para la que, una vez hecho el pago del justo precio, podrá ocuparse la finca o ejercitarse el derecho expropiado⁷⁶– prevén que la indemnización se satisfaga con carácter previo al cambio de titularidad que conlleva la expropiación. Esta garantía indemnizatoria que tales disposiciones entienden que conviene, para la salvaguardia de los intereses de los particulares, a la privación de bienes o derechos en que consiste la expropiación, no se recoge, sin embargo, en el art. 33.3 de la Constitución, por lo que considera que ha decaído tal exigencia la STC. de 19 de diciembre de 1986⁷⁷. El que el carácter previo de la indemnización haya sido elidido –aunque no necesariamente rechazado– en la norma constitucional no implica, naturalmente, que la administración expropiante pueda demorar arbitrariamente la satisfacción al expropiado del justiprecio que le corresponde⁷⁸, de manera que un pago posterior a la realización de la expropiación solo puede considerarse admisible con carácter restrictivo y deber entenderse como aceptable en supuestos muy particulares y preferentemente tasados. Así, por ejemplo, en función de que puede ocurrir que el sujeto expropiado se niegue a recibir la indemnización o existiere litigio o cuestión sobre la cantidad con la que se le quiere compensar, en cuyo caso la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación habrían de consignar las cantidades correspondientes al justiprecio establecido, si bien en relación al montante sobre el que existe acuerdo podrá solicitarla, sin perjuicio del resultado del litigio, el interesado expropiado⁷⁹.

La satisfacción del justiprecio, una vez determinado, habrá de realizarse al expropiado mediante talón nominativo o transferencia bancaria, en el plazo máximo de seis meses⁸⁰, a partir de cuyo término final deberá satisfacer la Administración o el beneficiario de la expropiación los correspondientes intereses moratorios. Aunque la indemnización ha de satisfacerse, en principio, en dinero, pero es también posible que sea correspondida al expropiado de otra manera y nada impide, como ya se ha indicado, que consista en la atribución al expropiado de un derecho real limitado sobre la misma cosa expropiada o bien en la concesión de una utilización limitada en el tiempo del bien objeto de la expropiación: la ahora indicada sentencia se refiere a este propósito a que la legislación de costas prevé la sustitución de la titularidad dominical abocada al estado de las fincas enclavadas en la zona marítimo-terrestre por una concesión de duración limitada sobre las mismas.

76. Cfr. art. 51 Lef.

77. Se trata de la segunda ocasión en que el Tribunal Constitucional se ocupó de la expropiación de Rumasa –de aquí que se suela designar a esta STC. de 19 de diciembre de 1986 como Rumasa II– operada por haberse abocado el contenido del ya citado Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, a la ley 7/1983, de 29 de junio.

78. El art. 17.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prevé que la expropiación solo podrá realizarse por causa de interés general en los casos y condiciones previstos en la ley y «a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización».

79. Cfr. art. 50 Lef.

80. Cfr. art. 48 Lef.

La legislación de expropiación forzosa es bastante minuciosa respecto de la identificación del titular acreedor de la indemnización, que de tratarse, según es frecuente, de un bien o derecho de carácter inmobiliario, será quien con tal carácter «conste en los registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente»⁸¹, como es el caso de la resultancia de cuanto consta en los libros del registro de la propiedad en razón de la presunción de su exactitud establecida en el art. 38 de la Ley hipotecaria⁸², de modo que en otro caso puede considerarse como dueño «a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales (como el catastro), o bien en última instancia, al que sea pública y notoriamente» (art. 3.2 Lef.) poseedor considerado como tal en concepto de dueño.

VI. EL DERECHO DE REVERSIÓN

1. Caracterización del derecho

La inexistencia o el decaimiento de la *causa expropriandi*, que es lo que justifica el sacrificio que comporta el procedimiento ablativo en que consiste la expropiación, obligan, desde luego, a la Administración expropiante o al beneficiario de la expropiación, a restituir al expropiado de cuanto se le privó, puesto que la utilidad pública o el interés social que faltan⁸³ o desaparecen ya no autorizan la expropiación de sus bienes o derechos, cuya titularidad privada garantiza la Constitución. Como ya expresó en alguna ocasión nuestro Tribunal Supremo⁸⁴, «si mediante la expropiación se impone la enajenación de aquello que se considera preciso para la realización de un interés general que ha de sobreponerse al individual del titular del dominio, los efectos de esa medida excepcional sólo deben subsistir en el tiempo y en la medida que duren los fines que la determinaron». De este modo, el fundamento del derecho de reversión se encuentra, en el sentido expuesto, en el propio significado de la justificada expropiación, que radica en la *causa expropriandi*,

81. Cfr. art. 3.1 Lef.

82. De resultar inexacto el registro y haberse seguido el expediente expropiatorio con el titular registral de la finca expropiada, recibiendo el justiprecio el falsamente expropiado, debe éste entregarlo al verdadero propietario, con sus intereses, por darse lugar aquí a la figura del enriquecimiento injusto: cfr., en este sentido, la STS. de 29 de junio de 2010, que examina el caso de un procedimiento expropiatorio llevado a cabo con el titular aparente de la finca, la declaración de la nulidad del cual, sin embargo y frente a lo que se pretendía por la demandante y luego recurrente, no pudo ser declarada por la jurisdicción ordinaria.

83. El interés social en la expropiación faltaría, en el caso concreto, cuando la obra llevada a cabo por la administración sobre la finca expropiada es diversa de aquella en función de cuya realización se había obtenido la declaración reutilidad pública y dado lugar a la expropiación: *vid.*, sobre este particular, con doctrina aplicable a nuestro derecho, CASETTA y GARRONE, *Espropriazione per pubblico interesse*, cit., p. 8 del fascículo, que recuerdan a este propósito la sentencia de la Corte de Casación italiana de 17 de noviembre de 1975, n. 3851, en *Giurisprudenza italiana*, 1976, I, p. 24.

84. Así, en la STS. de 23 de octubre de 1989, que acoge pasajes de las STS. de 25 de junio de 1957 y de 6 de febrero de 1981.

cuya ineludible existencia se exige con el carácter de garantía constitucional (art. 33.3 Const.). Esta argumentación, que no es sino la tradicional, viene a ser subrayada, de manera tan sintética como eficaz, por la STS. de 26 de noviembre de 1979, cuando expresa que «la reversión tiene su raíz y fundamento en la misma naturaleza y esencia de la expropiación forzosa»⁸⁵.

A pesar de ser estos los planteamientos de base en relación al derecho de reversión, una parte de la doctrina se orienta por entender, al igual que la jurisprudencia, que este derecho no alcanza el carácter de garantía que adorna en todo caso al expropiado respecto de la expropiación y obliga en la misma dimensión de manera tajante al expropiante, por no contemplarse con tal carácter la reversión en el texto constitucional. En esta dirección la reversión habría de conceptuarse como un derecho de configuración legal específica, cuya existencia se hace depender, por tanto, de las concretas previsiones de la legislación ordinaria, que, si en general la concede al expropiado, también la puede negar cuando no considera que tal derecho de reversión sea procedente⁸⁶. Este punto de vista es defendido reiteradamente, como ya se ha advertido, por el Tribunal Supremo, entre otras en las STS. de 30 de septiembre de 1991, de 14 de julio y de 22 de octubre de 1992, de 5 y de 6 de julio de 1993, de 28 de abril de 1995, de 29 de marzo de 1996 y de 30 de abril de 1997, así como por el Tribunal Constitucional en su STC. de 18 de abril de 1988. Estas apreciaciones que consideran a la reversión como un supuesto de «mera configuración legal», por no estar incluida en el texto constitucional, parecen, sin embargo, rebatibles en cuanto que, como se ha afirmado autorizadamente, sí que está incluida la idea de la reversión en el art. 33.3 de la Constitución, pues la causa expropiatoria, a la que el derecho de reversión va inescindiblemente unido, «es el eje en torno al cual gira la garantía de la propiedad y el propio instituto expropiatorio, tal como el citado precepto constitucional configura aquélla y éste».

Además de ser configurado el derecho de reversión, aunque de manera bien discutible, como una posición jurídica específica, se predicen del mismo otros caracteres. Se considera así que la retrocesión constituye un derecho potestativo⁸⁷ o de modificación jurídica, frente a cuyo ejercicio para recobrar la cosa expropiada⁸⁸ –y que lógicamente comporta la carga de satisfacer el importe de la indemnización– nada puede hacer la Administración expropiante o el beneficiario de la

85. Sobre el derecho de reversión pueden verse, como contribuciones específicas, entre otras, las de PÉREZ MORENO, *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1967; MESEGUER YEBRA, *La expropiación forzosa: el nuevo derecho de reversión*, Barcelona, Editorial Bosch, 2000; GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, *Utilidad pública, ocupación y reversión*, Granada, Comares, 2000; DE CASTRO VITORES, *Reversión expropiatoria. Una reflexión en la perspectiva civilista*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001; GALÁN GALÁN, *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa. Estudio legislativo doctrinal y jurisprudencial*, Valladolid, Lex Nova, 2002; JIMENO FELIU, *El derecho de reversión en la ley de expropiación forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio* (2ª ed.), Madrid, Thomson-Cívitas, 2003; y GALLEGO CÓRCOLES, *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, Madrid, La Ley, 2006.

86. Cfr. art. 54.1 y 2, Lef., en la redacción que les ha dado la ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

87. Así la STS. de 13 de noviembre de 1971.

88. De derecho de retrocesión hablan las STS. de 5 de octubre de 1993 y de 21 de diciembre de 1996.

expropiación⁸⁹. Se dice también que el derecho de reversión es un derecho autónomo, en el sentido de que, aunque con raíces en la titularidad dominical objeto de expropiación, no nace con el acuerdo expropiatorio ni con su consumación, sino que es un derecho que nace *ex novo*⁹⁰. Del derecho de reversión se predica también ser un derecho de contenido económico-patrimonial⁹¹; ser un derecho oponible a terceros y, por tanto, inscribible en el registro de la propiedad cuando se refiere a bienes inmuebles⁹²; ser un derecho, aunque considerado como «latente», cedible y, por tanto, transmisible tanto *inter vivos* como *mortis causa*⁹³; y ser un derecho, como en principio son todos los derechos (art. 6.2 Cc.), renunciable⁹⁴. En función de hacer referencia el derecho examinado a un «fenómeno reversional» referible a la idea de retracto de carácter legal, se habla por algunos de «derecho subjetivo real de reversión».

2. Procedencia de la reversión

El derecho de reversión —que, como categoría jurídica, se ha asimilado a la resolución por incumplimiento, a la revocación⁹⁵, a la rescisión, a la invalidez sobrevenida, sucesiva o ulterior, o al retracto— procederá, en general, «en el caso de no realizarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación», en cuyos casos «el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización» correspondiente⁹⁶. No habrá en cambio derecho de reversión, por cuanto que hay una suerte de transformación de la *causa expropriandi*, «cuando simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerda justificadamente una nueva afectación a otro fin que haya sido declarado de utilidad pública o interés social», en cuyo supuesto, que viene a ser una especie de enervación *a priori* del derecho de reversión, el expropiado podrá solicitar, en su caso, la «actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previsto», o «cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue

89. La decisión judicial que, en su caso, acuerde la reversión será de naturaleza constitutiva y únicamente operará *ex tunc*.

90. Así, en numerosas sentencias del Tribunal Supremo, como, entre otras, las STS. de 5 de noviembre y de 6 de diciembre de 1962, de 27 de abril de 1964, de 16 de mayo de 1972, de 20 de febrero de 1978, de 9 de febrero de 1984, de 10 de mayo de 1988, de 7 de octubre de 1994, de 28 de abril de 1995, de 21 de diciembre de 1996 o de 20 de enero y de 18 de julio de 1998.

91. Así, la STS. de 7 de febrero de 1989.

92. Así, la R. de 26 de noviembre de 2001.

93. Así, la STS de 14 de junio de 1997, hablando por lo demás el citado art. 54.1 Lef. de su ejercicio por parte de los causahabientes del primitivo dueño de los bienes expropiados.

94. Así, entre otras, las STS. de 13 de noviembre de 1971, de 9 de octubre de 1991 o de 18 de abril de 1997.

95. La STS. de 6 de noviembre de 1959 habla de reexpropiación o revocación de la expropiación y sus efectos.

96. Cfr. art. 54.1 Lef.

—aunque luego decaiga— durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio»⁹⁷, de modo que el transcurso de dicho término temporal enerva el nacimiento del derecho de reversión.

3. El ejercicio del derecho de reversión

Desde el punto de vista de su actuación, el ejercicio del derecho de reversión ha sido calificado de las maneras más dispares. Se ha visto en su mecanismo una suerte de condición resolutoria de la expropiación, de invalidez sobrevinida de la misma⁹⁸, de revocación del efecto expropiatorio⁹⁹ o incluso de venir a ser su ejercicio como el de una opción cualificada de compra¹⁰⁰. En todo caso el ejercicio del derecho de reversión conlleva, según ya se ha indicado, la carga —que es presupuesto ineludible de tal ejercicio—, de restituir previamente a la Administración expropiante o al beneficiario de la expropiación el justiprecio satisfecho por aquélla o por éste, incrementado, en cuanto resulte apropiado, según el índice de precios al consumo y por razón de las mejoras aprovechables realizadas sobre las cosas expropiadas que se pretenden recuperar. Aunque en algunas ocasiones la jurisprudencia entendió, sobre este último aspecto, que el reversionista debería indemnizar el valor de todas las mejoras, en cuanto que de todas disfrutaría el expropiado que consigue la retrocesión¹⁰¹, el concepto de «mejoras aprovechables» utilizado por el art. 55 Lef. parece más restrictivo, si bien en sí mismo lo es menos que el más preciso y tradicional de «mejoras útiles» —que desde antiguo es recogido por nuestra legislación¹⁰²—, al que, en alguna ocasión, atienden los tratadistas que han estudiado el derecho de reversión.

Aunque el derecho de reversión nace desde que decae la *causa expropriandi* —exceso de expropiación, desafectación del bien o derecho expropiado o decisión administrativa de no ejecutar la obra o implantar el servicio para los que se interesó la expropiación—, su ejercicio se limita al transcurso de un término temporal de tres meses a contar desde el momento en que la Administración interesada haya notificado dichas circunstancias al expropiado. Ahora bien, como la Administración no siempre llevará a cabo tal notificación y su falta de diligencia no puede menoscabar los intereses legítimos del expropiado, la legislación prevé a este respecto que el derecho de reversión podrá ejercitarse dentro de los veinte años siguientes a la toma de posesión de la cosa expropiada cuando hubiera tenido lugar un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiado y también, aunque sin indicar en estos supuestos plazo de ejercicio —que habrá de entenderse que es el general de la prescripción extintiva de los derechos (arts. 1.961 ss. Cc.)—, cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin

97. Cfr. art. 54.2 Lef.

98. Así, STC de 18 de abril de 1988.

99. Así, STS. de 21 de diciembre de 1996.

100. Así, en el dictamen 46395/1984, del Consejo de Estado.

101. Así, entre otras, según las STS. de 24 de abril de 1978 y de 25 de febrero y de 30 de marzo de 1992.

102. Cfr. arts. 487, 1.573 y 1.656, 8ª, Cc.

iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio o cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produzca por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación¹⁰³. Como es de apreciar se señalan aquí unos límites temporales para el posible ejercicio del derecho de reversión, pudiéndose entender que el indicado plazo de veinte años es de caducidad, y que los señalados de cinco o dos años sin iniciarse la ejecución de la obra o las actuaciones para establecer el servicio hacen referencia al término inicial a partir del cual habrá de contarse el tiempo en que sería procedente, sin que cayera en prescripción, el ejercicio del derecho de reversión.

4. La eventual exclusión sustitutoria de la reversión

La reversión, que se excluye, según hemos visto, en ciertas tasadas ocasiones, habrá de realizarse, en principio, *in natura*, tal como está previsto legalmente en la normativa específica sobre expropiación forzosa¹⁰⁴, que se refiere a que «el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado». Tal restitución, de carácter objetivamente material y referida a los mismos bienes expropiados, no podría tener lugar cuando los mismos se han sustituido por otros en virtud de la reordenación realizada sobre el territorio, como es, por ejemplo, el caso de que en razón de una actuación urbanística las fincas iniciales objeto de expropiación se hayan convertido en otras por consecuencia de la nueva configuración del suelo que deriva del planeamiento llevado a cabo. En tal caso se debe admitir que la reversión se realice –como manifestación de los posibles efectos de la llamada subrogación real– en relación a los bienes denominados de reemplazo o de resultado, pues, como se ha dicho en alguna sentencia judicial¹⁰⁵, «el pleno dominio que ahora existe respecto de éstas es perfectamente identificable con el que pendía sobre las fincas originales».

La reversión *in natura* se excluye respecto de las fincas incorporadas definitivamente al demanio, aún sin estar adscritas al fin justificativo de la expropiación, pero ello no debe menoscabar, en principio, y fuera de los casos expresamente previstos en la ley¹⁰⁶, los derechos de los reversionistas. Ante este supuesto, relativamente frecuente, de la afectación de los bienes expropiados a otro fin público que lleve aneja su pertenencia al demanio, la reversión *in natura* se sustituye por la indemnización económica correspondiente, determinándose de este modo el derecho del reversionista, tal como se previene en el art. 66.2 Ref., en una indemnización sustitutoria¹⁰⁷.

103. Cfr. art. 54.3 Lef.

104. Cfr. art. 54.1 Lef.

105. Así la SAN. de 20 de enero de 2003.

106. art. 54.2 Lef.

107. Así, entre otras, las STS. de 7 de febrero de 1989, de 23 de octubre de 2000 y de 21 de noviembre de 2006.

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: DOSCIENTOS AÑOS DE GARANTÍA DE LA PROPIEDAD

Marcos M. Fernando Pablo
Universidad de Salamanca

I. GENERALIDADES: UN PROCEDIMIENTO DE LEJANOS ORÍGENES

DOS CORRIENTES DE pensamiento confluyen en la bibliografía francesa en torno a los orígenes medievales de lo que es hoy la expropiación. Una primera línea¹ (si bien se reconoce el diferente contenido del término «propiedad» antes y después de la Revolución, y la no utilización del término «expropiación»², sino el de *retrait*), insiste en la continuidad entre, por una parte, la doctrina

1. El trabajo tradicional, en que se fundamenta esta línea de pensamiento conforme a la cual la expropiación moderna nacería casi exclusivamente del derecho doctrinal medieval de inspiración iuscanonista es el de U. NICOLINI, *La proprietà, il principe e l'espropriazione per pubblica utilità, Studi sulla dottrina giuridica intermedia Giuffrè*, Milano, 1952.

Algo más críticamente, L. WÆLKEUS, «L'expropriation dans le ius comune medievale», en *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire compare des institutions*, n.º LXVI, *L'expropriation. Deuxième Partie Moyen Age et Temps Modernes*, Bruxelles, De Boeck Université, 2000, p. 122 y ss, que anota cómo la expresión «utilidad pública» se generaliza a partir de Bartolo.

El volumen LXVII, de igual colección recoge la segunda parte del encuentro sobre la expropiación, celebrado en 1996, véase, para el caso español, F. L. PACHECHO, «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública (siglos XIII-XIX)», p. 163 y ss, con examen de fuentes normativas (diferentes Fueros, los conocidos textos de Las Partidas. —P 2.1.2 y P 3.18.31— o de Juan II en las Cortes de Valladolid, 1448 que recogió la Nueva Recopilación en R 4.13.7 y la Novísima como ley sexta del Título Cuarto del Libro Tercero, texto éste siempre recordado por los administrativistas) así como fuentes doctrinales y jurisprudenciales: Mieres, Beluga, Covarrubias, Gregorio Lopez.

También para el derecho español y en la misma óptica del examen de los límites del *ius eminens* del soberano como fundamento de la expropiación (con curiosa cita de la STS de 4 de julio de 1957 que todavía lo invoca) debe recordarse A. NIETO, «Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa», RAP, n.º 38, 1962, p. 67 y ss.

2. Recuerda A. DES CILLEULS, *Origins et développement du régime des travaux publics en France*, Paris 1845, que el término «expropriation» es utilizado ya en 1709 a propósito de ocupaciones temporales, pero solo gana oficialidad por un *Arrêt* del Conseil d'Etat en 1807 y, después, en la ley de expropiación de 1810. La cita procede de J. L. HAROUËL, «L'expropriation dans l'histoire du droit française» en el volumen citado, *Recueils...*, n.º LXVI. Del mismo autor: *Histoire de l'expropriation*, Paris, PUF, 20.

canónica, inspirada en el derecho romano³, de la «*utilitas publica*» (que habría prestado fundamento al procedimiento que, ya a finales del Antiguo Régimen se utiliza para el «*retrait d' utilité publique*» así como al necesario mecanismo procedimental utilizado para constatarla en concreto y fijar la indemnización) y, por otra parte, el procedimiento expropiatorio diseñado por la codificación napoleónica como límite exterior y garantía del ahora sagrado derecho de propiedad. Destaca esta corriente el conjunto de principios de elaboración canonista en torno a la necesaria exigencia de una razonable utilidad pública como exigencia para admitir el abatimiento de los derechos privados por obra del poder.

Una segunda línea⁴, no totalmente opuesta, señala cómo la influencia recibida de la etapa final del Antiguo Régimen, al perfilar la expropiación, incorpora también y principalmente, elementos derivados del derecho señorial, que frente a los derechos de los «tenedores» de bienes inmuebles impone los «derechos» del señor feudal o del poder del Rey en su dominio. Si aquellos derechos anunciaban la propiedad post revolucionaria, el *dominio eminente* anunciaba la institución de la expropiación en su concepción de *potestas*. El reconocimiento de un poder expropiatorio *causal* y no arbitrario, por un parte, y la sujeción a condiciones en su ejercicio (la necesidad de contrastar la utilidad invocada y el pago de la justa indemnización) son elementos que se remontan al derecho medieval⁵.

De las mejores fuentes disponibles⁶ se sigue que, a finales del Antiguo Régimen, podían observarse, en Francia, dentro de un gran casuismo, diferentes mecanismos procedimentales, que pueden equipararse a la actual expropiación. Por un lado, un conjunto de procedimientos tradicionales, de orígenes medievales, en los que aún es importante el papel de las cortes soberanas (*parlements*) tanto en la apreciación de la causa invocada, como en la necesidad concreta de proceder a la expropiación de bienes en particular (la vieja encuesta de *quomodo vel in quomodo*

3. Se nos disculpará aquí toda referencia a la problemática de la institución expropiatoria en el derecho romano. Sobre ello, una nota (que destaca los textos en conflicto en sus diferentes interpretaciones) en L. WAELKENS, «L'expropriation dans le ius comune medieval», cit. p. 123, y en el mismo volumen *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire compare des institutions*, n° LXVI, *L'expropriation...*, cit.), la nota de M. PENNIZ, «Die Enteignungsproblematik im römischen recht», p. 120. Para la bibliografía en español (además de la erudición que acompaña a los tratadistas de la institución en el siglo XIX), E. LOZANO CORBI, *La expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en interés del bien común en el Derecho Romano*, Zaragoza, Mira, 1994.

4. J. L. MESTRE, «Les origines seigneuriales de l'expropriation» en *Recueil et travaux publiés par la Société ... / Un droit administratif à la fin de l'Ancien Régime, Le contentieux des communautés de Provence*, Paris 1976, pp. 297-333. Contra la semejanza del *retrait d'utilité publique* y la moderna expropriation se había pronunciado E. GIRAD, *Des Retraits, leur origine et leur histoire spéciale dans le nord de la France*, Paris, Larose, 1900, p. 254.

5. Muy clarificador resulta el trabajo, ya clásico, de J. L. VILLAR PALASI, «La traslación del *justum pretium* a la esfera de la expropiación forzosas», *Revista de Administración Pública* (RAP), 43, 1964 que muestra cómo en los orígenes de la moderna expropiación, la discusión sobre la *iusta causa* y el *justum pretium* (extraído éste del ámbito jurídico-privado de la rescisión por lesión romanista) han sido decisivos.

6. *Vid.* nota 1. Complétese la relación con H. HAROUËL, *Histoire de l'expropriation*, Paris, PUF, 2000; del mismo autor, su contribución en el volumen *L'expropriation* de la Société Jean Bodin, reiteradamente citado, p. 19 y ss, con el título «L'expropriation dans l'histoire du droit française»; S. REYNOLDS, *Before Eminent Domain. Toward a history of expropriation of land for the Common Good*, University of North Caroline Press, 2010.

del *Parlement* de Paris⁷) y su desarrollo en dos fases, administrativa o legislativa (declaración de la utilidad pública por la municipalidad o el Rey) y judicial, con el pronunciamiento por el *Parlement* del *arret* de expropiación y la determinación de la indemnización. Por otro lado, un modelo «administrativo», en el que el acto «legislativo» del Rey (*Arret* del Consejo o *lettre pattenée*) implicaba la constatación de la utilidad pública, con determinación de los bienes a expropiar y fijación del justiprecio mediante mecanismos administrativos (intendente o autoridad comisarial que intervenía decisivamente en el nombramiento del tercer perito a falta de acuerdo) y remisión a la justicia administrativa del intendente, con apelación al Consejo, de todo el posible contencioso⁸.

Ambos dos modelos ideales serán sucesivamente ensayados por la legislación revolucionaria, si bien la crítica de los excesos del modelo administrativo, ampliamente aplicado, será determinante en un primer momento.

II. UN PROCEDIMIENTO QUE TOMA SENTIDO COMO GARANTÍA DE UNA NUEVA FORMA DE PROPIEDAD: LA OBRA DE LA REVOLUCIÓN

El siempre citado artículo 17 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (*La propiedad es un derecho sagrado e inviolable, nadie puede ser privado de ella si no es por que una causa de necesidad pública legalmente constatada lo exija evidentemente y bajo condición de justa y previa indemnización*)⁹ se dirigía contra los abusos del modelo administrativo, recogiendo una «eficaz y remarcable síntesis de los diversos proyectos, y a través de ellos, de las diversas condiciones enunciadas por los jurisconsultos y los textos jurídicos de la Edad Media y del Antiguo Régimen»¹⁰. Los principios enunciados enumeran una «*voluntad particularmente fuerte de proteger la propiedad privada contra el poder público*»: Necesidad pública (la más rigurosa y estricta de las justificaciones tal como procedía de los jurisconsultos medievales), «legalmente constatada» (que remite a una declaración no caprichosa de la soberanía), que sea evidentemente necesaria, mediante justa y previa indemnización.

El significado y trascendencia de la Declaración de Derechos es bien conocida, pero no siempre se remarca que la condena de *la arbitrariedad* del poder que se contiene en el art. 7, con relación a la libertad personal, tiene su exigencia con relación a la propiedad en la exigencia del procedimiento legal que recoja aquellas notas. La arbitrariedad de la privación residirá, por tanto, en la ausencia de procedimiento regular.

7. Vid. B. AUZARY-SCHMALTZ, «Les atteintes au droit de propriété vues à travers la jurisprudence du parlement de Paris à la fin du Moyen Âge» en el volumen citado, *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparée des institutions*, n° LXVI, «L'expropriation...», p. 15 y ss.

8. Vid. H. HAROUËL, «L'expropriation dans l'histoire du droit français», cit. p. 67, con cita de D'AUBE (*Mémoire concernant Mrs les intendants départies dans les différentes provinces et généralités du Royaume...*) y DARESTE, *La justice administrative en France*, Paris, 1862).

9. Conviene no olvidar que el precepto tiene, en Francia, valor constitucional actualmente: Conseil Constitutionnel, 16 de enero de 1982.

10. J. HAROUËL, «L'expropriation dans l'histoire du droit français», cit., p. 68.

Desde la Constitución de 1791 se hizo evidente que el legislador, al establecer tal procedimiento, partía de una esencial desconfianza frente al orden judicial y al sistema de justicia del Antiguo Régimen, tal cómo, por otra parte, ya había sido recogido por la Ley de 16-24 agosto de 1790. En la misma línea, la ley de 6 y 7-11 de septiembre de 1790, había atribuido (art. 4) las demandas y recursos relativas a las expropiaciones de terrenos para la construcción de caminos, canales, y otras obras públicas a los Directorios de Distrito, con apelación a los Directorios de Departamento. Era tanto como decir que el modelo administrativo previo había triunfado: El Directorio de Departamento sucede al intendente no solo en materia de trabajos públicos, sino también en su conocimiento de la materia contenciosa. Tratando de evitar el riesgo patente de arbitrariedad de una administración «juez de sí misma», se estableció que el Directorio fijaría el *justiprecio conformándose a la estimación hecha por el juez de paz y sus asesores*¹¹.

Las lagunas de la citada ley probablemente determinaron su escasa aplicación, y ya en 1791, la ley 8-10 julio de 1791 en materia de obras en plazas fuertes otorga a los Directorios la determinación de los bienes a expropiar y el contencioso posible *a los tribunales del lugar*, mientras otras soluciones se adoptan con relación a diferentes canales y obras públicas. De hecho, se continúa con las prácticas del Antiguo Régimen, ofreciendo un régimen particular para cada obra pública¹². Como afirma Harouel, la Revolución se mostró incapaz de organizar un procedimiento eficaz que pusiera en práctica los principios de la Declaración, y el régimen napoleónico conserva inicialmente el procedimiento expropiatorio con su carácter administrativo: La Ley de 17 de febrero de 1800 (28 de pluvioso del año VIII) otorga al ahora «Consejo de Prefectura» (sucesor del Directorio del Departamento) las atribuciones contenciosas.

Aunque el art. 545 del Código civil en 1804 se apartó levemente de lo previsto por la Constitución del año VIII (por ejemplo, desaparece la expresión «legalmente constatada», y se sustituye la necesidad pública por la utilidad pública, con reintroducción expresa del carácter previo de la indemnización), nada añadió a la práctica, que vino, sin embargo, fuertemente influenciada por un *avis* del Consejo de Estado de 1807 (relativo a la ejecución de dicho artículo del Código civil) interpretando la fórmula «legalmente constatada» en el sentido de que la connotación de la causa de la expropiación no correspondía, en ciertos casos, a la ley:

La ley no es otra cosa que una regla común a los ciudadanos. Establece los principios generales sobre los que reposan sus derechos políticos y civiles. La cuestión de saber si la regla ha sido violada en la aplicación del derecho a un particular es una simple cuestión de hecho: Se trata de aplicar la regla y no de establecer una nueva¹³.

11. *Ibidem*, p. 69.

12. HARUOEL, *op. cit.*, p. 70.

13. *Vid.* el texto del *avis* en DE PEYRONNY y DELAMARRE, *Comentaire theorique et practiques lois d'expropriation par cause d'utilite publique*, París, Marésq Aine Libraire, 1859, p. 53.

Sobre tal pronunciamiento se produce un «reforzamiento de las prerrogativas de la administración napoleónica en materia de expropiación, que se encuentra sistematizado en la Ley de 16 de septiembre de 1807»¹⁴. Tal ley, relativa a la desecación de marismas y otros asuntos de utilidad pública, supuso que la administración acumulaba, ahora, el poder de declarar la utilidad pública, decretar en concreto la expropiación, pronunciar el acto de desapoderamiento y regular la indemnización. Se trata, por tanto, del primer texto que regula el ciclo completo de la expropiación como «procedimiento administrativo», texto al cual se sumó, un poco después, el Decreto del Consejo de Estado que había establecido (*affaire Malon de Bercy*, de 21 de diciembre de 1808¹⁵) que en caso de urgencia, el carácter «previo» de la indemnización podía excusarse. La práctica impuso esta dispensa de pago antes de la ocupación. No parece, sin embargo, que la Ley pusiera orden en el caos existente, y a la consiguiente confusión de autoridades y competencias¹⁶.

Esta era, aproximadamente, la situación cuando se produce la intervención del Emperador, a consecuencia de quejas de personalidades que denuncian la violación del art. 545 del Código civil. Es bien conocida su reacción, primero en una carta a Cambacères, después en la célebre nota de Shoembrunn (29 de septiembre 1809) en la que propone al Consejo de Estado el principio en que ha de basarse la futura ley: Ningún ciudadano ha de poder ser expropiado si no es mediante acto judicial. Es la autoridad judicial la que ha de fijar la indemnización y a ella corresponde examinar si todas las formalidades exigidas por la declaración de utilidad pública previa han sido cumplidas¹⁷.

14. HARUOEL, cit. p. 75.

15. Vid. el arret en J. SIREY, *Jurisprudence du Conseil d'Etat depuis 1806*, vol. I, núm. 215, p. 206.

16. Vid. Ch. DELALLAOU, *Traité de l'expropriation par cause d'utilité publique*, Paris, Alex Gobelet Libraire, 1828, describe así la situación: «les particuliers, les tribunaux, l'administration invoquaient tour à tour des principes dont l'application était ensuite méconnue par la partie qui y avait intérêt. Des experts étaient toujours nommés, m d'état lui-même fixer, en définitive, l'indemnité due au sieur Devenat à une somme différente de celles indiquées par les experts. Nous voyons le ministre de la guerre reconnaître la compétence des tribunaux, sans doute à cause de l'art. 19 du titre 1er de la loi du 8 juillet 1791; les tribunaux se déclarer incompétents, et le Conseil d'Etat statuer définitivement, sans que l'affaire eût été portée au conseil de préfecture et sans décider quelle autorité avait le droit de prononcer. Quel est le propriétaire qui ne tremblerait s'il savait qu'une expropriation pour cause d'utilité publique peut encore aujourd'hui l'exposer aux embarras et aux frais qu'occasionent tant de procédures diverses» que recuerda algunos casos: «Le sieur Niogret fut exproprié d'une maison située à Lyon, et n'ayant pu s'accorder avec le maire de cette ville sur l'indemnité due pour la dépossession, les débats élevés à cette occasion donnèrent lieu à quatre expertises, cinq arrêtés du préfet, une décision du ministre de l'intérieur, deux arrêtés du conseil de préfecture, cinq jugemens du tribunal de première instance, un arrêt de la cour royale, et cinq arrêts du conseil d'état. Encore aucune de ces décisions n'était-elle définitive, et les parties ont dû terminer leurs différends par une transaction».

Y señala algunos casos: «Le sieur Devenat ayant été exproprié d'immeubles jugés nécessaires à l'établissement de l'école militaire spéciale de Fontainebleau, les débats élevés à l'occasion de l'indemnité à lui due donnèrent lieu à cinq expertises, quoique les experts aient quelquefois été d'accord, à deux arrêtés du préfet, trois décisions ministérielles, deux jugemens et un arrêt du conseil d'état... Dans l'affaire du sieur Charles, l'administration lit procéder à six expertises différentes, puis renvoya l'affaire au tribunal de la Rochelle; après un arrêt de la cour de Poitiers, le préfet éleva le conflit qui fut maintenu par le Conseil d'Etat, et les parties furent renvoyées devant le conseil de préfecture...», cit. p. 30.

17. DE PEYRONNY y DELAMARRE, *Comentaire theorique et practiquedes lois d'expropriation par causa...*, cit., p. 55. El texto de la nota de Napoleón, en LOCRÉ, *Legislation sur les mines et sur l'expropriation par cause de utilité publique*, Paris, Treuttel et Würtz Libraires, 1828, p. 543 y ss.

A pesar de la resistencia del Consejo (dado lo extraño del principio en un contexto de afirmación de la administración y su jurisdicción), la ley de 8 de marzo de 1810 asienta el modelo liberal de expropiación¹⁸ que es también percibido, posteriormente, como un «modelo continental» al ser asumido por diversas legislaciones comparadas (Bélgica, España, Italia, pero también, Estados Unidos, Inglaterra) del siglo XIX.

A la vista de un comentarista de la época, los principios comunes que dan a la expropiación sus perfiles modernos, derivados de aquella ley, son: Necesidad, para legitimar el atentado a la propiedad, de una razón debidamente justificada de utilidad pública, necesidad de indemnizar previamente a la toma de posesión, necesidad de asegurar a los derechos privados una protección procedimental que restrinja en lo posible la arbitrariedad, división del tal procedimiento en dos fases y reparto de atribuciones entre el poder soberano, que reconoce y declara la existencia de una necesidad pública y ordena o autoriza una expropiación y el poder judicial, investido a veces del poder de control sobre lo anterior, pero disponiendo sobre todo de potestades para pronunciarse sobre la indemnización¹⁹.

El marco legislativo resultante sobre esta base (vid. *infra* su evolución posterior) puede sintetizarse señalando que la expropiación por causa de utilidad pública cubre, a la sazón, el viejo campo del *retrait de utilité publique* (que sobrevivió a las leyes de 13 de junio de 1790 y 27 de septiembre de 1791 que derogaron cualquier forma de desposesión —*retrait*— por interés particular) comprendiendo, por tanto, también las ventas forzosas por interés público, siempre que recaigan sobre bienes inmuebles, diferenciándose la expropiación de la requisa de bienes muebles o la enajenación de propiedades incorpóreas. Tampoco se consideró expropiación (aunque ocasionalmente originara derecho a la indemnización) la ocupación temporal, la imposición de una servidumbre o la extracción de materiales²⁰. La expropiación se consideró un conjunto de formalidades, esto es, como un *procedimiento*, que, por requerir la intervención judicial, quedaba estrictamente limitado al campo propio (enajenación forzosa) y no a otros supuestos.

Los requerimientos de tal expropiación-procedimiento eran, como es sabido: Primero, declaración formal de la necesidad (utilidad) pública, constatada y declarada según formas precisas²¹, ya mediante una ley para las obras de mayor

18. L. LACHE, «L'expropriation pour casuse d'utilité publique en France au XIX^e. Siècle. Origines et developpement d'un modele juridiques» en *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire compare des institutions*, n^o LXVI, *L'expropriation*, cit., p. 79 y ss.

19. L. LELOUP DE SANCY, *Etudes sur la expropriation par cause d'utilité publique en Angleterre, en Belgique, en Prusse, en Italie, en Espagne et dans la Confédération suisse*, Paris, A. Cotillon, 1877, p. 3 y ss.

20. Ch. DELALLAOU, *Traite...*, cit., p. 122 y ss. Con cita de la jurisprudencia del Conseil d'Etat que reconoce indemnización en ciertos casos no estrictamente expropiatorios.

21. Es conocida la posición de SIREY según el cual «antes de Napoleón, la necesidad o utilidad pública era verificada en la forma en que se hacían las leyes», es decir por Ley, mientras que tras el avis del Consejo de Estado ya citado de 18 de agosto de 1807 legalmente constatada quiere simplemente decir en la forma establecida por las leyes, lo cual abre la posibilidad de declaración de la *causa expropriandi* por el ejecutivo. Vid. J. SIREY, *Du Conseil d'Etat selon la Charte constitutionnel ou notion sur la justice d'ordre politique et administratif*, Paris, 1918, p. 539; contra DELALLAOU, cit., p. 198 que no encuentra ninguna garantía en la exigencia de la intervención del legislativo.

importancia, ya mediante «*ordonance royab*»²² en las de menor trascendencia. La ley de 8 de marzo de 1810 establecía una «*ordonance prealable*» sobre la utilidad pública, fijando así las bases del sistema de doble encuesta. Se trataba (en el sistema francés y su evolución) de una fase preliminar que pretendía evaluar si un proyecto concreto respondía a la utilidad pública. El modo en que fue diseñado en la Ley de 1810 no parecía satisfactorio, pues no estando los interesados suficientemente advertidos, el gobierno decide con ventaja²³. Las ordenanzas de 18 de febrero de 1834 y 15 de febrero y 22 de agosto de 1835, ya bajo la ley de 7 de julio de 1833, consagrarán y regularán las formalidades de esta encuesta preliminar, mejorando el diseño y la práctica original.

En cualquier caso la declaración formal previa de la utilidad pública fue considerada *indispensable* (art. 13 de la Ley de 8 de marzo 1810) si bien ya se adelantaba la posibilidad de considerarla «*implícita*», por ejemplo, en la ordenanza que aprobaba el plan de alineaciones de un municipio²⁴. Quedaba en el aire si, y en qué casos, la declaración de la utilidad pública podía ser objeto de contestación o recurso, pues tal asunto fue considerado una cuestión de «*alta administración*», al menos por los redactores del proyecto de ley de 10 de marzo de 1810. La previsión en el art. 13 de esta ley de que el tribunal *no autorizará la expropiación si falta alguna de las formalidades o requisitos* de la declaración, no permitía sustituir la apreciación sobre la «*utilidad*» o necesidad de los trabajos (contra lo que había sido la práctica de ciertos *parlament* del antiguo régimen) sin infringir el principio de división de poderes²⁵.

En segundo lugar, siendo preciso concretar la declaración general de la utilidad de ciertos trabajos, sobre propiedades determinadas, ordenaba el art. 3 de la Ley como formalidad igualmente esencial, la determinación mediante acto ulterior de las propiedades particulares a las cuales la expropiación es aplicable. El punto fue objeto de un larga discusión en el Consejo de Estado al estudiar el que sería art. 3 de la Ley de 8 de marzo de 1810²⁶. Se trataba, sobre todo, de no dejar «*a los ingenieros*», a los técnicos, la decisión de inclusión o no de propiedades concretas.

En las diferentes sesiones de discusión se ensayaron distintas soluciones (decisión del prefecto, intervención de una comisión de expertos, remisión al propio tribunal competente para pronunciar la expropiación...). El punto de encuentro

22. Posteriormente, a lo largo del siglo, la forma de tal declaración evolucionará desde el monopolio del ejecutivo napoleónico (1807-1810), que reclama decreto imperial, a un sistema mixto como el descrito en el texto, para retornar en 1852 al modelo imperial y en 1870, de nuevo, al modelo mixto. *Vid.* G. LACHE, «*L'expropriation...*», cit., p. 95.

23. *Vid.* DELALLAOU, cit., p. 182, que contrapone el sistema al vigente en Inglaterra, con cita de ISAMBERT, que, a su vez, compara el mecanismo de la ley de 10 de marzo de 1810 a las viejas encuestas de *cómo vel incommodo*, muy próximas, en su práctica, las operaciones previas si quien expropia es un Departamento o una Comuna, pero no si el expropiante es el Estado.

24. DELALLAOU, cit., p. 211.

25. Recuerda, no obstante, DELALLAOU, cit., p. 233 que el Consejo de Estado (*affaire Ligez*, 23 de septiembre 1810) había admitido la oposición a un decreto declarativo de la utilidad pública, en materia de establecimientos termales, con cita de la opinión igualmente matizada de CORMENIN y el texto de la ley de 16 de septiembre de 1807 (planes de alineaciones de las ciudades) que admite reclamaciones de terceros ante el Consejo de Estado. La no procedencia del recurso contencioso fue doctrina común: *Arrets* de 26 junio 1826, de 2 agosto 1826.

26. *Vid.* LOCRE, cit., p. 430 y ss.

de las diferentes posiciones supuso que la decisión sobre las propiedades objeto de expropiación una vez declarada la utilidad pública de ciertos trabajos, quedara en manos de la administración, pero la existencia de una comisión encargada de examinar las reclamaciones y de informar sobre cada una de ellas parecía barrera suficiente ante la posible arbitrariedad de los técnicos. Así, frente a las pretensiones de los tribunales de interferir en la determinación de los terrenos a expropiar o en la forma de realizar las obras, se declaró que corresponde a la administración determinar la extensión y los límites de la expropiación requerida y decidir si ha de ser total o puede verse restringida.

El trabajo de los técnicos se somete a publicidad previa y a las reclamaciones de los interesados ante una comisión especial, decidiendo finalmente el prefecto sobre lo que, en términos de derecho español sería la «necesidad de ocupación»: El plan de los trabajos a realizar, completado con una indicación de los propietarios y propiedades, se somete a publicación (deposito en la alcaldía) y a una audiencia verbal, dejando constancia de las reclamaciones, que serán elevadas a una comisión puramente administrativa y con presencia de personal técnico. Surge así, como característico del sistema liberal de expropiación el sistema de «doble encuesta» que sería posteriormente objeto de reglamentación particular, culminando la fase administrativa de la expropiación esta declaración realizada por el Prefecto sobre las reclamaciones formuladas en la encuesta. La decisión del Prefecto (*arrêt de cessibilité*) es recurrible en vía administrativa, sin efecto suspensivo alguno. La cuestión de si la decisión ministerial posterior podía ser objeto de recurso contencioso recibió igual conjunto de dudas que la impugnación de la ordenanza declarando la utilidad pública.

En tercer lugar, y capital, *«l'expropriation s'opere par l'autorité de la justice»* (art. 1 de la ley de 8 de marzo de 1810). Terminada la fase administrativa, la desposesión, como quiso el Emperador, solo puede producirse por medio de un pronunciamiento judicial. Formalmente se trata de la «ejecución» de la decisión administrativa (art. 13 de la Ley) pero materialmente se permite controlar la infracción de las reglas de procedimiento previas (a cuyo efecto al tribunal le es transmitido todo el expediente) antes de decretar la desposesión. Control «externo», pues al tribunal no se permite pronunciarse sobre las reclamaciones formuladas frente a la dirección que se ha dado a los trabajos, pero control real porque si falta alguna formalidad, motivadamente, denegará el pronunciamiento de la expropiación. De hecho el *«jugement d'expropriation»* puede ser objeto de recurso no solo fundándose en la falta de *«ordonnance»* previa decretando la utilidad pública, sino también en la falta de publicidad legal o en la falta de resolución a las reclamaciones formuladas en la fase administrativa, aunque no procede la oposición contra las obras mismas (Conseil d'Etat, affaire *Lefevre*, de 24 de marzo 1814).

Desde este punto de vista, la expropiación forzosa es, pues, esencialmente un procedimiento²⁷ y un procedimiento (obsérvese, porque no siempre este aspecto de la obra de la Revolución se destaca) en el que la publicidad (doble encuesta) y la

27. *Vid.* DELALLAOU, cit., p. 369 y ss. Si con relación a ciertos propietarios (por modificación del proyecto) no resultan cumplidas tales formalidades, solo se pronunciará la expropiación contra el resto.

contradicción han sido potenciadas frente a los trabajos «técnicos» y las operaciones de la «gente de oficios».

En cuarto lugar, indemnización y pago: La ley ordenaba que fuese fijada por el Tribunal a la vista de los valores actuales que resultaran de ventas similares recientes, a la vista de cuantos documentos fueran aportados. Si tales documentos eran insuficientes, el Tribunal podía nombrar de oficio uno o tres expertos, cuyo informe, sin embargo, no resultaba estrictamente vinculante. El pago debía ser previo a la toma en posesión tal como resulta del art. 545C.c. Si circunstancias particulares hacían imposible el pago previo, se generaban intereses pagaderos semestralmente, sin que el pago pudiera retrasarse más de tres años (art. 20 Ley de 1810).

III. LA POSTERIOR EVOLUCIÓN EN FRANCIA Y ESPAÑA: DE LA DEGRADACIÓN DE LA GARANTÍA PROCEDIMENTAL A LA PÉRDIDA DE LA GARANTÍA MATERIAL. SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

La reacción que entrañaba el dispositivo legal frente a la etapa anterior en que los *Conseils de Prefecture* fijaban la indemnización (Ley 28 de pluvioso año VIII) fue quizá demasiado radical: La garantía de la propiedad se tradujo en una valoración excesiva de los justiprecios²⁸ que motivaron, desde los años veinte, un movimiento crítico y de reforma, primero en el ámbito de las fortificaciones militares (ley 30 de marzo de 1831) y después ya con carácter general, del mecanismo de determinación del justiprecio.

En efecto, la citada ley restituyó al poder ejecutivo la constatación de la urgencia y un mecanismo de consignación previa del justiprecio provisional, con soluciones no contempladas en 1810. Más tarde, la ley 13 de julio 1833 además de organizar un procedimiento expropiatorio más minucioso (pero manteniendo lo esencial: encuesta previa, declaración por ley o decreto de la utilidad pública, encuesta especial o parcelaria, *arrêt de cessibilité*, intervención del tribunal que pronuncia el *jugement d'expropriation*) altera sustancialmente el mecanismo del justiprecio, a cuyo efecto, bajo influencia de la experiencia en Inglaterra y con la esperanza de que la «auto-responsabilidad» de los propietario aminorara las cuantías de los justiprecios, se establece un *jury special d'expropriation* (compuesto de propietarios elegidos por la judicatura, de entre una lista de electores compuesta por el Consejo del Departamento) que determinará el montante de las indemnizaciones. En igual sentido, con vistas a aminorar las cuantías indemnizatorias, el art. 51 de la Ley establecía, aunque con carácter facultativo (que desaparecerá en 1841) la posibilidad de que la administración reciba cierta compensación por la plusvalía que la obra produce en la parte de la propiedad no expropiada.

Sin embargo, la necesidad de desarrollar la red ferroviaria, determina inmediatamente la crítica al nuevo texto: Se critica la institución del *jury*, la lentitud del procedimiento, y se destaca la necesidad de que los concesionarios avancen en

28. BATBIE, *Traite theorique et pratique de Droit Public et Administratif*, Paris, Deuxieme édition, Tome septieme. Larose et Forcel, 1885, p. 10 y ss.

sus trabajos. El objetivo de las reformas será, por tanto, permitir al concesionario entrar prontamente en la posesión de los terrenos²⁹. Nuevamente objeto de reforma en la década siguiente, el modelo no cambia, pues se trata, ante todo, de perfilar esta entrada en posesión provisional (mecanismos para la expropiación urgente) para hacer avanzar los trabajos y simplificar el impacto de las formalidades sobre la marcha de los mismos. Se llega así a la Ley de 13 de mayo de 1841 que al regular «*l'envoi en possession pour cause d'urgence*» levanta una especie de contrapoder a la fuerza de los propietarios en el *jury d'expropriation*³⁰. La declaración de urgencia podrá realizarse por *ordonnance* real en cualquier momento, pero no puede ser utilizada sino es con posterioridad al *jugement de expropriation*. Tanto una como otra son notificadas a los interesados, señalándose la suma ofrecida por la administración: Ante la discrepancia por los interesados (que han de formular una cifra diferente) el tribunal decide el pago o la consignación provisional y determina la entrada en posesión, con carácter ejecutivo y sin recurso posible. Los trabajos pueden entonces proseguir, una vez posesionado el beneficiario. Posteriormente se procede a la fijación definitiva de la indemnización aplicando las reglas ordinarias. Se trata, pues, de un suficiente equilibrio entre urgencia y garantía³¹.

Manteniendo en lo esencial el esquema recibido, se ofrece, por una parte, seguridad jurídica al declarar que el *jugement de expropriation* solo puede ser atacado en casación, por incompetencia, exceso de poder o vicio de forma, de manera que la simple violación de ley no sería motivo de oposición³²; por otra, se garantiza la percepción de ciertos rendimientos de los bienes, incluso en trance de expropiación.

La evolución posterior del esquema así asentado y su larga permanencia, es explicable no solo por el punto de equilibrio finalmente logrado, sino también por la continua adaptación a nuevas situaciones: Así, la entrada en juego de urbanismo y la consiguiente política pública dará lugar a ciertas adaptaciones (no solo de principio, pues las diferentes finalidades urbanísticas serán asumidas como causas de utilidad pública) sino también en el procedimiento expropiatorio, que ahora afecta a áreas de conjunto y originará la transformación de la expropiación en una «maquinaria» finalística, al servicio de la técnica urbana³³.

La obra revolucionaria culminada en 1810, extiende su influencia a un contexto en el que la noción de propiedad se ha transformado, pero el dibujo de la expropiación permanecerá sustancialmente igual en sus aspectos de procedimiento (no obstante la ampliación de su objeto, funcionalidad y configuración de su naturaleza). Alguna puntual jurisprudencia contribuirá al desarrollo del marco de la Ley de 13 de mayo 1841, así, la introducción de la figura del beneficiario (*arret Etablissement Vexquia*, Conseil d'Etat, 30 diciembre 1935), la determinación del control

29. Vid. G. LACHE, «L'expropriation...», cit., p. 86.

30. *Ibidem*, p. 88.

31. A. BATBIE, *Traite theorique et pratique...*, cit., p. 111. La cifra consignada debe incluir, además de la estimación del justiprecio, la suma necesaria para garantizar el pago de intereses durante dos años al cinco por ciento, decía el art. 69 de la ley de 1841.

32. Vid. A. BATBIE, *Traite theorique et pratique...*, cit., p. 53, con cita de la opinión en contra, más favorable a la aceptación de otros motivos de recurso, de DELAMARRE Y PEYRONNY.

33. LACHE, cit., p. 88.

contencioso frente a la declaración de utilidad pública (balance coste-beneficio, del *arret Ville Nouvel Ouest*, Conseil d'Etat, 28 de mayo 1971).

Solo la intervención de De Gaulle reintroducirá el diseño más original al establecer en la *Ordenance* 58-997 de 23 de octubre de 1958 (arts.11 a 13)³⁴ que el expropiante debe notificar el importe de sus ofertas y reclamar a los expropiados la presentación de sus demandas. A falta de acuerdo amigable, las indemnizaciones serán fijadas por un magistrado civil del tribunal de distrito. El texto, nuevamente, buscando mantener el equilibrio original, regula la forma en que la declaración de utilidad pública puede ser pronunciada mediante *arret* ministerial o prefectoral. Posteriormente, el *Conseil Constitutionnel* aportará la idea de que el recurso al juez civil para fijar el valor de las expropiaciones goza de valor constitucional (Decisión n° 89-256 de 25 julio 1989).

Junto con la regulación de otra alteración sustancial, exigida por la práctica, la introducción de un procedimiento de «extrema urgencia», que aún pervive en el *Code de Expropriation* vigente, estas son las facetas que han contribuido a ajustar un procedimiento expropiatorio, que, de hecho, ha sido explicado como «prototipo» (por su contradicción, publicidad, reconocimiento de intereses y ordenación secuencial) como procedimiento administrativo no contencioso³⁵.

Pero, pese a sus méritos, tal procedimiento ha sido puesto en causa numerosas veces ante el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, que ha condenado a Francia reiteradamente³⁶, pero ya en el contexto de finales del siglo xx cuando la concepción de la propiedad (y de los límites que la función social puede introducir en tal derecho) parece encaminarse hacia nuevos caminos.

Entre tanto, el camino histórico que ha seguido en España el aspecto procedimental de la garantía expropiatoria es bien conocido. En una situación de total dispersión, conviven inicialmente normas que excluyen la indemnización (por ejemplo, en el ramo de Guerra, para los derribos de edificaciones construidas con licencia en las demarcaciones militares de las plazas fuertes, que debían realizarse a costa del propietario y sin indemnización, tan pronto fuera decidido el derribo por la autoridad militar³⁷), con lejanos precedentes, siempre citados, que permitían al poder público enajenar forzosamente, previo pago (normas cuyo eco llega a la Constitución de Cádiz, art. 172, ahora como límites al poder del Rey³⁸) y con los preceptos de la Novísima recopilación que autorizaban la privación como sanción

34. Importante para explicar el sentido de las modificaciones es la Circular de 1 de septiembre de 1959 relativa a la aplicación de la misma.

35. *Ibidem*, cit., p. 80. Recuérdense que en Francia no existe una codificación, mediante ley general, del procedimiento administrativo.

36. Por ejemplo, STEDH 24 abril 2003 *Yvon c/ France*, donde, en realidad, está en juego el papel del *Commissaire du Gouvernement*; STEDH de 21 febrero 1997 *Guillemin*; 2 julio 2002 *Motais de Narbonne*, etc.

37. Real Orden de 2 de noviembre de 1834.

38. «No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a *bien vista de hombres buenos*». Este inciso final, como apunta F. L. PACHECHO, «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública», cit., responde a los viejos textos de las partidas que se citan: Ley 2ª, Título I, Partida II.

del incumplimiento de ciertos deberes de los propietarios³⁹ y la imposición de ciertas «servidumbres» por razón de las obras públicas, junto con otras normas que concedían obras públicas de envergadura⁴⁰ y regulaban el procedimiento para la adquisición de terrenos de los particulares, mediante tasación de una indemnización con intervención de peritos elegidos por ambas partes, concesionario y propietario.

Entre estas últimas, la Real Cédula de 7 de marzo haciendo concesión del Canal de Castilla, concediendo el beneficio de la enajenación forzosa y ordenando a la Compañía pagar a los dueños afectados fijándose la indemnización, a falta de acuerdo, por un perito nombrado por el juez privativo, o la Real Cédula de 24 de abril de 1834 concediendo la Reina Regente el Canal de Tamarite de Litéra. De este conjunto de actos reales se sigue un primer modelo, anterior a la ley de enajenación forzosa, que se caracteriza⁴¹ por el otorgamiento, junto con la concesión, de la facultad de expropiar, la fijación de los terrenos concretos a expropiar mediante acuerdo del Gobierno y la determinación de los justiprecios mediante perito designado, bien de mutuo acuerdo, bien mediante intervención judicial o del propio Gobierno. Dos reglas más cabe extraer de estas normas, en la medida en que se prefigura el «contencioso de la expropiación»: La imposibilidad legal de detener las obras por discrepancias en el precio ni por otro motivo (que apunta ya a la prohibición ulterior de interdictos) y la reserva de tal contencioso a favor del Consejo y no de la jurisdicción ordinaria (que anuncia la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la expropiación)⁴².

Pero junto a este modelo, convive y fue decisiva en la elaboración de la primera ley de enajenación forzosa, la problemática, heredada del Antiguo Régimen, y ya enunciada antes, de las limitaciones u ocupaciones temporales, servidumbres y su indemnización. El asunto ha sido pormenorizadamente descrito por Bassols Coma⁴³: En un sistema administrativo poco menos que embrionario, careciendo de declaración de derechos, el Estatuto Real, pronto se elaboró una «petición de

39. Han sido pormenorizadamente expuestos por E. MIGUEZ MEN, «Antecedentes y elaboración de la primera Ley de expropiación Forzosa. (Un análisis histórico de las técnicas de limitación de la propiedad privada)», RAP 104, 1984, p. 121 y ss. que cita, entre otras, disposiciones de Fernando VI y Carlos IV sobre «edificación forzosa» amenazada de venta forzosa, disposiciones singulares para obras concretas, junto a disposiciones de José Napoleón de 13 de octubre de 1810, regulando la demolición por ornato y salubridad más las indemnizaciones consiguientes y disposiciones de Carlos III para la construcción de caminos y puentes públicos de 4 y 6 de julio de 1781 (Nota 5ª al Título XXXV del Libro VII de la Nov. Rec.). Estas últimas, aunque mencionaban la justa compensación por la utilización de canteras y leñas particulares no declaraba si se trataba de expropiación o indemnización «por daños»: El problema se trasladó a la normativa posterior, planteando el caso de si debían seguirse o no las formalidades de la expropiación, y la consecuente tutela interdictal, si se entendía que se estaba en presencia de una «enajenación forzosa».

40. Se trata de concesiones reales, tal por ejemplo, el Canal Real del Manzares Real Cédula de Carlos III de 15 de mayo de 1770. *Vid.* E. MIGUEZ MEN, «Antecedentes...», cit., p. 21 y ss.

41. Anota oportunamente las referencias a las fuentes, MIGUEZ MEN, cit., p. 23.

42. *Vid.* MIGUEZ MEN, cit., p. 23, nota 72 y 75.

43. *Vid.* las Actas de aquel Encuentro (el sexto de una importante sucesión de eventos académico-profesionales al que da continuidad el presente) en S. DE DIOS, J. INFANTE, R. ROBLEDO y E. TORIJANO (coords.), *Historia de la propiedad. Servidumbre y limitaciones del dominio*, Madrid, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores. Fundación Registral, 2009. La contribución de BASSOLS COMA lleva por título «Limitaciones del dominio desde la perspectiva del derecho público», p. 737 y ss.

derechos» a la Corona (sesión de los Estamentos de 28 de agosto de 1834) entre los que se enunciaba la propiedad y su protección frente al poder público. Inmediatamente se presenta un Proyecto de Ley que, a la postre y tras una larguísima tramitación sería la Ley de Enajenación Forzosa por motivos de utilidad pública.

El resultado final fue un texto del que ahora importa destacar que se trataba de construir una garantía, frente a la situaciones del pasado, a través de un modelo exclusivamente administrativo, tanto en la definición de la utilidad pública (referida solo a obras) como en la determinación del justiprecio y el pago, y al mismo tiempo ordenar una potestad que posibilitara la realización de obras por el Estado, las Provincias o Municipios (después se añadieron la obras realizadas por compañías concesionarias o contratistas).

Ahora bien, al declarar subsistente lo previsto en la legislación especial sobre aguas, minas, tránsito, puertos u otras servidumbre se «dejó a salvo todo el derecho del Antiguo Régimen en materia de servidumbres prediales rústicas y urbanas»⁴⁴ que colisionaba con la propiedad, y que podría considerarse ahora materia no susceptible de indemnización. De ahí la precisa definición de la expropiación (término que aparecerá después en el reglamento de la Ley, que no vio la luz hasta el Real Decreto de 20 de julio de 1853) como «enajenación» frente a otras afectaciones a la propiedad. La proliferación de leyes sectoriales «especiales» ampliando la noción de utilidad pública y el objeto mismo de la expropiación resultó así inevitable (carreteras, minas, ferrocarriles, ensanche de poblaciones...⁴⁵). Pero pervivió el problema de las ocupaciones temporales, apertura de canteras, extracción de tierras o aguas, en beneficio de la ejecución de la obra. Este tema (el de la expropiación transitoria frente a la expropiación perpetua o el de la expropiación condicional frente a la expropiación real, en la terminología de la época) determinó un sinnúmero de cuestiones de competencias pues, reclamando los particulares (bien por no cumplirse las formalidades de la ley de expropiación o por inmisión y afectación a la propiedad) la justicia ordinaria intentó tutelar la libre posesión y plena y pacífica propiedad⁴⁶.

Así, mientras la conocida Real Orden de 8 de mayo de 1839 (que estableció la prohibición de admitir interdictos contra las providencias de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) fue generalizada, por la jurisprudencia, a todas las administraciones⁴⁷, las cuestiones de competencias se multiplicaron y fue precisa la Real Orden de 1 de mayo de 1848 para establecer que *siempre que la ocupación hubiera de ser perpetua, se seguirían los trámites de la ley de enajenación forzosa*, mientras en cualquier otro caso habría de estarse a lo previsto para las indemnizaciones en las Reales Órdenes

44. M. BASSOLS COMA, cit., p. 744.

45. En este punto es exhaustiva la relación que hace D. FERNÁNDEZ DE GATTA, «Expropiación forzosa y obras públicas (1812-2010)», en su contribución al VII encuentro de Historia de la Propiedad, en este mismo volumen y, para el caso particular, «Expropiación forzosa y obras públicas de carreteras: Legislación histórica y régimen vigente», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 36/2010, pp. 11-61.

46. *Vid.* J. MORALES Y SERRANO, *Tratado de las competencias y de las autorizaciones para procesar a los empleados administrativos*, Madrid, Imprenta J. Morete, 1866, p. 242 y ss., a quien seguimos en el texto. La exposición se encuentra también en BASSOLS COMAM, cit., p. 743.

47. *Ibidem*, p. 108.

de 19 de septiembre y 10 de octubre de 1845⁴⁸, conforme a las cuales, sin ningún tipo de paralización, las indemnizaciones deberían solicitarse al Jefe Político y, caso de no llegarse a acuerdo, se admitía recurso a la nascente jurisdicción contenciosa (art. 8 de la ley 2 de abril de 1845). Tal disposición pasará después a la Instrucción de Obras Públicas de 10 de octubre de 1845, cuyo impacto en la configuración de la expropiación parece decisivo.

Se construyó así una cierta garantía frente a la vía de hecho, ocasionada por la desposesión, ocupación o daño a título de «servidumbre legal», que permitió la intervención de los tribunales de uno u otro orden, en los términos que estableció el Real Decreto de Competencias de 30 de septiembre de 1858⁴⁹.

En el plano de la garantía procedimental, Melgar y Albreu⁵⁰ argumentó a favor de la revisión jurisdiccional de ciertas formas de declaración de la utilidad pública, y de la necesidad de ocupación (que deberían venir precedidas de un periodo de información pública, según el modelo francés de doble encuesta)⁵¹ pero enseguida se impusieron las consecuencias derivadas del art. 29 de la Instrucción de Obras Públicas en virtud del cual «todas las obras públicas cuya ejecución hubiese sido ordenada por el Gobierno se consideraran por el mismo hecho declaradas de utilidad pública para los efectos que marca la ley de enajenación forzosa de 17 de julio de 1836» (art. 29 de la Instrucción General para promover y ejecutar las obras públicas, de 10 de octubre 1845). Por lo que afecta al justiprecio, si bien la procedencia de la reclamación frente a la decisión de los peritos solo se admitía por vicios de forma, finalmente por Real Orden de 8 de Julio de 1863 se sentó la doctrina de la admisión del recurso en cuanto al fondo.

La historia posterior de la expropiación en España es conocida y aparece vinculada a la evolución constitucional, estudiada en otras contribuciones de este mismo volumen. El art. 14 de la Constitución de 1869 («Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no

48. Vid. F. CARDENAS, *El Derecho Moderno. Revista de Jurisprudencia y Administración*, tomo IV, Madrid 1848, p. 545 y ss.

49. Boletín de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, 10, Madrid, 1859.

50. B. MELGAR Y ABREU, *Tratado de expropiación forzosa por causa de utilidad pública*, Madrid, Imprenta M. Romero, 1889, p. 177 y ss.

51. M. ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Elementos de derecho administrativo*, tomo III, Granada, 1843, expone así el sistema de la Ley: «Se entienden por obras de utilidad pública, las que tienen por objeto directo proporcionar al estado en general, á una ó mas provincias ó á uno ó mas pueblos cualesquiera usos ó disfrutes de beneficio comun, bien sean ejecutadas por cuenta del erario, ó de las provincias ó pueblos, bien por compañías ó empresas particulares autorizadas competentemente (art. 2.º de la misma ley). 2.º Si para la ejecución de la obra hay que imponer una contribucion que grave á una ó mas provincias, la declaración de ser aquella de utilidad pública y el permiso para emprenderla son objetos de una ley. Pero en los demás casos lo son de una real orden, á cuya expedición han de preceder los siguientes requisitos: I. La publicación del proyecto en el boletín oficial de la provincia ó provincias, señalándose un término proporcionado para que los habitantes de los pueblos que se supongan interesados, puedan exponer ante el jefe político lo que les parezca. II. Que la diputación provincial, oyendo á los ayuntamientos del pueblo ó pueblos interesados, exponga su dictamen y lo remita al gobierno ó á la respectiva dirección (art. 3.º de dicha ley). III. Declarada la utilidad pública de la obra y habilitada su ejecución con el correspondiente permiso, debe el jefe político en unión con la diputación provincial oír á los interesados por un término breve, y decidir sobre la necesidad de que el todo ó parte de la propiedad de que se trate sea concedida con dicho objeto: y en el caso de no conformarse estos con la decisión, el mismo jefe ha de remitir el expediente al gobierno para que resuelva sin ulterior recurso.»

se ejecutará sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado) obligaba a la instauración de un sistema judicialista en lo que hace a la autorización de la desposesión, la fijación y el previo pago del justiprecio. La «fase administrativa» quedaba limitada a las operaciones previas de declaración de la causa expropiandi (la utilidad común) y su concreción mediante el cuerdo de necesidad de ocupación. Ello obligó a modificar el ordenamiento en los términos que también se estudian en este volumen⁵². Igualmente ha sido estudiado el significado del art 10 de la Constitución de 1876 (que menciona la «autoridad competente» y «previa la correspondiente indemnización» así como la protección frente a la vía de hecho) que dio pie a que por Real Decreto de 3 de febrero de 1877 (Gaceta del 4 de febrero) se restableciese en su fuerza y vigor la legislación previa al decreto de 12 de agosto de 1869, que se derogaba. La Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 vino a dar cumplimiento inicial a los requisitos constitucionales enumerando un amplio conjunto de obras que se considerarían «públicas» por destinarse al uso común general o a servicios públicos.

Un poco antes, la expropiación se había convertido en el instrumento esencial de la Legislación de Ensanche de poblaciones, prefigurando un duradero vínculo expropiación-urbanismo, que se añadirá al establecido con las obras públicas. El art. 2 de la Ley de Ensanche de 29 de junio de 1864 había otorgado a los Ayuntamientos la iniciativa del ensanche, pero la decisión correspondía al Gobierno⁵³. El importante papel que la Ley otorgaba a las Juntas de Ensanche (en materia de control de fondos, pero también en la intervención sobre los justiprecios –nombroamiento de peritos en representación de la propiedad–) fue recortado por la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876.

El vínculo entre expropiación y urbanismo pasará a la propia Ley de Expropiación Forzosa de 1879⁵⁴ (que dedica expresos preceptos al saneamiento y mejora de poblaciones), tras haberse ya advertido «el nuevo rumbo» que la institución tomaba y la consiguiente diferenciación frente a la misma de la propiedad rústica y propiedad urbana, en la discusión de la Ley de Ensanche de 1864, discusión en la que se señaló la conveniencia de proceder previamente a la modificación de la ley general de expropiación⁵⁵, a la vista de las nuevas finalidades que ahora adoptaba

52. *Vid.* las contribuciones de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y FERNÁNDEZ DE GATTA en este mismo volumen, esta última ya citada. De FERNÁNDEZ DE GATTA *vid.*, así mismo, y con mayor detalle: «Expropiación Forzosa y obras públicas de carreteras: Legislación histórica y régimen vigente» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 37, 2010, p. 11 y ss.

53. Así, mediante Ley de 23 de julio de 1878 (Gaceta del 31) se autorizó al Ayuntamiento de Málaga la realización de ciertas calles al amparo de la ley de expropiación de 1836 y la ley de ensanche de poblaciones.

54. Reglamento aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1879.

55. *Vid.* Diario de Sesiones de Cortes, Congreso de los Diputados. Legislatura de 1863 a 1864, tomo III, n 110, Sesión de 24 de Abril 1864, p. 1670 y ss.: Sr. Casanova: «no hay a los ojos de la ley y del derecho mas que un género de propiedad: la propiedad urbana es enteramente igual á la rústica en sus relaciones con la expropiación forzosa: cualquiera otra cosa que se sostenga parte de principios á mi entender equivocados y menoscaba la idea legal de la propiedad. Yo entiendo que ni por razón de embellecimiento, ni por razón de una comodidad mas ó menos bien entendida, puede imponerse á la propiedad urbana obligaciones especiales que no alcancen á la rústica; que lo único que puede haber de grave, que lo único que puede haber de importante, está reducido á saber qué condiciones especiales pueden pesar sobre la propiedad urbana por razón de

la expropiación con relación a la propiedad urbana. Singularmente se justifica en esta nueva concepción la expropiación de zonas laterales a los viales (art. 47 de la Ley de Expropiación de 1879) como técnica urbanística. La Ley de 18 de marzo de 1895 ampliará este permanente vínculo expropiación/urbanismo, ahora referido a las operaciones de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones, aunque esta última siga siendo, sobre todo, una ley sobre expropiaciones especiales más que una ley urbanística⁵⁶.

En la Ley 10 de enero 1879 y su reglamento de 13 de junio igual año, el procedimiento expropiatorio respondía a fases ya consolidadas: Declaración de utilidad pública, necesidad de ocupación, justiprecio, pago y toma de posesión. Respecto de la primera, la Ley, en conexión con la legislación de obras públicas (general o sectorial) alivia las exigencias formales «agotando las posibilidades de entender implícita la autorización para expropiar en el cumplimiento de los requisitos que condicionan la aprobación del proyecto de obra o servicio en la medida en que tales requisitos aseguren la oportunidad y conveniencia»⁵⁷, con relación a los bienes inmuebles. Con relación a los bienes muebles, se mantiene la exigencia de declaración legal expresa, salvo supuestos de declaración legal previa genérica, para una clase de bienes, en cuyo caso se requiere acuerdo del Consejo de Ministros.

Cuando era necesaria la declaración expresa de utilidad pública, el Reglamento de la Ley (Real Decreto de 13 de junio 1879), señalaba que el proyecto fuera sometido a información pública (arts. 2 y ss.) antes de la aprobación de la declaración de utilidad pública (mediante Real Decreto, resolución del Gobernador Civil) o

salubridad, porque en efecto la razón de salubridad es una razón que cae bajo el dominio del legislador, pero con el pretexto de ornato no puede en manera alguna hacerse una legislación especial de expropiación forzosa con relación a la propiedad urbana. Creo pues que sin inconveniente ninguno puede dejarse la cuestión de expropiación forzosa íntegra para la ley general de enajenación forzosa; íntegra lo mismo para la expropiación por razón de construcción de carreteras que para la expropiación por razón de vías férreas. Nosotros sobre todo, al tratar como íbamos á tratar aquí de una ley de ensanche, no podíamos tener la aspiración de introducir en nuestro derecho principios nuevos que no fuesen todavía en él conocidos. Eso es siempre muy grave en toda legislación: y si en alguna ocasión pueden recordarse las palabras del sabio autor de las Partidas, las palabras con que concluye su última ley, recomendando que siempre que se trate de hacer innovaciones de este género, se piense mucho- antes de alterar el derecho antiguo, es en lo que se puede referir al derecho de propiedad».

Contesta el Diputado Sr. Fuentes: «Respecto de la cuestión de la ley de expropiación, creo que debía preceder á esta, y para demostrarlo no haré mas que una sencilla pregunta á la Comisión: ¿es verdad que en este proyecto de ley se alteran algunas de las disposiciones de la ley de expropiación? Sí; luego esta ley debía haber precedido á la que nos ocupa».

56. Con independencia de que en esta legislación se atisbe (dada la posibilidad de realizar las obras mediante concesión) un antecedente preciso del «agente urbanizador» posterior.

57. F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, 3ª, La Ley, Madrid, 2007, p. 552. Tales posibilidades eran (art. 11) las obras que se llevaran a cabo de conformidad con la Ley de Obras Públicas, las comprendidas en los planes generales, provinciales y municipales mencionados en dicha ley, todas las obras que hubiesen sido autorizadas por una ley singular, las mencionadas en leyes sectoriales, todas las de policía urbana y en especial las de ensanche y reforma interior de poblaciones.

Fue esta última legislación la que abrió la posibilidad de declaraciones implícitas de utilidad pública, excepción a la declaración individual, que después seguirá la legislación de ferrocarriles, carreteras, aguas o puertos, promulgada inmediatamente antes de la Ley de Expropiación de 1879.

antes de la presentación del proyecto de ley (al que se refiere el art. 10) que la debía declarar⁵⁸.

Sobre la base del replanteo del proyecto, se determinaba la extensión de bienes y los propietarios afectados, admitiéndose, de nuevo, un periodo de reclamaciones resolviéndose por el Gobernador, con recurso ante el Ministro del Ramo⁵⁹.

En la época, las novedades de la Ley se localizaron sobre todo en materia de justiprecio, comenzando por la exigencia de que al evaluar el justiprecio se tomen en cuenta, como compensación de los daños y perjuicios los beneficios que las obras produzcan a los dueños de las fincas parcialmente expropiadas, en segundo lugar, la facultad (que procede de la legislación de ensanche) de ocupar las fincas previo depósito de un determinado valor de tasación incrementado con un pago de intereses anuales y en tercer lugar, en el régimen de determinación del justiprecio, ahora decidido, en suma por el Gobernador Civil, oída la Comisión provincial, pese a la previa intervención de los peritos (con presencia posible de un tercero, designado por el juez, aunque sin decisión dirimente, y cuya propuesta debía mantenerse entre los avalúos de los dos anteriores, y con valor de simple dictamen⁶⁰).

El proyecto de Ley de Montero Ríos (cuya presentación a Cortes fue autorizada por Real Decreto de 3 de julio de 1886) pretendió volver a un sistema judicialista estricto en la fijación del justiprecio y pago, mientras la Ley de 30 de julio de 1904 reforzó las posibilidades de ocupación del inmueble, mediante depósito de una cantidad, ante la discrepancia de las tasaciones de expropiante y expropiado.

Dejando al margen legislación sectorial, la evolución ulterior vendrá dada, en materia de procedimiento, por una parte por lo previsto en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y el Reglamento de Obras y servicios municipales de 14 de julio de ese mismo año, conforme a los cuales la aprobación definitiva, que corresponde al Ayuntamiento, de los proyectos en materia de abastecimiento de aguas y recogida de residuales, en relación a ciertos establecimientos (cuarteles, asilos, hospitales) lleva consigo la declaración de la utilidad pública de las obras que comprenda. Esta misma técnica de simplificación procedimental, será después extendida al Ramo de Guerra por el Real Decreto de 18 de mayo de 1928.

Penetra así en la práctica de la expropiación, de modo definitivo, la preocupación por aligerar el procedimiento formal ordinario cuyo despliegue práctico no ha

58. Ordenaba el art. 14 del Reglamento que las resoluciones de los Gobernadores civiles en los casos en los que les correspondiera la declaración de utilidad pública «habrán de ser en todo caso razonadas, haciéndose cargo de las reclamaciones que se hubieran expuesto en el curso de las informaciones y demostrando su procedencia o improcedencia según los casos». Publicadas las resoluciones, contra las mismas podrá recurrirse en vía gubernativa.

El art. 18 del Reglamento sistematizaba el amplio conjunto de casos en los que tales trámites de declaración de la utilidad pública no procedían (declaración implícita).

Debe anotarse que, conforme al Decreto-Ley de 14 de noviembre de 1868 no se hacía ninguna declaración de utilidad pública por Ley, sino por el Gobierno Central. El Decreto Ley citado fue declarado vigente por ley de las Cortes Constituyentes de 20 de agosto 1873 (Gaceta de ese mismo día).

59. Una Real Orden de 17 de marzo de 1881 entendió que de no resolverse en el plazo de 30 días debe entenderse *decidido el recurso a favor del apelante*.

60. *Vid.* P. ALSOLA, «Ley de Expropiación Forzosa», *Revista de Obras Públicas*, tomo XXVII, número 9, p. 97 y ss.

sido fácil. Si por una parte se van a aligerar las exigencias de la «fase administrativa previa» (declaración de la utilidad pública y de la necesidad de ocupación), no se renunciará a las técnicas previas (depósito de una parte del justiprecio) que permitan una más fácil y rápida ocupación por el expropiante o beneficiario. Al servicio de las mismas finalidades, señalará posteriormente la Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación de 16 de diciembre de 1954 *hubo de improvisarse, un tanto bajo el apremio de circunstancias de excepción, un procedimiento de urgencia, a fin de conseguir evitar que la utilización de mecanismos legales fuera de fase pusiera trabas o entorpeciera la acción administrativa*, procedimiento de urgencia introducido por Ley de 7 de octubre de 1939, texto que *eliminó la exigencia de que el pago de la indemnización fuese previo a la eficacia de la operación expropiatoria, aunque limitando este régimen a los supuestos declarados de «urgente ejecución» por el Gobierno*, posibilidad que, formulada como excepción a la regla común del previo pago, terminó por funcionar como habitual⁶¹.

El significado de la Ley de 1954 en nuestra historia legislativa ha sido suficientemente caracterizado (un nuevo concepto de expropiación, mantenimiento de principio de la reserva de ley en la declaración de la causa de utilidad pública o interés social, adopción de la innovación anterior de las expropiaciones urgentes frente a la regla de previo pago, adopción del sistema del jurado provincial de expropiación, sistema de garantía de la cuantía de los justiprecios⁶²) destacándose mejoras en el procedimiento (y, a través de la práctica jurisprudencial o de la incidencia constitucional, también de la garantía: Este el caso de la admisión del recurso contencioso frente al acuerdo de necesidad de ocupación, contra la dicción literal de los arts. 22 y 126-1 de la Ley⁶³).

61. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La LEF de 1954 medio siglo después», RAP, núm. 156, 2001, p. 251 y ss. La citada Ley es debida, según el maestro, a la pluma de Jordana de Pozas. No puede ignorarse el peso que en la consolidación del que hoy es el procedimiento «estándar» de expropiación tuvo, además de la comentada ley, la legislación de carreteras de los años 60 del pasado siglo. Se generaliza así la declaración de utilidad pública como efecto de un acto diferente (por ejemplo, del Decreto de adjudicación de una autopista en régimen de concesión) la necesidad de ocupación como implícita en la aprobación del proyecto, y la declaración de urgencia de la expropiación: Véase la Ley 8/72 de Autopistas en régimen de concesión, y D. FERNÁNDEZ DE GATTA, «Expropiación Forzosa y obras públicas de carreteras...», cit., p. 43.

El legislador dejó muy pronto de creer en su propio esquema legal, que vino a derrumbarse dejando pado al procedimiento excepcional de urgencia, denunciaba T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en 1972, señalando como la legislación de los Planes de Desarrollo adoptaron conscientemente esta vía. Vid. del autor citado, «Expropiación y responsabilidad: Nuevos criterios jurisprudenciales», RAP, n° 67, p. 147 y ss.

62. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La LEF de 1954 medio...», cit., p. 252.

63. Art. 22. «1. *Contra el acuerdo de necesidad de ocupación se dará recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente, que podrán interponer los interesados en el procedimiento expropiatorio, así como las personas que hubieran comparecido en la información pública.* 2. *El plazo para la interposición del recurso será de diez días, a contar desde la notificación personal o desde la publicación en los Boletines Oficiales, según los casos.* 3. *El recurso habrá de resolverse en el plazo de veinte días. La interposición del recurso de alzada surtirá efectos suspensivos hasta tanto se dicte la resolución expresa. Contra la orden ministerial resolutoria del recurso no cabrá reclamar en la vía contencioso-administrativa».* Art. 126. «1. *Contra la resolución administrativa que ponga fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, con excepción del caso previsto en el número tercero del artículo 22».* Desde, por lo menos, las SSTs 14 de Junio 1983, 6 de junio y 28 de noviembre 1984, tales preceptos se han entendido derogados por la Constitución.

Al establecerse, en la determinación del justiprecio, un sistema administrativo puro (aunque ahora centrado en un sistema de «jurados de expropiación», órganos administrativos que se pretendían de composición paritaria en la representación de intereses), aunque aparentemente se apartó al Poder Judicial, lo cierto es que la permanente litigiosidad en torno a la cuantía de los justiprecios desvió hacia los tribunales contenciosos (y, ya en sede de prueba en el proceso contencioso, hacia la valoración del perito designado por el tribunal) la fijación de dicho justiprecio, con pérdida de la inmediatez en la determinación de los mismos, y con el coste de incrementar notablemente su cuantía final.

Lo cierto es que la práctica del procedimiento expropiatorio a lo largo de este medio siglo ha ido degenerando hasta extremos que resultan poco admisibles. La fase previa de declaración de la causa expropiando, que ahora incluye no solo la utilidad pública –generalmente identificada con la necesidad de uso público o la necesidad de destinar un inmueble al servicio público– sino también el *interés social*, (identificado con intereses que trascienden al puramente individual, conectados con fines generales o colectivos que se satisfacen con fórmulas distintas del uso público) ha ido evolucionando hacia formas genéricas e implícitas, haciendo casi siempre excepcional (y normalmente conectadas con «expropiaciones singulares por ley», de peculiar problemática) la declaración singular.

La tipología ha evolucionado hacia un cuadro en el que la declaración genérica, por Ley, con la necesidad de especificar para cada operación expropiatoria la concurrencia de la causa genérica (art. 10 LEF⁶⁴) se ha transformado en una especie de cláusula de estilo, presente en cada sector normativo. Pero, además, lo que es peor, las declaraciones legales han ido tomando un aspecto no ya genérico (una clase de obras) sino «indeterminado» (todo tipo de obras relativas a un sector o finalidad). Solo como ejemplo: Ley 42/2007 –Patrimonio Natural–, art. 10: *la declaración de un espacio natural protegido lleva aparejada la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados*. Resulta difícil establecer, por tanto, si la realización de una obra concreta está cubierta por la declaración genérica o no lo está. Son los bienes, no la finalidad de las obras sobre los mismos, los que resultan objeto de calificación (!). El intérprete debe suponer que cualquier obra pública que tenga que ver con las finalidades de la declaración del espacio natural, tiene ya declarada su utilidad pública a efectos de expropiación.

Pero junto a esta primera crítica *formal*, también en el aspecto material se ha planteado la cuestión de si cualquier destino ulterior de los bienes puede ser calificado de utilidad pública a los efectos de posibilitar su expropiación. Reconocido un amplio poder de apreciación al legislador (STC 166/86) siempre queda en pie la

Sobre la jurisprudencia anterior, declarando exenta de control jurisdiccional la declaración de la utilidad pública (discrecional) y la necesidad de ocupación, *vid.* N. RODRÍGUEZ MORO, «La expropiación forzosa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», RAP, núm. 34, 1961, p. 121 y ss.

64. «En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, –hoy también Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma– salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa».

cuestión de si cualquier finalidad puede justificar el abatimiento de la propiedad⁶⁵. Se ha propuesto aquí la aplicación del principio de proporcionalidad, no solo en la determinación de la medida expropiatoria frente a otras posibles, sino también en la opción entre una expropiación legislativa y otra puramente administrativa⁶⁶, y parece que tal criterio debe también tomarse en consideración al vincular determinadas finalidades públicas con el uso de la potestad expropiatoria, que no otra cosa es, en nuestro sistema, la declaración previa de la causa expropriandi.

Más pernicioso, si cabe, ha resultado ser, en el plano de la garantía que debe ofrecer el procedimiento expropiatorio, el uso general no solo de la utilidad pública, sino también de la necesidad de ocupación «implícita» en la aprobación de Planes de obras y servicios. Es bien conocido el derecho positivo (art. 10 LEP para la utilidad pública de las expropiaciones de inmuebles, art. 52 para la necesidad de ocupación en las expropiaciones urgentes) y, tal como someramente se ha expuesto, su origen histórico. Lo que no siempre se destaca es que a consecuencia del juego combinado del dispositivo legal, el expropiado puede llegar a tener conocimiento de la expropiación solo inmediatamente antes de la toma de posesión por la administración. He aquí una quiebra fundamental del sistema que ha sido oportunamente denunciada, con graves calificativos, por Fernández Rodríguez⁶⁷.

Si a esto se une la proliferación de Jurados de Expropiación autonómicos, propiciados por un mala jurisprudencia del TC (STC 251/2006), y la restricción legal a determinados criterios valorativos en la fijación del justiprecio (así, art. 23 del TR Ley del Suelo, valoración del suelo rústico cualquiera que sea la finalidad de la expropiación, mediante un sistema de capitalización de la renta agraria muy cercano a un mecanismo ya condenado por el TEDH⁶⁸), la afirmación del autor antes citado parece una descripción más que un calificativo.

Por otra parte, admitida la posibilidad de leyes singulares expropiatorias, que declaran en concreto una operación como merecedora de la expropiación que se

65. El establecimiento de un parque temático de ocio, de iniciativa y gestión privada ¿puede justificar el lanzamiento por ley de la potestad expropiatoria sobre terrenos privados? Esta es la problemática de la jurisprudencia del Tribunal Supremo USA *Kelo v. City of New London*, de 2005 (545 U.S. 469 [2005]). Para el caso español, *vid.* el ejemplo manejado por LÓPEZ MENUDO, CARRILLO DONAIRE y GUICHOT REINA, *La expropiación forzosa*, Valladolid, Lex Nova, 2006 que examina la STS de 8 de octubre 1999, desestimando la pretensión del recurrente y la posibilidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad del texto legal aplicado para expropiar una finca con la finalidad de construir un parque temático de ocio de titularidad privada.

66. J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución Española», *RAP*, n° 177, 2008, p. 157 y ss., en concreto, p. 186.

67. *La expropiación es hoy la vergüenza del derecho público español*, viene a afirmar el citado autor. *Vid.* «Por una nueva ley de expropiación forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio», *RAP*, n° 166, p. 7 y ss. No existe, en efecto, que sepamos nosotros —salvo quizá la llamada expropiación indirecta italiana—, y tal como denuncia el autor citado, un país con tan leve nivel de protección procedimental de la expropiación como el de España. Téngase presente, para mayor vergüenza, que la reserva expresa que en su día se introdujo al ratificar el Protocolo Adicional Primero (que afirma la protección del derecho de propiedad, y los requisitos de la expropiación) al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales sigue en vigor.

68. Sentencia *Scardino c. Italia* del TEDH de 29 de marzo de 2006.

regula en el articulado, surgen de inmediato otros problemas más delicados. Resulta patente que si la ley es materialmente expropiatoria (por afectar al contenido esencial o suponer la privación singular acordada imperativamente de un derecho) y no contiene previsión de indemnización, el acto legislativo resulta inconstitucional. Pero no siempre se ha destacado que no cualquier previsión indemnizatoria es suficiente para validar la operación legislativa. De hecho, no lo es (así nos lo parece, al menos) una previsión al modo de las cláusulas transitorias de las Leyes de Aguas o Costas (leyes 29/85 de aguas y Ley 22/88 de Costas) transformando lo que eran propiedades en meras concesiones administrativas: De hecho, con esta técnica se concede como justiprecio lo que ya formaba parte de la titularidad previa, de manera que se considera *justiprecio* la simple permanencia en una posibilidad de uso (al que se tenía pleno derecho) degradada respecto de la titularidad inicial. No parece respetarse la idea de «justo equilibrio».

Con ello, la degradación de la institución expropiatoria parece ya haber entrado, en España, en una dinámica en la que se afecta el aspecto material de la expropiación. Su normativa y práctica positiva parece no respetar el contenido del derecho de propiedad, al menos a los ojos de juristas extranjeros que no dejan de sorprenderse de la facilidad (en virtud de alguna legislación urbanística, o en virtud de la aplicación de la Ley de Costas) con que se deshacen titularidades dominicales que se creían amparadas por el Registro de la Propiedad⁶⁹.

69. Algunos párrafos del conocido como *Informe Aucke* del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 2009 identifican la distancia a la que se ha situado el estándar español de protección de la propiedad, respecto del común europeo:

«Considerando, el artículo 1, párrafo primero, del Protocolo adicional nº 1 al CEDH que declara que: “toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes”; que “nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional”; y que, según el párrafo segundo, “las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas”, y que, al ratificar dicho Protocolo, España formuló una reserva respecto del artículo 1 a la vista del artículo 33 de la Constitución Española,

»Considerando que *la obligación de ceder propiedad privada adquirida legítimamente sin entablar el proceso debido ni percibir la indemnización adecuada, así como la obligación de pagar costes arbitrarios por el desarrollo de infraestructuras no solicitadas y a menudo innecesarias, constituyen una vulneración de los derechos fundamentales de la persona en virtud del CEDH* y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase por ejemplo, Aka contra Turquía),

»Considerando “... *los abusos al que están sometidos miles de ciudadanos de la UE, quienes, como consecuencia de los planes elaborados por los agentes urbanizadores, no sólo han perdido sus bienes legítimamente adquiridos, sino que se han visto obligados a pagar el coste arbitrario de proyectos de infraestructuras a menudo no deseadas e innecesarias que afectaban directamente a sus derechos a la propiedad y que han acabado en catástrofe financiera y emocional para muchas familias...*”,

»Pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad; ello sería contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario (véase la sentencia del TJCE, de 29 de enero de 1985, en el asunto C-234/83, *Gesamthochschule Duisburg*, p. 333) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección en el marco del Derecho de la UE...».

NOTAS SOBRE LA PRIVACIÓN DE LA PROPIEDAD Y LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL SISTEMA DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS¹

Javier Barcelona Llop
Universidad de Cantabria

1. INTRODUCCIÓN

EL ARTÍCULO 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 situó al de propiedad en el selecto grupo de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre cuya conservación se consideraba el objeto de toda asociación política; el artículo 17, recalando que era inviolable y sagrado, admitió no obstante su privación «dorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité». Desde entonces hasta hoy, ha corrido agua en abundancia bajo los puentes de la vieja Europa y las concepciones acerca del derecho de propiedad han sufrido una importante evolución, como también las relativas a la potestad expropiatoria; sin embargo, la garantía de aquel derecho y la previsión de su privación, sujeta ésta a determinadas condiciones y requisitos, siguen yendo de la mano en los textos relevantes. Valga el recordatorio del artículo 17.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, que cronológicamente es el último testimonio de esa vinculación normativa secular entre el reconocimiento del derecho de propiedad y la admisión de su privación imperativa².

1. Estas páginas anticipan algunas de las ideas que desarrollo en un estudio en curso de elaboración cuando las remito a los organizadores del Encuentro a principios de marzo de 2011. La lógica necesidad de no exceder los límites que razonablemente debe tener cualquier contribución a una obra colectiva ha obligado a seleccionar los temas abordados y ha condicionado la extensión del tratamiento dispensado a los que han superado el corte, siempre somero y a veces hasta telegráfico. Las sentencias se citan en el texto abreviadamente y de manera completa en el apéndice que figura al final. El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto DER2009-14473-C02-01, cuyo investigador principal es el profesor Luis Martín Rebollo.

2. No hemos de volver sobre este artículo 17.1, pero no está de más recordar que la jurisprudencia de Estrasburgo relativa al precepto europeo que va a ocuparnos a lo largo de las páginas siguientes

A idéntica estructura obedece el artículo 1 del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Convenio), firmado en París el 20 de marzo de 1952 por los mismos Estados que habían firmado aquel en Roma apenas quince meses atrás³. Su texto es el siguiente:

Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas.

Que la materia no accediera al texto del Convenio se debe a que las negociaciones sobre el particular encallaron por razones que no es caso de relatar ahora⁴. Sí conviene

constituye una herramienta de primer orden para su exégesis como consta en la *explicación* pertinente del *Praesidium* de la Convención que redactó la Carta y se deduce del artículo 52.3 de la misma. Es verdad que entre el artículo 1 del Protocolo Adicional y el artículo 17.1 de la Carta median diferencias no poco importantes, pero la interpretación jurisprudencial del primero tiende entre ellos un puente sólido que sin duda las salva; de hecho, la doctrina que ha analizado la protección que la Carta dispensa al derecho de propiedad y estudia las condiciones de su privación toma a la jurisprudencia de Estrasburgo como punto de referencia. Por ejemplo, H. PAULIAT, «Article II-77-§1. Droit de propriété», en L. Burgorgue-Larsen, A. Levade y F. Picod, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, Bruylant, 2005, tomo 2, pp. 232 ss.; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «Artículo 17. Derecho a la propiedad», en A. Mangas Martín (dir.), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, 2008, pp. 339 ss.

3. El Primer Protocolo Adicional no se refiere únicamente al derecho de propiedad, pues también garantiza el derecho a la instrucción y el derecho a elecciones libres. Junto a los protocolos 4, 6, 7, 12 y 13 pertenece a la categoría de los que añaden derechos al catálogo de los inicialmente garantizados y nos referiremos a él en lo sucesivo como el Protocolo o el Protocolo Adicional; en la actualidad, está vigente en todos los Estados miembros del Consejo de Europa, excepto en Suiza y en Mónaco (que lo han firmado en 1976 y 2004, respectivamente), aunque no puede afirmarse con certeza que sea a causa del modo en que garantiza el derecho de propiedad que esos dos Estados no lo hayan ratificado puesto que, como hemos señalado, protege también otros derechos. El Protocolo entró en vigor para España el 27 de noviembre de 1990, más de doce años después de su firma. Las razones de tanto retraso no son fáciles de advertir (cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Las garantías de la expropiación según el Derecho europeo», *Documentación Administrativa*, n.º 222, 1990, pp. 26-27), como tampoco es sencilla la comprensión de la reserva formulada por nuestro país al artículo 1; sobre este punto, y además del trabajo últimamente citado, J. A. CARRILLO SALCEDO, *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Ed. Tecnos, 2003, pp. 35-36; J. BARNÉS, «La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la propiedad privada», en el libro, coordinado por él mismo, *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Ed. Tecnos, 2005, pp. 124-125. Precisemos que la citada reserva, publicada en el BOE de 12 de enero de 1991, se formula a la luz del artículo 33 de la Constitución con el deseo de «evitar cualquier incertidumbre en lo que se refiere a la aplicación del artículo 1 del Protocolo».

4. *Vid.* Y. HAECK, «The genesis of the property clause under article 1 of the First Protocol to the European Convention on Human Rights», en H. Vandenberghe (ed.), *Propriété et droits de l'homme. Property and human rights*, Die Keure/La Charte-Bruylant, 2006, pp. 163 ss.; C. B. SCHUTTE, *The European Fundamental Right to Property*, Kluwer-Deventer, 2004, pp. 16 ss. El episodio revela la incierta situación del derecho de propiedad en el contexto del Derecho internacional de los derechos humanos de la que habla F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 2008 (9.ª ed.), p. 569.

mencionar, en cambio, que el precepto no garantiza formalmente el derecho de propiedad y que omite toda referencia a la indemnización en caso de privación o expropiación, en contraste con lo que disponían los textos más representativos del constitucionalismo europeo de la época (artículos 42 de la Constitución italiana de 1947 y 14 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949) e incluso de la anterior a la Segunda Guerra Mundial (artículos 153 de la Constitución de Weimar y 44 de la española de 1931). El contraste crítico entre el tenor literal del artículo 1 del Protocolo Adicional y el de esos otros potenciales referentes normativos está sin duda servido; pero con independencia de cuáles fueron los motivos que determinaron que las negociaciones conducentes a la adopción del precepto desembocaran en una formulación normativa que hoy podemos tener por manifiestamente mejorable, lo decisivo es que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH o el Tribunal) ha colmado lagunas y resuelto aparentes imprecisiones en los términos que comentaremos más adelante.

Si Protocolo Adicional entró en vigor el 18 de mayo de 1954, al cumplirse la exigencia del depósito de diez instrumentos de ratificación, no nació propiamente a la vida jurisprudencial hasta la Sentencia *Sporrong y Lönnröth* (1982), siquiera la Comisión se hubiera ocupado antes del mismo y avanzado algunos argumentos que luego figurarán en la exégesis jurisdiccional del precepto⁵. No hemos de extraer ninguna conclusión importante de la circunstancia de que el Tribunal tardara más de dos décadas en abordar frontalmente la elucidación de la garantía europea del derecho de propiedad⁶, pero sí constatar que, una vez franqueada la puerta, la frecuencia de sus pronunciamientos comenzó a ser regular para, aproximadamente en el tránsito entre los dos siglos, adquirir un ritmo en verdad enérgico, casi torrencial. Muestra de ello es que si hasta el último suspiro del año 2010 el Tribunal ha constatado en 11.438 sentencias la violación de, al menos, uno de los preceptos del sistema del Convenio, 2.414 han declarado la vulneración del artículo 1 del Protocolo Adicional⁷. No todas ellas se refieren a violaciones consistentes en privaciones de la propiedad, pues las injerencias susceptibles de análisis y eventual censura a la luz del precepto son de índole muy diversa, pero la cifra revela la extraordinaria vitalidad jurídica alcanzada en relativamente poco tiempo por una disposición hasta hace no mucho sumida, por las razones que fueren, en una suerte de letargo.

En lo sucesivo, centraremos nuestra atención en los aspectos más destacados del régimen europeo de las privaciones de la propiedad, teniendo en cuenta tanto

5. Cfr. A. DRZEMCZEWSKI, «Le droit à la propriété et la Commission Européenne des Droits de l'Homme», en G. Guérin (ed.), *Il diritto de proprietà nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, 1989, pp. 27 ss.

6. Dicho plazo se señala teniendo en cuenta que la primera Sentencia del Tribunal sobre el fondo de un asunto (*Lawless contra Irlanda*) data de 1961.

7. Tomo los datos de la página *web* del Tribunal (<http://www.echr.coe.int/echr>, última entrada: 21 de febrero de 2011). De los 45 Estados miembros del Consejo de Europa que han ratificado el Protocolo Adicional (ya hemos mencionado que Suiza y Mónaco no lo han hecho), Turquía, Rumania, Rusia, Italia y Ucrania son los que, con diferencia, acumulan mayor número de sentencias en contra (574, 4231, 430, 297 y 293, respectivamente); a la fecha de cierre del presente trabajo, España ha sido condenada únicamente dos veces: asuntos *Muñoz Díaz* (2009) y *Tendam* (2010), ninguno de los cuales tiene que ver con la privación de la propiedad.

la jurisprudencia de Estrasburgo como la doctrina que la analiza y esclarece. Repararemos en primer lugar en ciertas cuestiones de orden general e interesantes para la debida comprensión de artículo 1 del Protocolo para, después, descender a las específicas cuestiones que suscita la segunda frase de su párrafo primero, que es la que realmente nos interesa [«(n)adie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional»].

2. ALGUNAS CLAVES DE LA EXÉGESIS JURISPRUDENCIAL DEL ARTÍCULO 1 DEL PROTOCOLO ADICIONAL

2.1. Protagonismo de la primera norma

Ninguna de las versiones auténticas del artículo 1 del Protocolo Adicional indica expresamente que protege el derecho de propiedad. Según la inglesa, «[e]very natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions», mientras que la francesa señala que «[t]oute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens». El Tribunal, sin embargo, aclaró que el precepto garantiza el derecho de propiedad en la primera ocasión que tuvo de aludir al mismo. Haciéndose eco de las diferencias terminológicas que se aprecian entre aquellas versiones, apuntó la idea en *Handyside* (1976, § 62), y la confirmó en *Marckx* (1979), indicando en ésta que el artículo 1 garantiza en sustancia el derecho de propiedad (§ 63) y que se refiere únicamente al disfrute de bienes cuya titularidad ya se posee, no a aquellos cuya titularidad está por adquirir a través de un medio u otro (§ 50). Si cabe pensar que el Tribunal reformuló el derecho protegido⁸, no podemos sino constatar que merced a ello el sistema del Convenio se aproximó a los textos constitucionales que, formalmente, garantizan el derecho de propiedad.

En los dos casos citados, el Tribunal se detuvo en el precepto de modo casi tangencial pues los elementos principales de los litigios eran otros. Será en la Sentencia *Sporrong y Lönnroth* (1982) donde desvele la economía interna del artículo 1 del Protocolo Adicional en unos términos que no han variado sustancialmente desde entonces⁹. En síntesis, el Tribunal sostiene que el precepto se descompone

8. En este sentido, F. SUDRE, «Le “droit” au respect de ses biens’ au sens de la Convention européenne des droits de l’homme», *Rec. Dalloz Sirey*, 1988, p. 72; *Droit européen*, cit., p. 570. Es digno de mención que, en el caso *Marckx*, el juez Fitzmaurice discrepara del parecer de la mayoría en punto al alcance del artículo 1 del Protocolo Adicional; a su juicio, el principal objeto del precepto, si no el único, es prevenir embargos, extorsiones, confiscaciones, expropiaciones y otras intromisiones arbitrarias en el disfrute de los bienes.

9. La doctrina es unánime en señalar la importancia capital de esta Sentencia; valgan como muestra, L. CONDORELLI, «Premier Protocole additionel. Article 1», en L. E. Pettiti, E. Decaux, P. H. Imbert, *La Convention européenne des droits de l’homme. Commentaire article par article*, Economica, 1999 (2.^a ed.), p. 973; L. SERMET, *La Convention européenne des Droits de l’Homme et le droit de propriété*, Consejo de Europa, 1999, p. 11; M. AGUILERA VAQUÉS, «El reconocimiento del derecho a la propiedad privada y los límites a su regulación», en J. García Roca y P. Santolaya (coords.), *La Europa de los derechos. El Convenio*

en tres normas distintas: la que enuncia el principio del respeto a la propiedad (primera frase del primer párrafo), la que habilita su privación (segunda frase del primer párrafo) y la que permite reglamentar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general (segundo párrafo)¹⁰. Hasta aquí, nada que no pudiera deducirse limpiamente de la sistemática de la disposición; pero el Tribunal añade que antes de pronunciarse sobre la observancia de la primera norma debe estudiar si la segunda o la tercera son aplicables (§ 61). Esta afirmación, a primera vista poco jugosa, encierra dos consecuencias sobresalientes: a) que existen ingerencias que no se resuelven en una privación o en la reglamentación del uso de los bienes y, b) que la primera norma del artículo 1 del Protocolo Adicional tiene un contenido sustantivo, aparentemente oculto bajo su anodino tenor literal. Veámoslo.

Si el Tribunal cree que, en un caso determinado, debe analizar la aplicabilidad de las normas segunda y tercera antes de pronunciarse sobre la observancia de la primera, es porque considera posible enjuiciar a la luz del artículo 1 del Protocolo Adicional ingerencias cuya fisonomía no encaja en las específicamente tipificadas; esto es, que la privación y la reglamentación del uso de los bienes no agotan todas las hipótesis, que existen o pueden existir otras¹¹. ¿Y cuáles pueden ser? El Tribunal acuña una expresión de enorme fuerza plástica pero de muy poca capacidad descriptiva: se refugia en la primera norma si considera que existe una ingerencia constitutiva de un atentado a la *sustancia del derecho de propiedad*, expresión que figura literalmente en la Sentencia *Sporrong y Lönnröth* para acentuar que la ingerencia identificada en el caso no era una privación (§§ 60 y 63), y que sirve para lo mismo si no cabe encajarla en el concepto de reglamentación.

No hace falta argumentar que el Tribunal ha ensanchado el ámbito de aplicación del artículo 1 del Protocolo Adicional al admitir que cabe analizar a la luz del mismo ingerencias no tipificadas, que deberán identificarse *ad casum* a partir de la idea de atentado a la sustancia del derecho de propiedad. Con no ser poco, lo indicado no es todo. La jurisprudencia posterior no solo acredita que la primera norma del artículo 1 del Protocolo Adicional alberga ingerencias que no son privaciones o reglamentaciones, sino también, y no es un supuesto tan raro, que el Tribunal la aplica cuando la complejidad fáctica y/o jurídica del litigio dificulta ubicar la ingerencia en una categoría precisa¹²; tampoco faltan ocasiones en las que analiza el

Europeo de Derechos Humanos, CEPyC, 2005, pp. 768-769; Ch. ROZAKIS y P. VOYATZIS, «Le droit au respect de ses biens: une clause déclaratoire ou une “omnibus” norme?», en H. Vandenberghe (ed.), *Propriété et droits de l'homme*, cit., p. 4; J. F. RENUCCI, *Traité de Droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, 2007, p. 514; J. P. MARGUÉNAUD, «Le droit de propriété», en F. Sudre, J. P. Marguénaud, J. Andriantsimbazovina, A. Gouttenoire, M. Levinet, *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, PUF, 2009 (5.^a ed.), p. 703.

10. En el caso, el Tribunal no hace mención específica al derecho de los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para garantizar el pago de impuestos, contribuciones o multas. L. SERMET (*op. cit.*, p. 8) apunta que ello se debe a que considera que se trata de una modalidad de reglamentación del uso de los bienes.

11. Cfr. D. HARRIS, M. O. O'BOYLE, E. BATES, C. BUCKLEY, *Law of European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2009 (2.^a ed.), pp. 666 y 672; C. B. SCHUTTE, *op. cit.*, p. 33.

12. Cfr. A. VAN RIJN, «Right to the peaceful enjoyment of one's possessions», en P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn y L. Zwaak, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia,

litigio a la luz de la primera norma sin explicar por qué¹³. En estas condiciones, no es extraño que la doctrina hable de *clause fourre-tout* o de *omnibus norme*¹⁴.

Pero lo indicado sigue sin ser todo porque aún es necesario tener en cuenta la segunda consecuencia, esto es, la que atañe al hallazgo en la primera norma de un criterio material de enjuiciamiento. Si este no existiera, ningún sentido tendría identificar injerencias susceptibles de análisis conforme a esa norma, pues sin un criterio sustantivo de contraste ello carecería de consecuencias jurídicas. La Sentencia Sporrong y Lonnröth habla al respecto del principio de justo equilibrio entre las exigencias del interés general y los imperativos de la salvaguardia de los derechos fundamentales del individuo (§ 69), que es el que aplica al caso para concluir que ha sido quebrado (§ 73). Quizá llame la atención que de un enunciado tan magro (recuérdese, toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes) el Tribunal haya extraído consecuencia sustantiva tan destacada, pero debe recordarse que años atrás, en el caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica, había afirmado ya que «la Convention implique-t-elle un juste équilibre entre la sauvegarde de l'intérêt général de la communauté et le respect des droits fondamentaux de l'homme, tout en attribuant une valeur particulière à ces derniers», por lo que no estamos sino ante la aplicación al artículo 1 del Protocolo de un criterio de orden general.

En *Sporrong y Lonnröth* el Tribunal afirma que el principio de justo equilibrio se refleja en la estructura del artículo 1 del Protocolo Adicional, idea cuyo desarrollo vendrá en la Sentencia *James* (1986) del siguiente modo: si el precepto se descompone en tres normas distintas, éstas no son independientes entre sí puesto que la segunda (privación) y la tercera (reglamentación) contemplan casos específicos de afecciones al derecho de propiedad que deben interpretarse a la vista de la primera. Esta fórmula, reiterada hasta la saciedad en la jurisprudencia posterior, ha determinado que cualesquiera injerencias en el derecho garantizado por el artículo 1 del Protocolo Adicional se estudien a la luz del principio de justo equilibrio, que ha pasado así a presidir el análisis de cualesquiera injerencias en el derecho al respeto de los bienes, incluidas por supuesto las tipificadas en las normas segunda y tercera aunque éstas incorporen criterios específicos de enjuiciamiento¹⁵.

Ello implica lo siguiente. Identificada una injerencia que consiste en una privación, el Tribunal estudia si se han observado los requisitos que figuran textualmente en la segunda frase del artículo 1 y a los que luego nos referiremos; supuesto que el escrutinio arroja un resultado positivo, el Tribunal pasa después a verificar si la injerencia es o no respetuosa con el principio de justo equilibrio, que ha deducido de la primera norma. Bien mirado, tal proceder no carece de consistencia lógica:

2006 (4.ª ed.), p. 873; J. F. RENUCCI, *op. cit.*, pp. 512-513. Véanse, por ejemplo, las Sentencias *Beyeler* (2000), § 106; *Sontransvato Holding* (2002), § 93; *Bronionski* (2004), § 136; *Oneryildiz* (2004).

13. Cfr. F. SUDRE, *Le droit*, cit., p. 13; CH. ROZAKIS y P. VOYATZIS, *op. cit.*, pp. 20-21; J. P. MARGUÉNAUD, *op. cit.*, pp. 708-709; D. HARRIS *et al.*, *op. cit.*, pp. 667-668.

14. Respectivamente, M. CARRS-FRISK, *Le droit de propriété*, Consejo de Europa, 2004, p. 25; CH. ROZAKIS y P. VOYATZIS, ya en el título de su trabajo citado.

15. De este modo, la apelación generalizada al principio de justo equilibrio asegura una interpretación unitaria, al menos en lo fundamental, del artículo 1 del Protocolo. Cfr. C. B. BSCHUTTE, *op. cit.*, p. 34; D. HARRIS *et al.*, *op. cit.*, p. 675; C. OVEY y R. C. A. WHITE, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2006 (4.ª ed.), pp. 373 y 375.

una vez afirmado que las normas segunda y tercera contemplan casos específicos de ingerencias en el derecho garantizado en la primera y que deben interpretarse a la vista de ésta, tiene fundamento que el principio de justo equilibrio atraviese las fronteras del enunciado en el que ha sido descubierto y se inserte en el de los demás. En términos de argumentación jurídica, la operación no merece tacha siempre y cuando no se haga cuestión de la premisa mayor (esto es, que la primera norma sanciona el principio de justo equilibrio y que éste preside la interpretación de las otras dos); pero admitido ello, el *modus operandi* del Tribunal es difícilmente censurable.

Tal aproximación no es un mero artificio pirotécnico. Sin adelantar cuestiones que nos ocuparán más adelante, mencionemos ahora que el Tribunal ha relacionado el principio de justo equilibrio con el otorgamiento de una indemnización –requisito que no figura en la norma europea reguladora de las privaciones de propiedad– y que ha considerado que privaciones ajustadas a las exigencias que sí figuran en ella son contrarias al precepto en la medida en que el justo equilibrio entre el interés general y la protección de los derechos individuales ha sido quebrado por motivos exclusivamente relacionados con el aspecto indemnizatorio. No podemos descender a detalles pero sí citar, por ejemplo, las Sentencias *Katıkarıdı* (1996), *Papachelás* (1999), *Almeida Garret Mascarenhas Fałçao* (2000), *Savvidou* (2000), *Jokela* (2002), *Mora do Vale* (2004), *Athanasıou* (2006), *Scordino* (n.º 1) (2006), *Kindler de Barabona* (2009), *Melo e Faro Maldonado Passanha* (2009), *Companhia Agrícola das Polvorosas* (2010) y *Perdığao* (2010).

He aquí, entonces, que el hallazgo de un principio jurídico sustantivo en la primera norma del artículo 1 del Protocolo Adicional y la colocación de ésta en la cumbre del pedestal hermenéutico de todo el precepto dan lugar a la introducción en el régimen europeo de la privación de los bienes de un elemento que, formalmente, está ausente del mismo. Forzoso es reconocer que la operación tiene un punto de prodigio creativo.

2.2. Bienes: una noción autónoma

En la primera frase del artículo 1 del Protocolo figura un término (*possessions, biens*, en nuestra lengua *bienes*) al que el Tribunal ha conferido significado autónomo; esto es, un sentido específicamente europeo que puede coincidir o no con el que la palabra tiene en los respectivos ordenamientos nacionales. El Tribunal hace uso con largueza de las nociones autónomas con el propósito de dotar de significado unívoco a conceptos convencionales aquejados de cierta imprecisión o susceptibles de interpretaciones diferentes, lo que facilita la exégesis uniforme del sistema del Convenio¹⁶. Puesto utiliza tal metodología en relación con el objeto del derecho garantizado por el precepto que nos ocupa, hemos de contemplar el concepto de

16. Véase el esclarecedor estudio de F. SUDRE, «Le recours aux notions autonomes», en la obra colectiva, por él mismo dirigida, *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Nemesis-Bruylant, 1998, pp. 93 ss.

bienes desde la perspectiva adoptada por el Tribunal, que en absoluto lo circunscribe a las cosas corporales susceptibles de propiedad en sentido tradicional¹⁷.

Naturalmente, son bienes los sujetos al régimen ordinario de la propiedad. En este punto no se plantean problemas serios, aunque tres importantes Sentencias merecen ser recordadas en este momento.

En *Kopecky* (2004), la Gran Sala incluyó en el ámbito protegido por el artículo 1 del Protocolo Adicional el derecho a recuperar las propiedades confiscadas en su día siempre y cuando la legislación lo reconozca y los interesados cumplan los requisitos establecidos en ella: «sembleable législation peut être considérée comme engendrant un nouveau droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n.º 1» (§ 35)¹⁸.

En *Oneriyildiz* (2004), la Gran Sala consideró protegidas por el artículo 1 del Protocolo Adicional unas viviendas abiertamente ilegales (unas chabolas construidas junto a un vertedero que explotó matando a treinta y nueve personas), pero frente a las cuales las autoridades no habían reaccionado a pesar de tener conocimiento de la situación. En el caso pesaba sobremanera la inactividad de la Administración turca, que no hizo nada por evitar la tragedia y toleró la ilegalidad; pero lo importante ahora es que una construcción contraria al ordenamiento jurídico no queda por definición al margen de la protección que el artículo 1 confiere al derecho al respeto de los bienes¹⁹.

17. Aunque el Tribunal había mostrado con anterioridad su inclinación a interpretar el concepto de bienes con cierta amplitud, el criterio arranca formalmente de *Gasus Dossier-und Fördertechnik GmbH* (1995) § 53; la idea fundamental figura, por ejemplo, en *Iatridis* (1999), § 54; *Beyeler* (2000), § 100; *Ex rey de Grecia* (2000), § 60. Lógicamente, el razonamiento jurisprudencial adquiere verdadera utilidad cuando la situación del demandante carece de reconocimiento en el ordenamiento nacional, pues si éste permite ya considerar que aquel es titular de un bien, no es necesario apelar a la autonomía europea del concepto; cfr. C. B. SCHUTTE, *op. cit.*, pp. 43 y 49. En el estudio de F. SUDRE citado en la nota precedente, pp. 100 ss., se encuentra una exposición general de este concreto argumento.

18. Nótese que el Tribunal no dice que del artículo 1 del Protocolo Adicional derive una obligación general de restituir los bienes transferidos forzosamente al Estado antes de que éste ratificara el Convenio, sino que el precepto protege a quienes se encuentran en las situaciones designadas por el ordenamiento nacional y dando por supuesto que los Estados disponen de un amplio margen de apreciación en punto a la selección de quiénes y cómo pueden aspirar a recuperar los bienes. Cfr. J. F. RENUCCI, *op. cit.*, p. 515; y, particularmente, C. OVEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, pp. 364 ss.; A. GRGIC, Z. MATAGA, M. LONGAR, A. VILFAN, *Le droit à la propriété dans la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Consejo de Europa, 2007, pp. 34 ss. Este tema, acreedor de un estudio detenido, ha eclosionado con mucha fuerza a raíz de la ratificación del Convenio por los países de Europa oriental, en muchos de los cuales se tomaron decisiones nacionalizadoras en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y en los que después se han dictado leyes de *restitución*, que tienen que resolver no solo el problema de las condiciones en que los antiguos propietarios o sus causahabientes pueden recuperar los bienes, sino también el de la situación de quienes los adquirieron legalmente tras ser nacionalizados (supuesto nada infrecuente), que son titulares del derecho protegido por el artículo 1 del Protocolo Adicional. Naturalmente, el Tribunal carece de competencia para enjuiciar aquellas nacionalizaciones, pero sí debe lidiar con los asuntos que suscitan las leyes de restitución adoptadas después de que los Estados han ratificado el Convenio (o incluso antes si su aplicación es posterior). Véase, específicamente, Ch. PETITI, «Sur la restitution des biens confisqués pendant la période communiste», *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n.º 58, 2004, pp. 387 ss.

19. De ahí que la doctrina indique que este derecho puede ser invocado incluso en ausencia de título jurídico; cfr. F. SUDRE, *Le droit au respect de ses biens*, cit., p. 5; *Droit européen*, cit., p. 574; J. F. RENUCCI, *op. cit.*

En *Ex rey de Grecia* (2000), sobrevolaba un tema interesante. Los bienes inmuebles de la familia real griega, confiscados en 1973, ¿están protegidos por la garantía europea del derecho de propiedad? El debate giraba en torno a si pertenecían a los demandantes o al Estado, que los habría puesto a disposición de la familia real para el ejercicio de sus funciones. El Tribunal se inclinó por la primera solución aduciendo que el Estado griego los había tratado en numerosas ocasiones como bienes privados, que no había suministrado argumentos suficientes para justificar lo contrario y que aunque los bienes gozaron de un régimen especial en muchos aspectos de ahí no se podía deducir que no hubieran pertenecido nunca a la familia real (§§ 60-65)²⁰.

Las tres sentencias citadas muestran que incluso la noción de propiedad puede interpretarse en un sentido quizá no exactamente coincidente con el usual (derecho a recuperar los bienes confiscados, derecho sobre construcciones ilegales) o de forma polémica a la vista del régimen jurídico de los bienes; y otras muchas acreditan que el concepto convencional (*biens, possessions*) ha sido objeto de una interpretación extensiva. Los ejemplos son abundantes, pero no podemos demorarnos en ilustrar las múltiples y diversas aplicaciones prácticas del criterio general, algunas de las cuales han tenido a España como protagonista²¹. Valga por ello con el recordatorio del mismo tal y como figura en la Sentencia *Oneriyıldız* (2004), de la Gran Sala, no sin remitir al lector a las aproximaciones doctrinales que censan y glosan la jurisprudencia²². Leemos en dicha Sentencia que

p. 515. La juez Mularoni formuló una opinión disidente de elevado interés aunque su expresión no fue quizá la mejor de las posibles; cabe compartir su temor a que la doctrina de la Sentencia pueda favorecer la inmunidad de «magnífiques villas et hôtels bâtis illégalement au bord de la mer ou dans autres lieux», pero en el caso se trataba de un accidente que había provocado decenas de muertos y destruido unas chabolas sitas en un vertedero de basuras.

20. Los jueces Koumantos y Zupacnic disintieron del parecer mayoritario y sostuvieron que, en razón de su estatuto jurídico, los bienes de la antigua familia real griega no estaban protegidos por el artículo 1 del Protocolo Adicional. En la doctrina, aunque quizá con un punto menos de contundencia, J. P. MARGUÉRNAUD, *op. cit.*, p. 696.

21. La Sentencia *Muñoz Díaz* (2009) recuerda que es doctrina del Tribunal que el artículo 1 del Protocolo Adicional no garantiza por sí mismo derecho alguno a percibir una pensión por un importe determinado ni restringe la libertad de los Estados para decidir acerca de la instauración o no de un régimen de protección social o del nivel que pueden alcanzar las prestaciones en caso de establecerse aquel; y añade lo siguiente: «desde el momento en que un Estado contratante adopta una normativa previendo el pago de una prestación social –independientemente de que la concesión de dicha prestación dependa del pago de una cotización previa– se deberá considerar que esta normativa genera un interés patrimonial dependiente del ámbito de aplicación del artículo 1 del Protocolo núm. 1 para las personas que cumplan sus condiciones» (§ 44). En *Aizpurúa Ortiz* (2010) el Tribunal enfocó desde la perspectiva del derecho al respeto de los bienes la modificación de las condiciones previstas en un convenio firmado en 1983 relacionadas con la percepción de una pensión complementaria anual en caso de jubilaciones anticipadas. En *Muñoz Díaz* la Sentencia fue estimatoria y en *Aizpurúa* desestimatoria, pero tanto una como otra ejemplifican bien el *processus de dilatation* del significado que cabe atribuir al concepto europeo de *bienes*, al que se refiere gráficamente Condorelli en el trabajo que encabeza la relación que figura en la nota siguiente.

22. *Vid.* L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 976-979; L. SERMET, *op. cit.*, pp. 11 ss.; M. CARSS-FRISK, *op. cit.*, 10 ss.; F. SUDRE, *Le 'droit au respect de ses biens'*, cit., pp. 3 ss.; *Droit européen et international*, cit., pp. 570 ss.; I. LASAGABASTER, «Protección de la propiedad», en la obra colectiva, por él mismo dirigida, *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Ed. Thomson-Civitas, 2004, pp. 609 ss.; J. L. CHARRIER, *Code de la Convention européenne des droits de l'homme*, Litec, 2005 (2.^a ed.), pp. 218 ss.; J. DE

124. La Cour rappelle que la notion de «biens» prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole n.º 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété des biens corporels et qui est indépendante par rapport aux qualifications formelles du droit interne: ce qui importe c'est de rechercher si les circonstances d'une affaire donnée, considérées dans leur ensemble, peuvent passer pour avoir rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition [...]. Ainsi, à l'instar des biens corporels, certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi être considérés comme des «droits de propriété», et donc comme des «biens» aux fins de cette disposition [...]. La notion de «biens» ne se limite pas non plus aux «biens actuels» et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une «espérance légitime» et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété.

Particularmente destacada es la alusión que figura en la Sentencia a la esperanza legítima *et raisonnable d'obtenir la jouissance d'un droit de propriété*, que en apariencia contrasta con que desde *Marckx* (1979) el Tribunal sostenga que el artículo 1 del Protocolo Adicional protege únicamente los bienes actuales, no los que están por adquirir a través de un medio u otro. Si «l'article 1 du Protocole n.º 1 ne vaut que pour les biens actuels» [*Anheuser-Busch Inc.* (2007), § 64], ¿qué espacio puede tener en la economía del precepto la esperanza legítima de obtener el disfrute de un derecho de propiedad, de alcanzar en definitiva algo que todavía no se tiene? Estamos ante uno de los aspectos más interesantes de la jurisprudencia europea relativa al concepto de *bienes*, aunque no podemos sino apuntar telegráficamente sus trazos más gruesos.

De *Pine Valley Developments Ltd.* (1991), *Pressos Companhia Naviera S. A.* (1995), *Kopeccky* (2004) y *Anheuser-Busch Inc.* (2007) se infiere que una esperanza (de obtener una indemnización, de recuperar la propiedad, de ejecutar unas obras de urbanización...) entra dentro del ámbito del artículo 1 del Protocolo Adicional si cuenta con suficiente base jurídica en el ordenamiento interno. Dicha base puede ser un acto jurídico que ampara el interés individual en un caso determinado²³ o una jurisprudencia consolidada de la que se deduce un claro aval a las pretensiones del particular²⁴. Aunque son hipótesis diferentes, una esperanza legítima así cimentada

MEYER, «Le droit à la propriété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme», en S. Marcus-Helmons (dir.), *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale. Mutations et limites d'un droit fondamental*, Academica-Bruylant, 2005, pp. 56-58; A. GRGIC *et al.*, *op. cit.*, pp. 34 ss.; A. VAN RIJN, *op. cit.*, pp. 866 ss.; C. B. SCHUTTE, *op. cit.*, pp. 36-37; C. OVEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, pp. 350 ss.; C. BIRSAN, «La protection du droit de propriété: développements récents de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», en L. Caffisch, J. Callewaert, R. Liddell, P. Mahoney y M. Villiger (eds.), *Human Rights: Strasbourg views. Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Engel Verlag, 2007, pp. 6 ss.; J. P. MARGUÉNAUD, *op. cit.*, pp. 692 ss.; D. HARRIS *et al.*, *op. cit.*, pp. 656-657.

23. Esto es, un acto que reconoce y fundamenta un interés patrimonial en cuya materialización efectiva puede confiarse razonablemente. Véanse aplicaciones de la idea en *Pine Valley Developments Ltd.* (1991), § 51; o en *Draçulet* (2007), §§ 40-41.

24. No basta con que la pretensión pueda ser defendida ante los órganos jurisdiccionales, sino que es necesario que su éxito sea claramente predecible a la vista de los precedentes. Véase, por ejemplo, la Sentencia *Kopeccky* (2004), § 50-52.

se traduce en un interés patrimonial que constituye un bien en el sentido del artículo 1 del Protocolo Adicional.

Puesto que, y con esto concluyo el presente apartado, las privaciones previstas en la segunda norma del precepto pueden afectar a cualesquiera bienes en el sentido de la primera y no solo al derecho de propiedad en su convencional entendimiento, es claro que la autonomía del concepto de *bien* trae consigo la expansión de las posibilidades de aplicación de aquella. Así, en *Pressos Companhia Naviera* (1995), el Tribunal calificó de privación que la ley eliminara retroactivamente la posibilidad de obtener las indemnizaciones que la jurisprudencia reconocía a las compañías navieras en caso de accidentes en los que estuvieran involucrados los prácticos portuarios. El Tribunal no cuestionó que el legislador belga tuviera razones sólidas para adoptar esa ley marcando *pro futuro* un criterio distinto al que habían establecido los tribunales, pero no encontró ninguna que avalara la aplicación retroactiva de la norma privando así a los demandantes de una indemnización a la que según la jurisprudencia nacional tenían derecho y que consideró una esperanza legítima en el sentido señalado²⁵. En *Sud Parisienne de Construction* (2010) el Tribunal se aproxima de igual forma a una ley que, retroactivamente, modificaba a la baja las reglas de cálculo de los intereses moratorios devengados pero aún no abonados. Si en *Pressos* consideró que la medida era contraria al Convenio, en *Sud Parisienne* llegó a una conclusión diferente; pero ambos casos calificó de *privación* a una injerencia que había afectado a *bienes* a los efectos de la primera norma del artículo 1 del Protocolo, aunque no al derecho de propiedad en sentido convencional.

3. PRIVACIÓN

La segunda frase del párrafo primero del artículo 1 del Protocolo Adicional establece que «[n]adie podrá ser privado de su propiedad sino...», «[n]ul ne peut être privé de sa propriété que...», «[n]o one shall be deprived of his possessions except...». La terminología es clara, tanto en una lengua como en otra. Ciertamente, la versión francesa habla de *propriété* y la inglesa de *possessions*, pero como el objeto de la injerencia debe relacionarse con el concepto de *bienes*, al que nos aca-

25. En este asunto, no había sentencias que reconocieran *ad hoc* el derecho de los demandantes a percibir indemnización alguna en concepto de responsabilidad extracontractual de la Administración, pero del criterio jurisprudencial se deducía sin esfuerzo que la hubieran percibido de no mediar la ley que por sus efectos retroactivos canceló la posibilidad y les privó de un bien consistente en la esperanza legítima de materializar un interés patrimonial. F. SUDRE ha hablado a este respecto de un crédito simplemente virtual puesto que no había sido declarado por ninguna decisión judicial; *Le droit au respect de ses biens*, cit., p. 4; *Droit européen*, cit., p. 571. Cabe recordar que el Tribunal de Arbitraje (antecedente del Tribunal Constitucional belga) había considerado que la protección constitucional y europea del derecho de propiedad no alcanzaba a los que tuvo por créditos meramente eventuales [su Sentencia en P. BON y D. MAUS (dirs.), *Les grandes décisions des cours constitutionnelles européennes*, Ed. Dalloz, 2008, pp. 324 ss., obs. F. Delpérée]. Tampoco la Comisión aceptó que en ausencia de una decisión judicial que reconociera el derecho a la indemnización pudiera hablarse de un bien en el sentido del artículo 1 del Protocolo Adicional (cfr. C. OVEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, p. 356). Como hemos visto, la opinión del TEDH fue diferente.

bamos de referir, no queda mucho espacio para las disquisiciones semánticas. Pero, ¿qué es una privación a los efectos de la norma? De la jurisprudencia del Tribunal inferimos lo siguiente²⁶.

La *privación* consiste en la pérdida efectiva del poder de disposición sobre el bien²⁷. Si la injerencia provoca únicamente la merma de algunas de las facultades características del dominio o un menoscabo patrimonial importante, pero el interesado ha podido vender el bien, o utilizarlo de algún modo, o arrendarlo, o donarlo, o hipotecarlo, etc., el Tribunal no aprecia la existencia de una privación por mucho que aquella haya causado un perjuicio al propietario (dificultades para vender los bienes, pérdidas patrimoniales, imposibilidad de utilizar temporalmente la finca o de acceder a ella, limitaciones o restricciones de uso, imposibilidad legal de oponerse judicialmente a una posesión de hecho...). En palabras de la Sentencia *Brumarescu* (1999), el interesado ha de haber perdido la facultad de vender o legar el bien, de donarlo o de disponer de él cualquier otra manera (§ 77). A este propósito, la Sentencia *Tsirikakis* (2002) emplea una fórmula expresiva: si los efectos de la injerencia, por notables que sean, no han creado una situación irreversible para los demandantes, no cabe hablar de privación (§ 55)²⁸.

El criterio de fondo parece claro, aunque cabe señalar que su aplicación concreta ha dado lugar a divergencias en el seno del propio órgano jurisdiccional²⁹ e incluso que el Tribunal ha identificado una privación a pesar de no haberse producido despojo material alguno³⁰. Pero al margen de ello, la idea general se presta

26. Se manejan a este respecto las Sentencias *Sporrong y Lönnröth* (1982), *Tre Traktörer Aktiebolag* (1989), *Mellacher* (1989), *Pine Valley Developments Ltd.* (1991), *Loizidou* (1996), *Chassagnou* (1999), *Tsirikakis* (2002), *Dogan* (2004), *Scordino* (n.º 2) (2004), *Saliba* (2005), *Hutten-Czapyska* (2006), *J. A. Pye (Oxford) Ltd.* (2007), *Kökkepe* (2008) y *Depalle* (2010). En ninguna de ellas el Tribunal consideró que se hubiera producido una privación en el sentido de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional.

27. Aclaremos que existen injerencias que implican materialmente una privación pero que por su misma naturaleza no se analizan a la luz de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional sino a la de la norma general que enuncia el derecho al respeto de los bienes; es el caso, por ejemplo, de la destrucción intencional de viviendas y enseres con fines de venganza, atemorizantes o de represalia, que ha ocupado la atención del Tribunal al hilo del conflicto kurdo (referencias en J. BARCELONA LLOP, *La garantía europea del derecho a la vida y a la integridad personal frente a la acción de las fuerzas del orden*, Ed. Thomson-Cívitas, 2007, pp. 327 ss.).

28. En el caso de una esperanza legítima, la irreversibilidad se cifra en la frustración definitiva de su materialización.

29. Paradigmático es el asunto *J. A. Pye (Oxford) Ltd.* (2005 y 2007). Versa sobre la aplicación de una legislación británica que impedía al propietario inscrito en el registro reivindicar jurisdiccionalmente la posesión de sus tierras si un tercero las había poseído durante doce años sin oposición por su parte. En la primera Sentencia, la Sección cuarta calificó la injerencia como una privación (§§ 58-62); llamada a intervenir por Reino Unido, la Gran Sala consideró que se trataba de una medida dirigida a la reglamentación del uso de los bienes (§§ 29-31).

30. La Sentencia *Los santos monasterios* (1994) considera producida una privación aun cuando las disposiciones legales que prevenían la transferencia de los bienes al Estado no habían sido aplicadas. Para justificar su tesis, el Tribunal explica que nada garantizaba que no fueran a aplicarse y, sobre todo, valora que la ley limitara los medios jurídicos a través de los cuales los titulares de los bienes podían fundamentar su derecho de propiedad y mantenerse en él, con particular exclusión de la prescripción adquisitiva. Esta circunstancia adquiere gran peso específico en el razonamiento judicial, pues suponía la imposibilidad de invocar el que frecuentemente sería el único título que los demandantes podían esgrimir a favor de su derecho; cfr. D. HARRIS *et al.*, *op. cit.*, p. 678.

a pocas discusiones y los análisis doctrinales confirman la conclusión alcanzada merced a la consulta de la jurisprudencia en punto a la delimitación del ámbito objetivo de la segunda norma³¹.

Aunque es cierto que el Tribunal tiende a homogeneizar la interpretación del artículo 1 del Protocolo Adicional al conferir destacadísima relevancia al principio de justo equilibrio, la identificación de si en un caso dado la injerencia se resuelve o no en una privación es importante toda vez que la garantía europea del derecho de propiedad solo incorpora la exigencia indemnizatoria en caso de privaciones. Puede suceder que, en aplicación del artículo 41 del Convenio, el Tribunal reconozca el derecho del demandante a percibir una satisfacción equitativa cuando la injerencia en el derecho de propiedad se ha calificado jurídicamente de otra forma (en particular, reglamentación del uso de los bienes), pero entonces se tratará de una compensación que trae causa en la comisión de un ilícito (por ejemplo, una medida desproporcionada o carente de justificación causal) cuyas consecuencias no pueden repararse completamente de otra manera (véase, entre otras, *Chassagnou*, 1999). Pero si la injerencia consiste en una privación sin indemnización, el hecho ilícito mismo será la falta de compensación en tanto en cuanto ésta es debida en los términos que veremos en el apartado siguiente³².

Como muestra, recuérdese que en *J. A. Pye* (2005), la Sección cuarta del Tribunal consideró que la injerencia litigiosa era una privación y tuvo muy en cuenta que no había mediado indemnización alguna; en el año 2007, la Gran Sala analizó la injerencia desde la perspectiva de la reglamentación del uso de los bienes, apostillando que por tal motivo «la jurisprudence sur la compensation pour privation n'est pas directement applicable. De plus, dans les affaires où la situation a été considérée comme une réglementation de l'usage des biens [...], nulle mention n'a été faite d'un droit à compensation» (§ 79). Dicho de otro modo: la reglamentación del uso de los bienes puede quizá conllevar, según casos y circunstancias, el abono de alguna clase de compensación a raíz de una violación del Convenio, mientras que la privación la exige siempre, salvo en supuestos auténticamente excepcionales (*vid. infra*); de ahí que la indemnización esté incrustada en el régimen europeo de las privaciones y sea un elemento eventual en el de la reglamentación del uso de los bienes cuya ausencia no implica por sí misma una vulneración de la norma europea³³.

31. Cfr. L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 983; L. SERMET, *op. cit.*, p. 23; I. LASAGABASTER, *op. cit.*, pp. 616-617; J. L. CHARRIER, *op. cit.*, p. 22; J. F. RENUCCI, *op. cit.*, p. 523; Ch. ROZAKIS y P. VOYATZIS, *op. cit.*, p. 8; H. VANDENBERGHE, *op. cit.*, p. 34; A. GRGIC *et al.*, *op. cit.*, p. 11; C. OVEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, p. 358; D. HARRIS *et al.*, *op. cit.*, p. 677. Con todo, algunos jueces del Tribunal y ciertos autores manifiestan dudas acerca del estudio de algunas injerencias que son materialmente privaciones a la luz de la tercera norma del artículo 1 del Protocolo Adicional; es el caso, destacadamente, del decomiso, secuestro o confiscación de bienes con carácter definitivo generalmente en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, el contrabando y el blanqueo de capitales; cfr. L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 995; J. DE MEYER, *op. cit.*, p. 62; J. P. MARGUÉNAUD, *op. cit.*, p. 723; I. LASAGABASTER, *op. cit.*, pp. 626-627.

32. Cfr. L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 993-994.

33. En palabras de *Depalle* (2010), «la Cour rappelle que lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n.º 1» (§ 91).

Debemos precisar que la privación no se identifica necesariamente con una expropiación formal, pues ya en *Sporrong y Lonnröth* (1982) el Tribunal dijo que hay que analizar la situación litigiosa a los efectos de verificar si se ha producido una expropiación de hecho (§ 63). Se trata, en definitiva, de valorar la incidencia real de la injerencia sobre el patrimonio jurídico del individuo por encima de lo que revelen las manifestaciones externas de la misma; a estos efectos, el Tribunal suele afirmar que para establecer si ha habido o no una privación en el sentido de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional no basta con examinar si ha habido una desposesión formal sino que es necesario ir más allá de las apariencias y analizar la realidad de la situación litigiosa³⁴. Veamos algún ejemplo de interés.

Una ley griega de 1967 atribuyó ciertos terrenos a la marina nacional. Tras las protestas de algunos afectados, sus derechos de propiedad fueron reconocidos y acordada la devolución de las fincas, pero la marina nacional hizo caso omiso e incluso ejecutó determinadas obras de defensa. En 1974, los tribunales ordenaron la restitución de los bienes argumentando que el Estado no había podido cederlos a la marina puesto que no era su propietario. En 1980, el ministerio del ramo consideró que la restitución era inviable a consecuencia de las obras ejecutadas pero abrió la vía de la permuta de los terrenos por otros del mismo valor, vía que acabó plasmándose en una Ley de 1983. En 1992, el asunto estaba todavía sin resolver; desde 1967, los interesados no habían podido disponer de su propiedad e incluso en algún caso les fue negado el acceso a ella cuando lo intentaron exhibiendo en apoyo de su pretensión la decisión judicial que exigía que les fuera restituida.

La Sentencia *Papamichalopoulos* (1993) señala que desde 1967 «les requérants ne purent ni user de leurs biens, ni les vendre, les léguer, les donner ou les hypothéquer» (§ 43); y que «la perte de toute disponibilité des terrains en cause, combinée avec l'échec des tentatives menées jusqu'ici pour remédier à la situation incriminée, a engendré des conséquences assez graves pour que les intéressées aient subi une expropriation de fait incompatible avec leur droit au respect de leurs biens» (§ 45). Aunque el Tribunal no dice que enfoca el litigio a partir de la segunda frase del artículo 1 del Protocolo Adicional, el léxico que utiliza indica que en efecto lo hace³⁵. La misma aproximación teórica se encuentra en, por ejemplo, *N. A.* (2005), *Jahn* (2004 y 2005) y *Vergu* (2011), siquiera en estos casos el Tribunal aclare que la

34. Por ejemplo, *Brumarescu* (1999), § 76; *Jahn* (2004), § 65; *Scardino (n.º 2)* (2004), § 70; *N. A.* (2005), § 37; *Depalle* (2010), § 78. El argumento enlaza directamente con una de las premisas mayores de la Sentencia *Loizidou* (1996): la vulneración de los derechos garantizados por el sistema del Convenio puede provenir de obstáculos *de hecho* (§ 63); es decir, no es necesario identificar decisiones formalmente adoptadas o comportamientos directamente dirigidos a lesionar los derechos y libertades garantizados para concluir que el Convenio ha sido vulnerado. La Sentencia *Vasilescu* (1998) señala igualmente que «un obstacle de fait peut enfreindre la Convention à l'égal d'un obstacle juridique» (§ 45). A juicio de M. CARRS-FRISK (*op. cit.*, p. 21), «[c]ette approche de la question de ce qu'est l'expropriation coïncide avec celle adoptée par le droit international général».

35. Cfr. M. CARRS-FRISK, *op. cit.*, pp. 21-23; J. DE MEYER, *op. cit.*, pp. 71-72; C. OVEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, p. 360. No obstante, algunos autores expresan ciertas dudas al respecto dado que el Tribunal no precisa qué norma considera aplicable al caso; por ejemplo, A. VAN RIJN, *op. cit.*, p. 874; D. HARRIS *et al.*, *op. cit.*, pp. 667-668.

injerencia consistió, efectivamente, en una privación en el sentido de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional.

Comentemos también que el análisis jurídico de una expropiación de hecho obedece a los mismos cánones que el de una expropiación formal. Muestra de ello es la Sentencia *Sarica y Dilaver* (2010), que arranca de la integración *de facto* de terrenos privados en una zona militar. Tras los litigios de rigor (que concluyeron con la atribución de las fincas al Estado), los demandantes vieron reconocido su derecho a ser indemnizados, pero se suscitó el problema de la tasa de interés aplicable a la cuantía principal. Aunque por disposición constitucional las indemnizaciones expropiatorias devengan el interés máximo aplicable a las deudas públicas, los tribunales entendieron que ello regía en caso de expropiaciones formales pero no en caso de expropiaciones de hecho; no se negaba que en éstas el interesado tuviera derecho a percibir intereses de demora, pero sí que se calcularan aplicando una tasa que superaba con creces la ordinaria. El TEDH, partiendo de que la injerencia era una expropiación de hecho acometida por la Administración y certificada por los jueces, censura que en estos casos se aplique un tipo de interés inferior al previsto constitucionalmente para las expropiaciones regulares, situación que «est de nature à avantager les pouvoirs publics et à les inciter à privilégier les expropriations sans base légale au detriment des expropriations classiques, pour des raisons économiques» (§ 49). Ello significa que las garantías del individuo no difieren según que se expropie formalmente o de hecho. Las expropiaciones de hecho pueden presentar específicos problemas de adecuación al principio de legalidad, pero no dejan de ser privaciones; de ahí que, desde el punto de vista de las garantías de la posición jurídica del individuo, sean tratadas como tales.

Señálese, por último, que para que pueda ser analizada a la luz del artículo 1 del Protocolo Adicional la privación ha de ser imputable a los poderes públicos. Son los Estados quienes se comprometen a reconocer a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades que el sistema del Convenio garantiza (artículo 1), por lo que las injerencias deben poder referirse al comportamiento de cualesquiera de sus órganos o autoridades, pertenezcan al legislativo, al judicial o al ejecutivo³⁶. En nuestro caso, la jurisprudencia acredita que además de al legislativo y a la Administración, cabe también atribuir la injerencia a órganos judiciales, lo que desde la perspectiva del Convenio no suscita problemas dignos de mención³⁷.

36. J. P. COSTA, «Qui relève de la juridiction de quel(s) État(s) au sens de l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme?», en *Libertés, justice, tolérance. Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen Jonathan*, Bruylant, 2004, vol. I, p. 486.

37. Cfr. *Bramarescu* (1999), *Belvedere Alberghiera S.r.l.* (2000), *Chivorchian* (2004). Debemos aclarar que no se trata de las que nuestra doctrina llama *expropiaciones judiciales*, aunque subrayando que nada tienen que ver con las expropiaciones forzosas propiamente dichas; cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Thomson-Civitas, vol. II, 2004 (9.ª ed.), pp. 222-223; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo general*, Ed. Iustel, vol. II, 2009 (2.ª ed.), p. 445. Hablamos ahora de privaciones que son consecuencia de decisiones judiciales adoptadas al margen de procedimientos de ejecución; por cierto que las *privaciones* que sí tienen que ver con tales procedimientos fueron pronto excluidas por la Comisión del ámbito de aplicación de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional. Véase J. RAYMOND, «L'article 1 du Protocole additionnel et les rapports entre particuliers», en *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne. Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, Carl Heymanns Verlag KG, 1988, p. 534.

No es en cambio viable imputar la ingerencia a sujetos privados³⁸. Aunque en los casos *Matheus* (2005) y *R. P.* (2010) el Tribunal habla de una suerte de expropiación privada de la que se beneficia un ocupante ilegal, los litigios versaban sobre la inexecución administrativa de las resoluciones judiciales que habían ordenado el desalojo de quienes habían tomado posesión ilícitamente de fincas de terceros; de este modo, la autoría de la vulneración del artículo 1 del Protocolo Adicional se atribuía a la Administración que había hecho caso omiso de las decisiones que habían dictado los tribunales amparando las pretensiones recuperatorias de quienes fueron luego demandantes ante la jurisdicción de Estrasburgo³⁹.

4. INDEMNIZACIÓN

En la tradición constitucional europea, la expropiación se contempla acompañada de la obligación de indemnizar; sin embargo, la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional no contiene referencia alguna a este punto, que fue uno de los conflictivos durante el proceso conducente a la entronización jurídica de la garantía europea del derecho de propiedad. Es cierto que de la remisión a los *principios generales del derecho internacional* puede deducirse que la indemnización es debida en ciertos casos (*vid. infra*) y que de la apelación a las condiciones previstas en la legislación nacional cabe inferir que si ésta exige el pago de una compensación, el mismo es obligado también desde la perspectiva europea⁴⁰; pero, quíerese o no, el artículo 1 del Protocolo Adicional no dice que hay que indemnizar al privado de sus derechos patrimoniales.

En su opinión disidente a la Sentencia *James* (1986) el juez Vilhjalmsson se apoyó justamente ahí para defender que, «tal como está redactado, el sentido del

38. Cuestión distinta, naturalmente, es que la privación efectuada por un órgano jurídico-público beneficie a particulares, extremo que desde la Sentencia *James* (1986) el Tribunal analiza a la luz de la justificación de la ingerencia en una causa de utilidad pública.

39. El tema pertenece al dominio de la doctrina de las *obligaciones positivas* del Estado, en la que no podemos detenernos ahora. Se consultarán con provecho D. SPIELMANN, «Obligations positives et effet horizontal des dispositions de la Convention», en F. SUDRE (dir.), *L'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Nemesis-Bruylant, 1998, pp. 133 ss.; F. SUDRE, «Les "obligations positives" dans la jurisprudence européenne des droits de l'homme», en P. MAHONEY, F. MATSCHER, H. PETZOLD, L. WILDHABER (eds.), *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Mélanges à la mémoire de Rolv Ryssdal*, Carl Heymanns Verlag KG, 2000, pp. 1359 ss.; *Droit européen*, cit., pp. 253 ss.; H. PAULIAT, V. SAINT-JAMES, C. DEFFIGIER, C. y A. SAUVIAT, «L'effet horizontal de la CEDH», en J. P. Margénaud (ed.), *CEDH et droit privé. L'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit privé français*, La Documentation Française, 2001, pp. 75 ss.; J. F. AKANDJI-KOMBE, *Les obligations positives en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Consejo de Europa, 2006. En las páginas 56 ss. de esta última obra figuran alusiones específicas al artículo 1 del Protocolo Adicional; también en C. BIRSAN, *op. cit.*, pp. 14 ss.; C. B. SCHUTTE, *op. cit.*, pp. 39, 51-52. Las Sentencias *Matheus* y *R. P.* permiten contestar afirmativamente a la pregunta formulada años atrás por L. CONDORELLI (*op. cit.*, p. 984) acerca de si el artículo 1 podía ser invocado en caso de tolerancia estatal ante comportamientos privados lesivos del derecho garantizado.

40. Ambas ideas se manejaron durante el procedimiento de elaboración del precepto; cfr. Y. HAECK, *op. cit.*, p. 189; C. B. SCHUTTE, *op. cit.*, p. 21.

texto es que no prevé la indemnización». La mayoría del Tribunal, en cambio, se inclinó por el criterio siguiente: sin compensación en caso de privación, el derecho al disfrute a los bienes sería por completo ilusorio e ineficaz; la indemnización es un elemento importante en el análisis de si hay un justo equilibrio entre los intereses en juego (los de la comunidad y los del titular del derecho al disfrute de los bienes) y en el de si no se impone al interesado una carga desmesurada; la indemnización debe consistir en una suma razonable de dinero en relación con el valor del bien, aunque el Convenio no garantiza en todo caso el derecho a un resarcimiento total pues pueden existir motivos razonables de interés público que justifiquen el pago de una cantidad inferior al valor de mercado del bien (§ 54). La inmediatamente posterior Sentencia *Lithgow* (1986) ultimó el argumento principal, de nuevo con la disidencia del juez Vilhjalmsón⁴¹.

La idea general es clara: el principio de justo equilibrio entre el interés general y el derecho individual —que ya hemos dicho que el Tribunal tiene por inscrito en la primera norma del artículo 1 del Protocolo Adicional, desde la que irradia su energía a las otras dos— reclama una compensación en caso de privación; esto es, apela a un derecho del afectado que formalmente no figura en el precepto. Esta operación hermenéutica suscita un interrogante: si, aun la vista de la tradición constitucional europea, el artículo 1 del Protocolo Adicional no garantiza la indemnización, ¿puede el órgano jurisdiccional encargado de asegurar el respeto de los compromisos asumidos por los Estados que han ratificado el Convenio y sus protocolos alumbrar una exigencia que no figura en el precepto? La pregunta lleva de la mano a un territorio difícil: ¿dónde está el límite entre una interpretación jurisprudencial evolutiva y dinámica del Convenio y la creación de verdaderas normas jurídicas? Es innegable que el entendimiento que el Tribunal tiene del Convenio como un instrumento vivo de garantía de los derechos individuales que debe actualizarse constantemente en función de la evolución social y de las nuevas situaciones es digno de aplauso, pero ¿cuál es el confín de la interpretación jurisprudencial?, ¿qué línea no puede traspasar el Tribunal sin convertirse *de facto* en legislador internacional?

El problema es ciertamente arduo y, desde luego, de orden general; no obstante, en nuestro caso se presenta quizá con un punto menos de dramatismo que en otros. Ello se debe a que cualquiera que fuera el texto normativo negociado y aprobado, la indemnización en caso de privación de la propiedad era en 1952 (y no digamos ya en 1986, año de las Sentencias *Lithgow* y *James*) un elemento perfectamente identificado en el mapa del régimen europeo del derecho de propiedad. Habida cuenta del contexto, lo verdaderamente extraño hubiera sido que, en aras de un estricto formalismo, el Tribunal prescindiera de una exigencia muy arraigada en las concepciones jurídicas europeas dominantes en materia de privación de la propiedad, que entonces eran las de los países occidentales. Podría haberse conformado con una remisión a lo dispuesto en las constituciones y en las legislaciones nacionales en la práctica seguridad de que las mismas impondrían el abono de una indemnización, pero no hubiera dejado de ser llamativo que del mismo sistema del Convenio no

41. Sobre este aspecto de la Sentencia *Lithgow*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pp. 30 ss.

podiera deducirse una exigencia compensatoria⁴². ¿Podía el texto europeo quedarse en este punto al margen y por detrás de una tradición constitucional consolidada?

El Tribunal resolvió el expediente, como hemos señalado, apelando al *justo equilibrio entre las exigencias del interés general y las de la protección de los derechos individuales*, nicho en el que se cobija, y a título principal, el otorgamiento de una indemnización. Un somero repaso por la jurisprudencia europea permite apreciar qué consecuencias prácticas se siguen de la idea; así, el mantenimiento de dicho equilibrio repudia, por ejemplo,

- que transcurra un período de tiempo excesivamente largo hasta la determinación definitiva del justiprecio y su abono: *Almeida Garret, Mascarenhas Falção* (2000), *Jorge Nina Jorge* (2004) y *Geraldes Barba* (2004);
- que un terreno expropiado y ocupado en 1923 se justiprecie en 1993 conforme al precio que se estima podía tener siete décadas atrás: *Malama* (2001);
- que expropiada parcialmente una finca destinada a la explotación agropecuaria, la indemnización no incluya la pérdida específica que supone para el propietario la imposibilidad de continuar con su actividad profesional: *Lallement* (2002);
- que el valor histórico y cultural de un bien, expropiado justamente por ello, no compute a los efectos del señalamiento de la indemnización: *Kozaçioğlu* (2009);
- que la indemnización expropiatoria sea inferior a las costas procesales que los interesados deben abonar a causa de haber perdido el litigio entablado para el establecimiento de aquella: *Perdigao* (2010);
- que los intereses moratorios no compensen al expropiado en caso de tardanza en el pago: *Gülfiye Öztürk* (2001), *Jorge Nina Jorge* (2004);
- que la demora injustificada en la ejecución o cumplimiento de la causa de expropiar juegue en contra de los intereses patrimoniales del propietario, quien no se beneficia del incremento de valor que el bien ha experimentado desde que fue expropiado: *Motais de Narbonne* (2002);
- que la obligación de restituir las propiedades incautadas en su día por las autoridades comporte para quienes las adquirieron de buena fe únicamente el derecho a recuperar el precio que desembolsaron treinta años atrás, muy inferior al actual: *Pincová y Pinc* (2002);
- que en caso de expropiación de hecho el tipo de interés aplicable al justiprecio sea inferior al que procede cuando las expropiaciones son regulares: *Sarıca y Dilaver* (2010);

42. En *James* (1986) el Tribunal se hizo precisamente eco de la realidad jurídica existente al respecto en los Estados miembros del Consejo de Europa, pero no dejó de afirmar que la exigencia de indemnizar debía considerarse presente en el artículo 1 del Protocolo Adicional: «El Tribunal comprueba, con la Comisión, que en los ordenamientos jurídicos de los Estados Contratantes, la privación de la propiedad por causa de utilidad pública requiere el pago de la correspondiente indemnización, salvo la concurrencia de circunstancias excepcionales que no se dan en el litigio de que se trata. Por otra parte, si no existiera un principio análogo, la protección del derecho de propiedad por el art. 1 sería por completo ilusoria e ineficaz» (§ 54).

- que la ley que grava fiscalmente los justiprecios se aplique a uno fijado judicialmente de forma definitiva meses antes de su entrada en vigor y que no se había abonado a causa de la tardanza administrativa en dar cumplimiento a la decisión judicial: *Di Belmonte* (2010);
- que no se ejecute la decisión administrativa firme y definitiva por la que se fija el justiprecio, sin que el interesado tenga noticia alguna de cuándo podrá disponer de él: *Naghi* (2009);
- que se prive al interesado de parte de la indemnización al darse por supuesto que la ejecución la obra pública que motivó la expropiación le beneficia: *Katikaridis* (1996);
- que por justificada que esté la integración de una finca en el dominio público marítimo-terrestre, sus antiguos propietarios no sean indemnizados «pour le transfert de leur bien au Trésor public»: *N. A.* (2005), *Dogrusoz y Aslan* (2006), *Hüseyin Ak* (2010).

En consecuencia, la indemnización se yergue en elemento central del régimen europeo de la privación del derecho de propiedad o de cualesquiera bienes en el sentido del precepto; ahora bien, ¿debe equivaler al valor íntegro del bien expropiado?, ¿caben justiprecios que no lleguen a él?

Por lo pronto, debemos señalar que el Tribunal admite que las privaciones sin indemnización no son *per se* incompatibles con el artículo 1 del Protocolo Adicional; el argumento luce, por ejemplo, en *Los santos monasterios* (1994, § 71), *Pressos Compania Naviera* (1995, § 38) y *Ex rey de Grecia* (2000, § 90). No conviene empero sobredimensionarlo, pues una cosa es que el Tribunal lo emita en abstracto o con carácter general y otra muy distinta la del punto hasta el que está dispuesto a plasmarlo en un determinado litigio. La idea madre es que circunstancias excepcionales, que debe acreditar objetivamente el Estado demandado, pueden justificar privaciones sin indemnización, pero la expresión *circunstancias excepcionales* no significa situaciones meramente difíciles, delicadas o complejas. Veamos una aplicación práctica.

En el caso *Jahn* (2004) la Sección Tercera consideró que se había infringido el artículo 1 del Protocolo Adicional por haberse practicado una privación sin indemnización; en 2005, la Gran Sala, sin cuestionar que hubiera existido una privación ni que la misma observara los requisitos del precepto (respeto a la ley, causa de utilidad pública), sostuvo que en razón de las excepcionales circunstancias que rodeaban al caso «l'absence de toute indemnisation ne rompt pas le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général» (§ 117). ¿Qué circunstancias merecieron tan cualificada adjetivación? La maraña jurídica del asunto es tal que no podemos resumir aquí sus pormenores; mencionemos solamente que su detonante fue una ley aprobada en 1992 por el parlamento de la República Federal de Alemania (unificada) que pretendía corregir los efectos considerados injustos de una ley adoptada por la República Democrática de Alemania en 1990 (ya entonces había caído el muro de Berlín) merced a la cual se habían convertido en propietarios de fincas resultantes de la reforma agraria emprendida en 1945 personas que ni siquiera tenían el derecho a poseerlas de conformidad con la legislación anterior de la República Democrática. Digamos que por obra de la ley

de 1992 dejaron de ser propietarios personas que habían adquirido tal condición gracias a la de 1990 pero que, en realidad, no debieran haberla alcanzado nunca a la vista de la normativa precedente. En este singular asunto, el Tribunal tuvo muy en cuenta «le contexte unique de la réunification allemande», que es el marco al que pertenece la ley de 1992, pero también que la ley de 1990 convalidó situaciones irregulares nacidas al amparo de la inobservancia de la legislación nacional y que no era irrazonable tratar de corregir tal efecto; que se hiciera sin indemnizar, y además con prontitud, no constituyó, para la Gran Sala, violación alguna del artículo 1 del Protocolo Adicional⁴³.

La conclusión a la que llega esta Sentencia de la Gran Sala no es nada frecuente en la jurisprudencia europea. Aunque el Tribunal insiste en que en determinadas circunstancias una privación sin indemnización no es por sí misma contraria al artículo 1 del Protocolo Adicional, no es proclive a materializar el criterio que, por lo común, no pasa de encerrar una idea de principio; idea que está ahí, que no cabe arrojar a las tinieblas del olvido, pero que hasta ahora solo raramente ha sido aplicada. Como contrapunto, recordemos que la Sentencia *Ex rey de Grecia* (2000) censura que el Estado griego se incautara de los bienes de la antigua familia real sin indemnización, a pesar de reconocer que la operación estaba relacionada con una transición constitucional y que el Gobierno pudo considerar de buena fe que había circunstancias excepcionales que justificaban la ausencia de indemnización. En el caso, el Tribunal afirma que el Gobierno no justificó convincentemente por qué la privación debía llevarse a cabo sin indemnización (§ 98), lo que revela que sobre las espaldas del Estado pesa la carga de motivar adecuadamente la decisión de no indemnizar. De hecho, en *N. A.* (2005), al Tribunal le basta constatar «que le Gouvernement n'a invoqué aucune circonstance exceptionnelle qui justifierait l'absence totale d'indemnisation» para concluir «que l'absence de toute indemnisation des réquerants rompt, en défaveur de ceux-ci, le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général» (§§ 41-42).

Admitida solo de forma muy excepcional la privación sin indemnización, superior realce tiene otro argumento jurisprudencial, ampliamente consolidado. Ya en *James* (1986) y *Lithgow* (1986) el Tribunal aclaró que el artículo 1 del Protocolo Adicional no garantiza el derecho a una reparación integral si finalidades legítimas de utilidad pública justifican el abono de compensaciones inferiores al valor de mercado de los bienes. El criterio subsiste; en palabras, por ejemplo, de la Sentencia *Jokela* (2002), aunque sin el abono de una suma razonable en relación con el valor del bien una privación de propiedad constituye un atentado excesivo y no justificable desde la perspectiva del artículo 1 del Protocolo Adicional, el precepto no garantiza «dans tous les cas le droit à une compensation intégrale, car des objectifs légitimes “d'utilité publique” peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande» (§ 53).

43. De la primera Sentencia *Jahn* ha dado cuenta entre nosotros L. M.^a DÍEZ PICAZO, «¿Hay que indemnizar las privaciones generales de propiedad? (En torno a la sentencia *Jahn* y otras c. Alemania de 22 de enero de 2004)», en F. J. Bastida (coord.), *Propiedad y Derecho constitucional*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005, pp. 119 ss. Referencias a la Sentencia de la Gran Sala en C. BIRSAN, *op. cit.*, pp. 22-23.

¿Y qué objetivos legítimos de utilidad pública *peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande*? A la vista del acervo jurisprudencial, y sin ánimo alguno de exhaustividad, pueden identificarse los supuestos siguientes:

- a) Cualificadas finalidades de reforma económica y social: *James* (1986, § 54).
- b) Nacionalizaciones: *Lithgow* (1986, § 121).
- c) Situaciones muy particulares, como la derivada del compromiso adquirido por Polonia tras la Segunda Guerra Mundial de compensar a los ciudadanos polacos que fueron expulsados de sus propiedades a causa de la invasión soviética del país en 1939 y a quienes tuvo que acoger después: *Broniowski* (2004).

Son, como se ve, hipótesis nada normales o habituales, sea por la finalidad perseguida, sea por la dimensión de la operación misma, sea, en fin, por ciertas circunstancias históricas que siguen dejándose sentir décadas después. No son tan excepcionales como para justificar la ausencia de indemnización, pero sí lo suficientemente caracterizadas como para que la misma no alcance *la pleine valeur marchande*. Ahora bien, ello no significa que cualquier montante indemnizatorio satisfaga las exigencias del artículo 1 del Protocolo Adicional pues, aun contando con lo dicho, el principio de justo equilibrio despliega sus efectos. El Tribunal reconoce a los Estados un importante margen de apreciación a la hora de seleccionar los objetivos legítimos que pueden justificar que las indemnizaciones no alcancen *la pleine valeur marchande* del bien, pero eso no habilita para el señalamiento de compensaciones cuya cuantía está excesivamente alejada de aquel.

No tiene sentido tratar de buscar un criterio fijo, plasmado si se quiere en un determinado porcentaje que es necesario alcanzar. Cada caso tiene sus peculiaridades y circunstancias endémicas, por lo que la solución dependerá de las mismas. Como muestra, comentemos que en la Sentencia *Broniowski* el Tribunal censura que el interesado recibiera una indemnización cifrada en el 2% de la que le correspondía según la legislación, mientras que otras personas en su misma situación habían percibido un 15% del valor del bien. El Tribunal dice que la cuantía es insignificante, pero no deja de observar que otros interesados habían percibido cantidades superiores y que no existen razones que justifiquen la diferencia de trato, motivo por el que resuelve que el demandante ha soportado una carga excesiva, desproporcionada y no justificada en razones de interés general (§§ 186-187). Pero esta conclusión, ¿obedece a que el demandante percibió solo el 2%, a que la cantidad era demasiado baja en términos comparativos o a ambas cosas? Sea como fuere, en esta misma Sentencia la Gran Sala apostilla que no le corresponde «dire dans l'abstrait ce que serait un niveau "raisonnable" d'indemnisation en l'espèce»; *en l'espèce*, recalco. Así las cosas, no parece factible determinar con carácter general cuál debe ser nivel razonable de indemnización cuando las circunstancias del caso avalan compensaciones inferiores a *la pleine valeur marchande* del bien.

¿Y qué sucede en los demás supuestos? En la Sentencia *Scordino* (n.º 1) (2006) la Gran Sala precisa si la expropiación «ne se situe pas dans un contexte de réforme économique, sociale ou politique et ne se rattache à aucune autre circonstance particulière», no se perciben objetivos legítimos de utilidad pública «pouvant justifier

un remboursement inférieur à la valeur marchande» (§ 102). El argumento reaparece en *Gigli Costruzioni S.R.L.* (2008, §§ 43-44) y en *Bortesi* (2008, § 31). ¿Significa ello que en las expropiaciones ordinarias o comunes el TEDH reclama una indemnización integral o equivalente al valor de mercado de los bienes?

A pesar del léxico jurisprudencial, la respuesta afirmativa no está tan clara como a primera vista pudiera parecer. En los tres casos que se acaban de citar, la indemnización definitivamente fijada rondaba la mitad del valor de mercado de los bienes y además estaba sujeta a un tipo impositivo del 20%, que obviamente minoraba la cantidad realmente percibida por los interesados. Para el Tribunal ello provocó que la indemnización fuera «largement inférieure à la valeur marchande du bien en question», y no parece que se pueda sostener razonablemente otra cosa. Pero, ¿qué sucede si la diferencia entre dicho valor y la compensación no es tan escandalosa? ¿Qué es lo que realmente exige, en circunstancias normales, el artículo 1 del Protocolo Adicional?, ¿una compensación equivalente al valor de mercado de los bienes o una compensación que no se aleje excesivamente del mismo?

Todo sugiere que la expresión al uso, *relación razonable entre la indemnización y el valor del bien*, matiza la referencia al *valeur marchande*, que seguramente no debe interpretarse de forma estrictamente literal. En realidad, el criterio del Tribunal está muy relacionado con el principio de justo equilibrio y su corolario de no admitir que pesen sobre el interesado cargas exorbitantes o desproporcionadas. Y no parece que este contexto teórico repudie compensaciones que mantengan con el valor real del bien una relación razonable aunque no lleguen a alcanzarlo. Pero cuidado, la diferencia en tales casos no puede ser la misma que la aceptable cuando se identifican motivos legítimos de utilidad pública justificativos del abono de un justiprecio inferior al valor de los bienes expropiados o nacionalizados, pues de otro modo ambas hipótesis acabarían confundándose cuando, a juicio del Tribunal, son claramente distintas. Dicho de otro modo, cualesquiera que sean las cuantías aceptables cuando tales motivos entran en juego, en los demás casos el criterio es que aunque la indemnización no tiene por qué ascender necesariamente al valor real del bien sí ha de mantener una *relación razonable* con el mismo.

Como bien se comprende, los argumentos jurisprudenciales dejan abonado el campo de la casuística.

5. CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA. PROPORCIONALIDAD

La segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional reclama que la privación se justifique en una causa de utilidad pública (*cause d'utilité publique, in the public interest*). ¿Qué implica esta exigencia?

Las ideas fundamentales figuran impresas en *James* (1986), que señala que de las diferencias apreciables entre el texto francés e inglés no cabe extraer distinciones fundamentales de significado (§ 43) y concluye como sigue: «un transfert de propriété opérée dans le cadre d'une politique légitime –d'ordre social, économique ou autre– peut répondre à l'utilité publique même si la collectivité dans son ensemble

ne se sert ou ne profite pas elle-même du bien dont il s'agit» (§ 45). Por lo tanto, no es imprescindible que la privación beneficie a la comunidad en general. El argumento es de peso, pero no es el único relevante de la Sentencia, pues el Tribunal apela al *margen nacional de apreciación*, que introduce en el régimen europeo de la privación de la propiedad.

Cualesquiera que sean las virtudes y defectos de dicho criterio y de su aplicación jurisprudencial⁴⁴, no podemos dejar de señalar que hace acto de presencia aquí. En palabras de la Sentencia *James*: debido al conocimiento directo del propio país y de sus necesidades, las autoridades nacionales están en principio en mejores condiciones que un tribunal internacional para determinar qué es de utilidad pública, gozando al respecto de un margen discrecional; habida cuenta de ello, de la natural amplitud del concepto de utilidad pública y de que las leyes que suponen privaciones implican normalmente el examen de cuestiones sociales, económicas y políticas sobre las cuales pueden existir opiniones diversas, el Tribunal respeta la forma en que el legislador nacional concibe las exigencias de utilidad pública salvo que su criterio carezca manifiestamente de fundamento razonable (§ 46). El argumento es reiterado en, por ejemplo, *Pressos Companhia Naviera* (1995, § 37); *Ex rey de Grecia* (2000, §§ 87 y 88); *Pincová y Pinc* (2002, §§ 47 y 48); *Bronionski* (2004, § 149); *Jahn* (2005, § 91), *Maupas* (2006, § 18).

Ello no significa que el Tribunal no evalúe si las injerencias obedecen al requisito europeo de la causa de utilidad pública, pero sí que muestra cierta deferencia hacia el criterio nacional. Así sucede, desde luego, cuando las privaciones de la propiedad tienen que ver con la aplicación de medidas políticas, económicas o sociales cuyos objetivos conectan con intereses públicos que trascienden de los que abonan la expropiación aislada de un bien determinado; pero, ¿y si la privación de la propiedad trae causa en fines más específicos o singulares, como por ejemplo la ejecución de una obra pública determinada? ¿También entonces apela el Tribunal al margen de apreciación estatal con la inherente consecuencia de comportarse como un órgano jurisdiccional de control poco menos que negativo en lo que se refiere a la causa de expropiar? Todo indica que sí, que el juicio europeo se ciñe a verificar si la decisión estatal no está manifiestamente desprovista de fundamento razonable; de ahí que el control jurisdiccional de este elemento sea de intensidad ciertamente débil, como la doctrina destaca con frecuencia⁴⁵.

Cuestión diferente es que el Tribunal haya censurado comportamientos estatales por motivos relacionados con la causa de utilidad pública. *Motais de Narbona* (2002) y *Beneficio Capella Paolini* (2004) son muestra de ello. Sin embargo, tales asuntos no ilustran el alcance del control europeo sobre la causa de expropiar; cierto que ésta desempeñó en ambos un papel importante, pero el escrutinio jurisprudencial

44. Véase, con carácter general, J. GARCÍA ROCA, *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Ed. Civitas, 2010.

45. Cfr. L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 988-989; J. DE MEYER, *op. cit.*, pp. 66-67; J. L. CHARRIER, *op. cit.*, p. 222; C. B. SCHUTTE, *op. cit.*, p. 56; A. VAN RIJN, *op. cit.*, pp. 878 ss.; J. P. MARGUÉNAUD, *op. cit.*, p. 714; J. F. RENUCCI, *op. cit.*, pp. 526-527. Parece que en este contexto teórico hay que ubicar la pregunta de M. AGUILERA (*op. cit.*, p. 794) acerca de si «debe seguirse el criterio de que, al menos que se demuestre lo contrario, la interferencia en la propiedad se presumirá legítima».

discurrió por derroteros distintos al del análisis de si concurrían o no motivos de utilidad pública legitimadores de la privación⁴⁶.

Para cerrar este apartado, debemos hacer mención al principio de proporcionalidad que la Sentencia *James* (1986) introdujo del modo siguiente en la exégesis de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional: el hecho de aceptar que el criterio estatal no está manifestamente desprovisto de fundamento en punto a la selección de la causa que justifica la privación «no resuelve el problema», pues no basta con que la medida litigiosa persiga fines de utilidad pública sino que ha de existir también una relación de proporcionalidad entre los medios utilizados y los objetivos legítimos pretendidos (§ 50). Desde entonces, la idea aparece constantemente en la jurisprudencia europea e incluso figura en la STC 48/2005, de 3 de marzo, que cita seis sentencias de Estrasburgo, evoca los elementos del juicio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) y afirma que del mismo se sirve el TEDH a propósito del artículo 1 del Protocolo Adicional. Creo, sin embargo, que no es exactamente así.

Es rigurosamente cierto que el principio de proporcionalidad figura entre los argumentos mayores de la jurisprudencia de Estrasburgo⁴⁷, pero dista de estar claro que ésta aplique el juicio de proporcionalidad en los mismos términos que lo hace la citada Sentencia del Tribunal Constitucional español (y que en el caso le condujeron a declarar inconstitucional una ley autonómica que expropiaba ciertos inmuebles con vista a la ampliación del parlamento regional). La Sentencia *James* aclaró ya que la existencia de soluciones alternativas no convierte en injustificada la privación siempre y cuando la medida sea razonable y adecuada para alcanzar la finalidad legítima perseguida. Y eso no es aplicar el juicio de proporcionalidad en el sentido que dice nuestro Tribunal Constitucional pues supone renunciar al análisis de si una injerencia menos gravosa que la privación de la propiedad pudiera haber sido igualmente apta para la consecución del fin pretendido⁴⁸. Si la doctrina más cualificada habla en este contexto de un control europeo de *no desproporcionalidad*, no es por hacer un juego de palabras⁴⁹.

46. En *Motais de Narbona*, el tema decisivo fue que la inejecución de la causa de expropiar tuvo como secuela que los propietarios iniciales no pudieran beneficiarse de la plusvalía experimentada por el bien a consecuencia del paso del tiempo y sin que el mantenimiento de la finca en manos de la Administración pudiera justificarse razonablemente. En *Beneficio Capella Paolini*, el problema giraba en torno a la imposibilidad de recuperar la parte expropiada pero no afectada a la finalidad justificativa de la privación.

47. No solo, por supuesto, en relación con los temas que nos ocupan; *vid.* M. A. EISSEN, «Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», en la obra colectiva, ya citada, *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, pp. 65 ss., con referencias al artículo 1 del Protocolo Adicional en 71-72 y 80; también, el estudio de Fassbender citado en la nota siguiente.

48. Por supuesto que sin cita de esa Sentencia constitucional, *cfr.* B. FASSBENDER, «El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 5, 1998, pp. 68-69; J. BARNÉS VÁZQUEZ, *op. cit.*, pp. 129-130.

49. L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 989. La consecuencia es patente; en palabras de B. FASSBENDER (*op. y loc. cit.*), que cita a otros autores, «no puede sorprender que el Tribunal, en lo que hace a la delimitación del derecho de propiedad, haya considerado justificados todos los casos de necesidad de intervención alegados hasta ahora por los Estados firmantes del Convenio».

¿Qué quiere decir realmente el TEDH cuando afirma, y lo hace reiteradamente, que la medida litigiosa no debe imponer al individuo una carga desproporcionada o que el interés legítimo perseguido por las autoridades nacionales no puede desembocar en la imposición de cargas desproporcionadas y excesivas? Ciñéndonos exclusivamente a las injerencias que son privaciones, la idea de proporcionalidad, estrechamente ligada a la de justo equilibrio, acaba traducándose realmente en el estudio de si se ha otorgado al interesado una indemnización razonable. Entre otras muchas Sentencias, *Presos Compañía Naviera* (1995, § 38), *Yagtzilar* (2001, § 40), *Jahn* (2005, §§ 93 y 94) y *Scordino (n.º 1)* (2006, §§ 102-103), muestran que, en caso de privaciones, el tema de la proporcionalidad se resuelve en el de la indemnización⁵⁰.

Entiendo que ello obedece a una actitud pragmática, que no es en sí misma censurable. Si el Tribunal afronta con enorme comedimiento la justificación material de las decisiones estatales (causa de utilidad pública) y prefiere no valorar si una medida diferente a la privación de la propiedad podría ser eficaz para la consecución del fin legítimo perseguido, no deja de tener sentido que gire la batuta hacia el tema económico. No estoy diciendo que me parezca la mejor de las metodologías posibles, pero sí que los resultados prácticos son positivos una vez que el Tribunal, haciendo gala de un *self restraint* del que se puede discrepar, orilla el análisis de otros aspectos sustantivos. Con todo, lo más llamativo es el extraordinario realce conferido a un elemento (la indemnización) que no figura formalmente en la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional, en contraste con el escaso relieve que adquiere en la práctica un elemento (la causa de utilidad pública) que sí figura en ella.

6. EXIGENCIAS DE LEGALIDAD

La segunda frase del párrafo primero del artículo 1 del Protocolo Adicional reclama que la privación de la propiedad (en rigor, de los bienes en el sentido del precepto) respete las condiciones previstas por la ley (*the conditions provided for by law, les conditions prévues par la loi*). Es necesario aclarar que ello supone una llamada al ordenamiento interno de cada Estado parte, pero no a una forma normativa determinada. En el contexto del Convenio, el significado de la palabra *ley* se desliga del que pueda tener en los ordenamientos nacionales y remite a lo que cada sistema de fuentes disponga en orden al rango de la norma que ha de señalar las condiciones que deben observarse en caso de privación de bienes, extremo en el que el Convenio no se entromete. Es más, ni siquiera tiene que tratarse de una norma escrita en el sentido de los sistemas jurídicos continentales, pudiendo consistir en una práctica jurisprudencial. Pero así entendida, la *ley* debe existir y cualquier privación ajustarse a lo dispuesto en la misma.

50. Vínculo destacado por L. SERMET, *op. cit.*, p. 36; M. PUÉCHAVY, «L'expropriation à l'épreuve de la Convention européenne des droits de l'homme», en *La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2005, pp. 89 ss.; A. VAN RIJN, *op. cit.*, pp. 881 ss.; C. OVEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, p. 363; J. F. RENUCCI, *op. cit.*, pp. 531-532.

Por lo pronto, ello supone que una privación carente de cobertura normativa en el plano interno o no respetuosa con las disposiciones nacionales es por sí misma contraria a la segunda frase del artículo 1 del Protocolo Adicional⁵¹; de ahí que, una vez constatado que la injerencia no se ajusta al derecho nacional, el Tribunal declare la violación del precepto europeo sin necesidad de indagaciones ulteriores, considerándose dispensado de analizar si la medida mantuvo el justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la salvaguardia de los derechos individuales⁵². A la inversa, el respeto de la legalidad es un requisito necesario pero no suficiente desde el punto de vista europeo. Que una privación observe la reglamentación interna significa que cumple con la exigencia que comentamos, pero no que sea conforme a los patrones europeos; por ello, verificado el respeto al principio de legalidad, el Tribunal se adentra por los vericuetos de los demás aspectos de la garantía europea del derecho de propiedad. Así, *Ex rey de Grecia* (2000), *Pincová y Pinc* (2002), *Broniowski* (2004).

Si todo concluyera aquí, la exigencia de legalidad podría resolverse prácticamente de modo formal, epidérmico si se quiere: si para entender satisfecha la exigencia internacional bastara con que la ley (en el sentido del Convenio) previera la injerencia, el requisito podría cumplimentarse con extraordinaria facilidad. Sin embargo, no es así. La Sentencia *James* (1986) precisó que no se trata solo de que la ley prevea la injerencia, sino también de la *calidad de la ley* (§ 67); y en *Lithgow* (1986) el Tribunal aclaró que si la expresión convencional «en las condiciones previstas por la ley» implica la existencia de normas internas, también reclama que las mismas puedan conocerse y sean precisas (§ 110). Años después, en *Binotti* (2005, § 80), el Tribunal dice estar convencido de que la mera existencia de una base legal no basta para satisfacer el principio de legalidad y que es útil detenerse en el aspecto de la *calidad de la ley*⁵³.

¿Y cómo se evalúa si la ley tiene suficiente calidad o no? Parece fuera de duda que hablamos de un requisito material, no meramente formal, por lo que si la publicidad de la ley es imprescindible no es decisiva en punto al análisis de su calidad. Suministra un argumento interesante la Sentencia *Beyeler* (2000): las normas internas deben ser suficientemente accesibles, precisas y previsibles (§ 109). Tales adjetivos reflejan el criterio esencial, que el Tribunal recuerda cada vez que tiene ocasión. Por ejemplo, *Broniowski* (2004, § 147); *Binotti*

51. C. OWEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, 361. Los autores ilustran la idea con la cita de la Sentencia *Iatridis* (1999), pero esta no se refiere a una privación de la propiedad; ello sin embargo no tiene demasiada importancia dado que el Tribunal analiza cualesquiera injerencias en el derecho garantizado por el artículo 1 del Protocolo Adicional a la luz del principio de legalidad, por lo que el argumento sirve igualmente a nuestros efectos. Concretamente, el Tribunal indica en § 62 que estima, con la Comisión, que la injerencia litigiosa es manifiestamente ilegal según el ordenamiento interno, y en consecuencia incompatible con el derecho al respeto de los bienes.

52. En este sentido, por ejemplo, *Vergu* (2011), § 56.

53. La apelación a la *calidad de la ley* no es un endemismo de la garantía europea del derecho de propiedad, pues el Tribunal recurre a ella al hilo de otras previsiones convencionales. Véase, con carácter general, L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «La calidad de la ley según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Especial referencia a los casos Valenzuela Contreras y Prado Bugallo, ambos contra España)», *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17, 2003, pp. 377 ss. A propósito de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo Adicional, H. VANDENBERGHE, *op. cit.*, pp. 39 ss.

(2005, § 79); *Guiso-Gallisay* (2005, § 82); *Burghleale* (2009, § 36); *Naydenov* (2009, § 73). La cita podría alargarse.

Es justamente el tema del principio de legalidad del que se ha servido la jurisprudencia de Estrasburgo en el enjuiciamiento ciertamente severo que ha hecho de la llamada *expropiación indirecta*, *occupazione acquisitiva* o *accessione invertita*, que ha dado lugar a una importante y nutrida serie de Sentencias cuyos argumentos principales deben ser recordados ahora⁵⁴.

En caso de ocupaciones amparadas en razones de urgencia y sin el cumplimiento de los trámites legales, el Tribunal de Casación italiano, poniendo fin a las discrepancias jurisprudenciales existentes, resolvió en 1983 que la Administración adquiriría el bien una vez ejecutada la obra pública y que el interesado tenía derecho a una compensación que debía solicitar en el plazo de prescripción de cinco años a partir de la transformación irreversible del terreno (extremo éste que fue nuevamente afirmado en 1992). Por su parte, el Tribunal Constitucional consideró que ello no vulneraba la Constitución habida cuenta de la prevalencia del interés público (la conservación de la obra pública) sobre el particular (el derecho de propiedad o, mejor dicho, el derecho a no ser privado de ella mediante procedimientos ablatorios ilegales). Dos Sentencias del TEDH de 30 de mayo de 2000 (*Carbonara y Ventura y Belvedere Alberghiera S.r.l.*) abordaron la cuestión desde la perspectiva de las exigencias de legalidad. En ambos casos, el problema de fondo era el mismo: la ocupación ilegal de unos terrenos con vistas a la ejecución de una obra pública que, en efecto, fue erigida⁵⁵.

Partiendo de la idea de que una injerencia en el derecho al respeto de los bienes debe tener una base legal y del principio de preeminencia del Derecho, el Tribunal afirma que no pretende enjuiciar en abstracto el principio jurisprudencial de la expropiación indirecta ni si en un sistema jurídico continental ocupa un lugar asimilable al de las disposiciones normativas, pero subraya «que le principe de légalité signifie l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles». Se hace eco después de que la jurisprudencia en la materia ha conocido una evolución que ha dado lugar a criterios dispares, «ce que pourrait aboutir à un

54. Doctrinalmente, *vid.* R. HOSTIOU, «La Cour européenne des droits de l'homme et la théorie de l'expropriation indirecte», *Revue Trimestrielle des droits de l'homme*, n.º 70, 2007, pp. 385 ss.; «L'expropriation indirecte: Requiem pour une théorie aujourd'hui défunte et que d'aucuns estiment pouvoir encore ressusciter», en *Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Devillier*, Montchrestien, 2008, pp. 579 ss.; I. GALLEGRO CÓRCOLES, «El procedimiento de expropiación italiano: entre la irrelevancia de las formas y la intervención correctora del TEDH», *RAP*, n.º 169, 2006, pp. 393 ss. De la envergadura del problema da cuenta la *Résolution intérimaire CM/ResDH (2007) 3*, del Comité de Ministros, relativa a la violación sistemática por Italia del derecho de propiedad a causa de la práctica de las expropiaciones indirectas (14 de febrero de 2007), que cita decenas de sentencias definitivas del Tribunal dictadas entre mayo de 2000 y julio de 2006; ahí no acaba el listado, pues el Tribunal ha seguido pronunciándose después sobre el particular.

55. A partir de dicha problemática común, cada uno de los dos casos presentaba perfiles particulares, que a nuestros efectos no es necesario recordar. Una sucinta alusión a esas dos Sentencias, en el marco de un estudio centrado en el Derecho francés, que no deja de ofrecer experiencias parecidas, en J. BARCELONA LLOP, «La obra pública y su protección jurídica en Francia. En especial, el principio de intangibilidad (*Ouvrage public mal planté ne se détruit pas*)», *RAP*, n.º 154, 2001, pp. 494-495 y nota 110.

résultat imprévisible ou arbitraire et priver les intéressés d'une protection efficace de leur droits et, par conséquent, serait incompatible avec le principe de légalité». Y apostilla que puesto que toda expropiación indirecta tiene en su base una ocupación ilegal de un terreno, «émet des réserves sur la compatibilité avec le principe de légalité d'un mécanisme qui, de manière générale, permet à l'administration de tirer bénéfice d'une situation illégale et par l'effet duquel le particulier se trouve devant le fait accompli» (*Carbonara y Ventura*, §§ 63-67; *Belvedere Alberghiera*, §§ 56-59).

Con independencia de los pasos que hayan podido darse en el ordenamiento italiano con la intención de superar la situación censurada en las dos sentencias europeas que acabamos de citar, el Tribunal ha seguido declarando que Italia ha vulnerado el artículo 1 del Protocolo Adicional por los mismos motivos. Esto es, constatando la ilegalidad de la ocupación y que la ausencia de un acto formal de expropiación crea una situación que no puede calificarse de previsible puesto que la garantía (indemnizatoria) del particular pasa por que un tribunal de justicia reconozca definitivamente que a pesar de tratarse de una ocupación *ab initio* ilegal la consumación de la obra pública imposibilita la recuperación del bien, surgiendo solo entonces el derecho del interesado a reclamar una indemnización; y lo cierto es que entre la ocupación y dicha resolución judicial ha podido transcurrir largo período de tiempo durante el que el interesado ha permanecido en la incertidumbre. Dicho de otro modo, en ausencia de una expropiación formal o regular, el mecanismo de la expropiación indirecta mantiene a la víctima (entiéndase la expresión en el sentido del artículo 34 del Convenio) durante un tiempo más o menos largo en una especie de *limbo*: ha sido desposeído de su propiedad pero no ha sido propiamente expropiado ni puede reclamar la indemnización en tanto en cuanto los tribunales resuelvan en sentencia firme que la ejecución de la obra pública imposibilita la restitución de la finca. Situación no compatible con las exigencias de certeza y seguridad insertas en la noción de *calidad de la ley*, noción que, como nos consta, el Tribunal maneja con soltura en este ámbito, y que en definitiva, facilita que la Administración se beneficie de un comportamiento ilegal y alternativo a la expropiación *en bonne et due forme*⁵⁶. La *Corte Costituzionale* ha hecho ya suyo el argumento principal⁵⁷.

56. Por ejemplo, *Sciarrotta* (2006), §§ 70-74; *Veloci* (2008), §§ 41-42; *Sotira* (2009), §§ 46-47. Referencias a otros casos anteriores en I. GALLEGO CÓRDOLES, *op. cit.*, pp. 408-410.

57. Véase la Sentencia n.º 293, de 8 de octubre de 2010. La Sentencia gira sustancialmente en torno a cuestiones relacionadas con los límites constitucionales de la legislación delegada, que habrían sido infringidos por la norma del *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia de espropriazioni per pubblica utilità* de 2001 alusiva a las cuestiones que nos ocupan; pero la *Corte* introduce también en su argumento la perspectiva europea: «[a]nche considerando la giurisprudenza di Strasburgo, pertanto, non è affatto sicuro che la mera trasposizione in legge di un istituto, in astratto suscettibile di perpetuare le stesse negative conseguenze dell'espropriazione indiretta, sia sufficiente di per sé a risolvere il grave vulnus al principio de legalità» denunciado por el TEDH.

7. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL

Dos palabras tan solo para explicar el significado del requisito convencional consistente en la remisión a los principios generales del Derecho internacional, elemento ciertamente endémico de la segunda norma del artículo 1 del Protocolo⁵⁸.

En su acepción tradicional, tales principios reclaman que los extranjeros privados de sus propiedades por el Estado sean compensados económicamente⁵⁹. Puesto que el artículo 1 del Protocolo Adicional apela a ellos, cabe entender que asume el criterio y que únicamente garantiza una indemnización en tales casos. La Sentencia *James* (1986) se mantuvo justamente en esta línea frente a la alegación de los demandantes, que sostenían que la remisión a los principios generales del Derecho internacional beneficiaba por igual a nacionales y extranjeros en punto al derecho a la indemnización (§§ 59-60). La Sentencia *Lithgow* (1986) reiteró el argumento (§§ 111-119). Por lo tanto, los nacionales privados de sus bienes no pueden fundamentar derecho alguno a la indemnización en tales principios generales, dado que no les son aplicables⁶⁰.

Aunque el tema no ha dejado de suscitar controversias, su interés real es meramente histórico en la medida en que, como hemos visto, el Tribunal ha erigido a la indemnización en auténtico requisito europeo de validez de las privaciones. De ahí se deduce que si el privado de sus bienes es un extranjero, la indemnización procederá de conformidad con los principios generales del Derecho internacional y la propia jurisprudencia de Estrasburgo en la medida en que los Estados se comprometen a reconocer los derechos garantizados por el sistema del Convenio a toda persona dependiente de su jurisdicción (artículo 1), sea nacional o no; y que si el privado de sus bienes es un nacional, su derecho a la indemnización proviene del principio de justo equilibrio que el Tribunal ha convertido en quicio de la interpretación y aplicación del artículo 1 del Protocolo Adicional⁶¹.

58. *Bosphorus* (2005), § 142: una vez decidido que se aplica en el caso la tercera norma del artículo 1 del Protocolo Adicional, «l'invocation par la société requérante des "principes généraux du droit international", au sens particulier du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n.º 1 n'exige donc pas un examen séparé».

59. Valga la referencia a un clásico; A. VERDROSS, *Derecho internacional público*, Ed. Aguilar, 1955, pp. 299-300. Ya a la vista de la norma que nos ocupa, C. RUSSO, «L'applicabilité aux nationaux des "principes généraux du droit international" visés à l'article 1 du Protocole n.º 1», en *Protection des droits de l'homme: la dimension européenne. Mélanges en l'honneur de Gérard J. Wiarda*, Carl Heymanns Verlag KG, 1988, pp. 547 ss.; C. OVEY y R. C. A. WHITE, *op. cit.*, p. 362; D. HARRIS *et al.*, *op. cit.*, p. 679. La Resolución del Comité de Ministros (52) 1, adoptada el 19 de marzo de 1952, por la que se aprobó el Protocolo Adicional, hizo notar que los principios generales del Derecho internacional «dans leur acceptation actuelle, comprennent l'obligation de verser aux non-nationaux une indemnité en cas d'expropriation».

60. En el seno del propio Tribunal se manifestaron opiniones menos rotundas, como acredita la concordante que emitieron los jueces Bindschedler-Robert, Gölküclü, Matscher, Pettiti, Russo y Spielmann en el caso *James*. El juez Russo reitera su punto de vista en sede doctrinal en el estudio citado en la nota precedente. Tampoco la doctrina parece muy satisfecha con el argumento del Tribunal; cfr. F. SUDRE, *La protection*, cit., pp. 76-77; L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 987; J. DE MEYER, *op. cit.*, p. 74.

61. Cfr. L. CONDORELLI, *op. cit.*, pp. 987-988; J. F. RENUCCI, *op. cit.*, p. 526; H. VANDENBERGHE, *op. cit.*, p. 45; A. VAN RIJN, *op. cit.*, p. 986; F. SUDRE, *Droit européen*, cit., p. 579; J. P. MARGUÉNAUD, *op. cit.*, p. 718. Es de suponer que se refiere a esto I. LASAGABASTER (*op. cit.*, p. 622) cuando indica que la razón del

APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

Conforme a lo anunciado al principio, se identifican ahora de forma completa las sentencias y decisiones del Tribunal citadas a lo largo de las páginas precedentes. La base de datos *Westlaw* suministra abundante información, pero es recomendable la consulta de HUDOC en la página web del propio Tribunal (los textos en francés y/o en inglés). A los efectos de la elaboración del presente trabajo, se ha accedido por última vez a HUDOC el 2 de marzo de 2011.

- (1976) *Handyside contra Reino Unido*. Demanda n.º 5493/72. Sentencia de 7 de diciembre de 1976.
- (1979) *Marckx contra Bélgica*. Demanda n.º 6833/74. Sentencia de 13 de junio de 1979.
- (1982) *Sporrong y Lönnroth contra Suecia*. Demandas núms. 7151/75 y 7152/75. Sentencia de 23 de septiembre de 1982.
- (1986) *James y otros contra Reino Unido*. Demanda n.º 8793/79. Sentencia de 21 de febrero de 1986.
- (1986) *Lithgow y otros contra Reino Unido*. Demandas núms. 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81 y 9405/81. Sentencia de 8 de julio de 1986.
- (1989) *Tre Traktörer AB contra Suecia*. Demanda n.º 10873/84. Sentencia de 7 de julio de 1989.
- (1989) *Mellacher y otros contra Austria*. Demandas núms. 10522/83, 11011/84 y 11070/84. Sentencia de 19 de diciembre de 1989.
- (1991) *Pine Valley Developments Ltd. y otros contra Irlanda*. Demanda n.º 12742/87. Sentencia de 29 de noviembre de 1991.
- (1993) *Papamichalopoulos contra Grecia*. Demanda n.º 14556/89. Sentencia de 24 de junio de 1993.
- (1994) *Los Santos Monasterios contra Grecia*. Demandas núms. 13092/87 y 13984/88. Sentencia de 9 de diciembre de 1994.
- (1995) *Gasus Dossier-und Fördertechnik GmbH contra Países Bajos*. Demanda n.º 15375/89. Sentencia de 23 de febrero de 1995.
- (1995) *Pressos Compañía Naviera S. A. y otros contra Bélgica*. Demanda n.º 17849/91. Sentencia de 20 de noviembre de 1995.
- (1996) *Katikaridis y otros contra Grecia*. Demanda n.º 19385/92. Sentencia de 15 de noviembre de 1996.
- (1996) *Loizidou contra Turquía*. Demanda n.º 15318/89. Sentencia de 18 de diciembre de 1996 (Gran Sala).
- (1998) *Vasilescu contra Rumania*. Demanda n.º 27053/95. Sentencia de 22 de mayo de 1998.
- (1999) *Papachelas contra Grecia*. Demanda n.º 31423/96. Sentencia de 25 de marzo de 1999.
- (1999) *Iatridis contra Grecia*. Demanda n.º 31107/96. Sentencia de 25 de marzo de 1999.
- (1999) *Chassagnou y otros contra Francia*. Demandas núms. 25088/94, 28331/95 y 28433/95. Sentencia de 29 de abril de 1999.

criterio del Tribunal en punto al ámbito subjetivo de aplicación de la remisión a los principios generales del Derecho internacional «y de la discusión doctrinal desarrollada en torno al mismo parece que han perdido bastante de su razón de ser en la actualidad».

- (1999) *Brumarescu contra Rumania*. Demanda n.º 28342/95. Sentencia de 28 de octubre de 1999.
- (2000) *Beyeler contra Italia*. Demanda n.º 33202/96. Sentencia de 5 de enero de 2000 (Gran Sala).
- (2000) *Almeida Garret Mascarenhas Falcao y otros contra Portugal*. Demandas núms. 28193/96 y 30299/96. Sentencia de 11 de enero de 2000.
- (2000) *Carbonara y Ventura contra Italia*. Demanda n.º 24638/94. Sentencia de 30 de mayo de 2000.
- (2000) *Belvedere Alberghiera S.r.l. contra Italia*. Demanda n.º 31524/96. Sentencia de 30 de mayo de 2000.
- (2000) *Savidou contra Grecia*. Demanda n.º 39704/97. Sentencia de 1 de agosto de 2000.
- (2000) *Ex rey de Grecia y otros contra Grecia*. Demanda n.º 25701/94. Sentencia de 23 de noviembre de 2000.
- (2001) *Malama contra Grecia*. Demanda n.º 43622/98. Sentencia de 1 de marzo de 2001.
- (2001) *Güllfye Öztürk contra Turquía*. Demanda n.º 19679/92. Sentencia de 6 de junio de 2001.
- (2001) *Yagtzilar y otros contra Grecia*. Demanda n.º 41727/98. Sentencia de 6 de diciembre de 2001.
- (2002) *Tsirikakis contra Grecia*. Demanda n.º 46355/99. Sentencia de 17 de enero de 2002.
- (2002) *Lallement contra Francia*. Demanda n.º 46044/99. Sentencia de 1 de abril de 2002.
- (2002) *Jokela contra Finlandia*. Demanda n.º 28856/95. Sentencia de 21 de mayo de 2002.
- (2002) *Molais de Narbona contra Francia*. Demanda n.º 48161/90. Sentencia de 2 de julio de 2002.
- (2002) *Sovtransavto Holding contra Ucrania*. Demanda n.º 48553/99. Sentencia de 25 de julio de 2002.
- (2002) *Pincová y Pinc contra República Checa*. Demanda n.º 36548/97. Sentencia de 5 de noviembre de 2002.
- (2004) *Jahn y otros contra Alemania*. Demandas núms. 46720/99, 72230/01 y 72552/01. Sentencia de 22 de enero de 2004.
- (2004) *Jorge Nina Jorge contra Portugal*. Demanda n.º 52662/99. Sentencia de 19 de febrero de 2004.
- (2004) *Broniowski contra Polonia*. Demanda n.º 31443/96. Sentencia de 22 de junio de 2004 (Gran Sala).
- (2004) *Dogan y otros contra Turquía*. Demandas núms. 8803/02, 8804/02, 8805/02, 8806/02, 8807/02, 8808/02, 8809/02, 8810/02, 8811/02, 8813/02, 8815/02, 8816/02, 8817/02, 8818/02 y 8819/02. Sentencia de 29 de junio de 2004.
- (2004) *Beneficio Capella Paolini contra San Marino*. Demanda n.º 40786/88. Sentencia de 13 de julio de 2004.
- (2004) *Scordino (n.º 2) contra Italia*. Demanda n.º 36815/97. Sentencia de 15 de julio de 2004.
- (2004) *Mora do Vale y otros contra Portugal*. Demanda n.º 53468/99. Sentencia de 29 de julio de 2004.
- (2004) *Kopecky contra Eslovaquia*. Demanda n.º 44912/98. Sentencia de 28 de septiembre de 2004 (Gran Sala).
- (2004) *Chivorchian contra Rumania*. Demanda n.º 42513/98. Sentencia de 2 de noviembre de 2004.

- (2004) *Geraldes Barba contra Portugal*. Demanda n.º 61009/00. Sentencia de 4 de noviembre de 2004.
- (2004) *Orneriyidiz contra Turquía*. Demanda n.º 48939/99. Sentencia de 30 de noviembre de 2004 (Gran Sala).
- (2005) *Matheus contra Francia*. Demanda n.º 62740/00. Sentencia de 31 de marzo de 2005.
- (2005) *Jahn y otros contra Alemania*. Demandas núms. 46720/99, 72230/01 y 72552/01. Sentencia de 30 de mayo de 2005 (Gran Sala).
- (2005) *Bosphorus Hava Yollari Turizm c. Irlanda*. Demanda n.º 45306/98. Sentencia de 30 de junio de 2005 (Gran Sala).
- (2005) *Binotti contra Italia*. Demanda n.º 71603/01. Sentencia de 10 de octubre de 2005.
- (2005) *N. A. y otros contra Turquía*. Demanda n.º 37451/97. Sentencia de 11 de octubre de 2005.
- (2005) *Saliba contra Malta*. Demanda n.º 4251/02. Sentencia de 8 de noviembre de 2005.
- (2005) *J. A. Pye (Oxford) Ltd. y J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. contra Reino Unido*. Demanda n.º 44302/02. Sentencia de 15 de noviembre de 2005.
- (2005) *Guiso-Gallisay contra Italia*. Demanda n.º 58858/00. Sentencia de 8 de diciembre de 2005.
- (2006) *Sciarrotta y otros contra Italia*. Demanda n.º 14793/02. Sentencia de 12 de enero de 2006.
- (2006) *Athanasiou y otros contra Grecia*. Demanda n.º 2531/02. Sentencia de 9 de febrero de 2006.
- (2006) *Scordino (n.º 1) contra Italia*. Demanda n.º 36813/97. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Gran Sala).
- (2006) *Dogrusoç y Aslan contra Turquía*. Demanda n.º 1262/02. Sentencia de 30 de mayo de 2006.
- (2006) *Hutten-Czapyska contra Polonia*. Demanda n.º 35014/97. Sentencia de 19 de junio de 2006 (Gran Sala).
- (2006) *Maupas y otros contra Francia*. Demanda n.º 13844/02. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.
- (2007) *Anheuser-Busch Inc. contra Portugal*. Demanda n.º 73049/01. Sentencia de 11 de enero de 2007 (Gran Sala).
- (2007) *J. A. Pye (Oxford) Ltd. y J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. contra Reino Unido*. Demanda n.º 44302/02. Sentencia de 30 de agosto de 2007 (Gran Sala).
- (2007) *Draculet contra Rumania*. Demanda n.º 20294/02. Sentencia de 6 de diciembre de 2007.
- (2008) *Velocci contra Italia*. Demanda n.º 1717/03. Sentencia de 18 de marzo de 2008.
- (2008) *Gigli Costruzioni S.R.L. contra Italia*. Demanda n.º 10577/03. Sentencia de 1 de abril de 2008.
- (2008) *Bortesi y otros contra Italia*. Demanda n.º 71399/01. Sentencia de 10 de junio de 2008.
- (2009) *Sotira contra Italia*. Demanda n.º 16508/05. Sentencia de 8 de abril de 2009.
- (2009) *Burghelea contra Rumania*. Demanda n.º 26895/03. Sentencia de 27 de enero de 2009.
- (2009) *Kindler de Barabona contra Portugal*. Demanda n.º 31720/05. Sentencia de 10 de febrero de 2009.
- (2009) *Kozacioglu contra Turquía*. Demanda n.º 2334/03. Sentencia de 19 de febrero de 2009 (Gran Sala).

- (2009) *Melo e Faro Maldonado Passanha y otros contra Portugal*. Demanda n.º 44386/05. Sentencia de 24 de febrero de 2009.
- (2009) *Naghi contra Rumania*. Demanda n.º 31139/03. Sentencia de 21 de julio de 2009.
- (2009) *Naydenov contra Bulgaria*. Demanda n.º 17353/03. Sentencia de 26 de noviembre de 2009.
- (2009) *Muñoz Díaz contra España*. Demanda n.º 49151/07. Sentencia de 8 de diciembre de 2009.
- (2010) *Aizpurua Ortiz y otros contra España*. Demanda n.º 42430/05. Sentencia de 2 de febrero de 2010.
- (2010) *R. P. contra Francia*. Demanda n.º 10271/02. Sentencia de 21 de enero de 2010.
- (2010) *Sud Parisienne de Construction contra Francia*. Demanda n.º 33704/04. Sentencia de 11 de febrero de 2010.
- (2010) *Depalle contra Francia*. Demanda n.º 34044/02. Sentencia de 29 de marzo de 2003 (Gran Sala).
- (2010) *Companhia Agrícola Das Polvorosas contra Portugal*. Demanda n.º 12883/06. Sentencia de 16 de marzo de 2010.
- (2010) *Di Belmonte contra Italia*. Demanda n.º 72638/01. Sentencia de 16 de marzo de 2010.
- (2010) *Sarica y Dilaver contra Turquía*. Demanda n.º 11765/05. Sentencia de 27 de mayo de 2010.
- (2010) *Perdigao contra Portugal*. Demanda n.º 24768/06. Sentencia de 16 de noviembre de 2010 (Gran Sala).
- (2010) *Hüseyin Ak y otros contra Turquía*. Demandas núms. 15523/04 y 15891/04. Sentencia de 7 de diciembre de 2010.
- (2011) *Vergu contra Rumania*. Demanda n.º 8209/06. Sentencia de 11 de enero de 2011.

EL DERECHO DE REVERSIÓN EXPROPIATORIA Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD¹

Juan María Díaz Fraile

Registrador de la Propiedad adscrito a la D.G.R.N.

I. CONCEPTO, JUSTIFICACIÓN Y NATURALEZA DE LA REVERSIÓN

1. Concepto

DENTRO DE LAS garantías y de los límites al derecho de propiedad, el art. 33.3 de la Constitución establece que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Este tercer apartado, junto a los dos anteriores del mismo artículo, «revela la naturaleza del derecho de propiedad en su formulación constitucional», como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, pues establece a la vez garantías y límites del derecho a la propiedad, que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad... legítima la expropiación» (STC 111/1983). La expropiación estaba limitada originariamente a la adquisición forzosa de inmuebles en razón de la ejecución de obras o establecimientos de servicios públicos, pero ese ámbito inicial se ha ampliado progresivamente, transformándose la expropiación en un instrumento de ejecución de la función social de la propiedad, pero ello supone también la necesidad de garantizar un justo equilibrio entre la salvaguardia del derecho de propiedad y las exigencias del interés general.

En definitiva, el derecho de propiedad está limitado por el instituto expropiatorio, y éste, a su vez, lo está por la necesidad de respetar ciertas garantías. De ahí la importancia capital de las garantías que el art. 33.3 de la Constitución ha impuesto a

1. Estando este trabajo en imprenta se publicó la importante Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 8 de febrero de 2012 que trata ampliamente varias de las cuestiones a que se refiere este estudio con cuyas tesis vienen a coincidir las opiniones vertidas por el autor.

la facultad expropiatoria. Dichas garantías se refieren a la necesidad de existencia de una causa de utilidad pública o interés social, de una contraprestación económica, y a que procedimentalmente se realice de conformidad con las leyes (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1988). Por su parte, la reversión constituye la última garantía que el Derecho impone a favor del expropiado, atribuyéndole el derecho de recuperar el bien expropiado «en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación, así como si hubiera alguna parte sobrante o desapareciese la afectación» (cfr. art. 54 LEF).

2. Justificación

Para comprender su justificación hay que entender que la expropiación no es una simple adquisición forzosa en que la voluntad de las partes quede sustituida sin más por la «autoritas» o «imperium» de la Administración expropiante, sino que se trata de una privación forzosa o imperativa que está justificada por la concurrencia de una causa de utilidad pública o interés social cuyo cumplimiento exige imponer dicha privación coactiva. Como dice García de Enterría «esta causa específica domina toda la operación expropiatoria», en el sentido de que no solo debe existir con carácter previo para legitimar la expropiación, sino que una vez consumada la expropiación a dicha causa «ha de afectarse el objeto expropiado» (art. 9 LEF).

La finalidad específica a la que responde la causa de la expropiación delimita también la extensión de ésta en cuanto a su objeto, que solo podrá ser el «estrictamente indispensable» a ese fin (art. 15 LEF).

Por ello, en caso de que tras la consumación de la expropiación el bien expropiado no se destine al cumplimiento de esta finalidad, la expropiación o bien fue innecesaria o bien deviene ilegítima. Y ello no solo en los casos de inexecución mencionados, sino también en los casos de resultar parcelas sobrantes (pues la expropiación no se atuvo a la medida indispensable por razón de su finalidad) y en los de desafectación, es decir, cuando el bien expropiado deja de destinarse a posteriori a la obra o servicio que la justificó (pues en este caso la expropiación ha quedado sin causa).

3. Naturaleza jurídica

Este derecho de recuperación ha recibido diversas denominaciones, como las de retrocesión, reexpropiación, recompra, remisión de la expropiación, o reversión, que es la denominación asumida por la LEF y por la jurisprudencia. Esta diversidad terminológica es síntoma claro de la inseguridad dogmática que ha rodeado a la figura, quizás debido a que tradicionalmente se ha considerado la reversión, a mi juicio erróneamente, como una institución perteneciente exclusivamente al ámbito del Derecho Administrativo, sin percibir su directa conexión con el Derecho Civil e Hipotecario. En un intento de sistematización se pueden enumerar las siguientes tesis sobre su naturaleza jurídica:

- a) atendiendo a su causa u origen como un supuesto de «invalidez sobrevenida» de la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa: se apoya en la doctrina italiana (Santi Romano, Gasparri);
- b) atendiendo a que los efectos de la reversión se producen ex nunc sin retroacción a la fecha de la expropiación, se ha afirmado que no hay anulación de la expropiación, sino cesación de sus efectos, y en este sentido se califica la reversión como resolución de la expropiación, con recíproca devolución de las prestaciones (art. 1.123 C.c.); esta tesis aparece reflejada, p. ej., en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 11 de abril de 1989, según la cual «El derecho de reversión no viene a ser otra cosa que una condición resolutoria creada por la ley»;
- c) en algún caso se ha entendido que es un supuesto no de resolución, sino de revocación, como en el caso de la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1959, tesis minoritaria pues la revocación es categoría de ineficacia de los actos de carácter unilateral y gratuito, carácter que no comparte la expropiación, que siempre requiere indemnización y es bilateral;
- d) atendiendo a su objeto, el derecho de reversión ha sido calificado como un derecho real de adquisición referido al bien expropiado, teoría sobre la que profundizaré después;
- e) por último, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de septiembre de 1998, en un alarde de barroquismo dogmático, califica en un mismo fundamento jurídico el derecho de reversión al tiempo como una simple facultad, como un derecho potestativo, como una expectativa y como una situación jurídica de carácter patrimonial.

Intentaré después aportar mi propio punto de vista sobre esta compleja cuestión. Pero antes hemos de examinar el régimen legal del derecho de reversión en cuanto a sus supuestos habilitantes y condiciones de ejercicio.

II. SUPUESTOS LEGALES Y CONDICIONES DE EJERCICIO

1. ¿Cuándo procede la reversión? Su carácter esencial o no

El primer problema que se presenta cuando se estudian los diversos supuestos que dan lugar al nacimiento del derecho de reversión es una cuestión de carácter general y previo, esta es, si cabe o no alguna expropiación sin reversión, o dicho en otros términos, si la reversión acompaña necesariamente a toda expropiación.

Para algunos autores la reversión es de esencia en todas las expropiaciones. Esta tesis es defendida entre otros por Enterría considerando que la reversión se ancla en la esencia misma de la expropiación, en su configuración constitucional, como un instrumento para garantizar la realización de fines específicos de utilidad pública o interés social (art. 33.3 C.E.).

El Tribunal Supremo, por el contrario, había negado el derecho reversional en las expropiaciones por razón de defensa nacional en alguna sentencia (30 de noviembre de 1965). Otros autores lo habían negado también en el caso de las expropiaciones urbanísticas.

El Tribunal Constitucional, por su parte, ha rechazado que se trate de un derecho de configuración constitucional, al considerar que el derecho de reversión no está incluido en el art. 33 de la Constitución, y por ello es un derecho de mera configuración legal. Así la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de abril de 1988 (Rumasa III) sienta una doctrina contraria al carácter esencial del derecho de reversión al declarar que «no cabe duda de que el artículo 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación, el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa que no agota la regulación legal de la materia expropiatoria, tiene su punto de referencia en la expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos, y aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no puede constituir regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho de reversión. No existe, pues, en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión».

En consonancia con lo expuesto, se añade que «la reversión o retrocesión del bien expropiado a su titular originario, aún configurado como un derecho patrimonial, va imprescindiblemente unido a la causa de la expropiación, y a su eventual incumplimiento, hecho que determina el nacimiento de aquel derecho de reversión. Pero... ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión ni éste podría surgir cuando a los bienes expropiados puedan darse algún destino consecuente con la causa expropiandi, aunque no sea una afectación a una obra o a un servicio público».

Esta tesis es criticada por el prof. Enterría por entender que la causa a la que va inescindiblemente unida la expropiación es uno de los ejes sobre los que gira la garantía de la propiedad. Cuestión distinta es que el legislador disponga de un margen amplio para regular, en el marco constitucional, las concretas «causae expropiandi». Pero en todo caso rechaza que la consumación de dicha causa legitimadora de la expropiación no sea constitucionalmente necesaria. El silogismo que fundamenta esta posición parece difícilmente rebatible: sin una causa constitucionalmente legítima no puede haber expropiación, por lo que ninguna expropiación podrá mantener su legitimidad constitucional si la causa no se consuma, pues en otro caso la invocación de la causa en el momento de la expropiación sería un mero pretexto, vaciando la garantía constitucional.

2. Supuestos de hecho de la reversión y sus excepciones

Pues bien, el punto de partida para conocer esa configuración legal nos lo proporciona el art. 54 LEF de 1954. Este precepto, en su redacción de 1954, estableció tres supuestos concretos de reversión (sistematizados por el art. 63 REF). Conforme a ellos procede el derecho de reversión:

- a) cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación;
- b) cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados; y
- c) cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

El segundo elemento básico en dicha regulación era el de la inexistencia de plazo o límite temporal para el ejercicio del derecho de reversión.

Esta regulación se mantuvo vigente durante casi cuarenta años, pero con el paso del tiempo se hacía cada vez más evidente la obsolescencia de la misma y la necesidad de su actualización. En concreto se criticaba de dicha regulación:

1º Falta de lógica de la admisión de la reversión sin plazo, cualquiera fuere la fecha de la expropiación, y cualquiera fuera el tiempo transcurrido y las circunstancias.

2º. La necesidad de evitar que el derecho de reversión se convirtiera en un obstáculo a la puesta en circulación de los suelos concretos que con el paso del tiempo ya no resultan funcionales en su afectación a los servicios públicos que en su día originaron la expropiación (cuarteles, estaciones de ferrocarril, etc.).

3º La regulación del derecho de reversión quedaba también obsoleta por consecuencia de los avances técnicos de la construcción y los jurídicos de su configuración jurídica. Así los fenómenos de las edificaciones complejas, los conjuntos inmobiliarios, la denominada por el Tribunal Supremo desmaterialización del derecho de propiedad (especialmente a través de la figura de los aprovechamientos urbanísticos).

Particular importancia en este sentido tiene la aparición del dominio por estratos o dividida por planos, que permite la diferenciación de distintos planos físicos susceptibles de aprovechamientos independientes que permiten que del suelo o subsuelo de los bienes expropiados se obtengan bienes patrimoniales que entren en el tráfico jurídico.

4º Falta de adecuación de su régimen registral. En efecto, del modelo tradicional del derecho de reversión como un simple supuesto de cesación sobrevenida de la causa de la expropiación, se pasó a integrarlo en la categoría de los derechos reales de adquisición preferente, aunque de carácter administrativo, lo que provocaba evidentes desajustes con el régimen ordinario de los derechos reales. Así faltaba no solo la previsión de su inscripción con carácter constitutivo (como es propio de algunos derechos reales sin contacto posesorio, por ejemplo el derecho de superficie), sino incluso la aplicación del esencial principio de la inoponibilidad de lo no inscrito, de forma que la reversión se hacía oponible incluso frente a terceros hip-

tecarios aún no estando inscrita, y ello en base a un mero precepto reglamentario (art. 69 REF).

Estos motivos de crítica dieron paso a un movimiento de reformas en relación con el derecho de reversión que tienden, por un lado, a reducir los supuestos de reversión, por otro, a reducir también el plazo para el ejercicio del derecho, y finalmente a someterlo al régimen registral común. Los hitos fundamentales en ese movimiento de reforma fueron:

a) primero fue la Ley de 25 de julio de 1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, introdujo una nueva regulación del derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas, que las excluyó en dos supuestos, que posteriormente pasaron al T.R. de la Ley del Suelo de 1992, y finalmente a la Ley del Suelo de 1998, en su art. 40, conforme al cual la reversión procede en caso de modificación o revisión del planeamiento urbanístico que altere el destino dotacional concreto de los terrenos expropiados, salvo que:

- 1º el nuevo uso de los mismos sea también dotacional público, o bien
- 2º en los casos en que el uso dotacional primitivo hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años.

El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 20 de junio de 2008 (art. 34) incluye en las excepciones los supuestos de expropiación para la formación o ampliación de patrimonios públicos de suelo siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste, cuando la expropiación se haya realizado para la ejecución de una actuación de urbanización –salvo que pasen 10 años sin que se concluya la urbanización– o por razón del incumplimiento de deberes urbanísticos.

b) a continuación, la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de noviembre de 1999 dio nueva redacción a los arts. 54 y 55 LEF, generalizando las excepciones introducidas por la Ley de Suelo 1992 (que en este punto no había sufrido críticas). Así se exceptiona el derecho de reversión cuando:

- 1º simultáneamente a la desafectación del fin que justificó la expropiación se acuerda justificadamente una nueva afectación a otro declarado de utilidad pública o interés social;
- 2º cuando la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se prolongue durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio.

–Justificación de estas excepciones:

En cuanto a la primera excepción (la relativa a la mutación de la afectación), la exclusión de la reversión es lógica, ya que con ello se evita el denominado «*iter inutilis*» de la reversión de los bienes a los antiguos propietarios y su nueva expropiación, lo que claramente contradice los principios de economía procedimental y eficacia de la Administración.

Más polémica despierta la segunda excepción. Para algunos, el hecho de que la expropiación sea un negocio causal, impone que cesada la causa cesen también sus efectos, pues a partir de tal momento carece de justificación el mantenimiento del

sacrificio que supuso en su día la ablación del derecho de propiedad. Para García Luengo en este punto incluso el art. 54 LEF podría ser inconstitucional, pues aún admitiendo que el derecho de reversión sea de configuración legal, lo que no podría hacer el legislador es suprimir el derecho mismo.

Para otros, la reversión es la garantía última de la legitimidad de la expropiación, pues sin la reversión bastaría con la mera alegación de que los bienes van a ser destinados a un fin público para provocar la transferencia coactiva o forzosa de la propiedad, lo que supondría que la Constitución no garantiza la propiedad, sino solo su equivalente económico (a través de la indemnización o justiprecio). Sin embargo, no sucede esto en el caso de que la obra o servicio a que se destinan los bienes se haya mantenido durante el tiempo de los diez años exigidos para enervar la reversión, lo que excluye el peligro de la utilización fraudulenta o abusiva de la expropiación. Cuestión distinta es que el plazo considerado (de 10 años en la LEF y de 8 en la LS) sea mucho o poco. Algunos autores (Enterría) entienden preferible el término de 30 años que fijó la Ley Cambó de 1918, vinculado a la «*longa temporis praescriptio*». Sin embargo, en mi opinión, es posible encontrar una justificación jurídica al plazo legal de diez años desde el punto de vista del Derecho civil, ya que es justamente este plazo (diez años) el que establece el artículo 1957 del Código civil para la prescripción adquisitiva, cuando interviene justo título y buena fe (extremos que no cabe negar tras haberse tramitado el correspondiente expediente expropiatorio), pues, en definitiva, la extinción del derecho de reversión consolida la adquisición efectuada por título de expropiación.

Por otra parte y en sentido inverso, en aplicación de la idea del equilibrio de que habla el Tribunal Constitucional, algunos autores (Laso y Martín Bassols) defienden que la reversión se debería extender a supuestos análogos o incluso más justificados como los derivados de cesiones gratuitas y obligatorias cuando se modifica el planeamiento y los bienes cedidos para equipamiento pasan a ser susceptibles de aprovechamiento privativo.

3. El caso especial de los aprovechamientos privativos en el subsuelo

Un caso especial en el capítulo de las excepciones es el relativo a los aprovechamientos privativos en el subsuelo. En relación con este fenómeno la jurisprudencia se ha mostrado restrictiva en su interpretación del derecho de reversión. Citaremos dos ejemplos de esta jurisprudencia:

a) En primer lugar, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de diciembre de 1991: se trata de un supuesto de expropiación de terrenos por el Ayuntamiento de Santander para la ejecución de una plaza pública; posteriormente se modifica el planeamiento previendo la utilización del subsuelo para aparcamiento público. Solicitada la reversión por este hecho el Tribunal Supremo afirma que «*la subsistencia de la causa expropiandi no imponía la intangibilidad del subsuelo de la zona afectada, permaneciendo éste sin adscripción o destino alguno*», entendiendo que el uso del subsuelo «*no implica una desafectación del fin legitimador de la expro-*

piación, que afectó a inmuebles para obras en la superficie». Aclara el Tribunal que solo queda legitimada la reversión cuando se altere el fin determinado de utilidad pública o interés social, ejecutando obras o estableciendo servicios distintos de los que legitimaron aquella, lo cual no puede argumentarse *«in casu»* porque la finalidad originaria se ha cumplido en su integridad e identidad.

b) En segundo lugar, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 1994: en este caso se trataba de una expropiación de terrenos para la construcción de una plaza pública que posteriormente quedaron desafectados en virtud de planeamiento ulteriormente aprobado, que destina dichos terrenos a uso deportivo libre y construcción de aparcamiento subterráneo. Aquí también entiende el Tribunal Supremo que no hay desafectación, ya que el nuevo planeamiento mantiene el uso público de los terrenos, sin que la variación del mismo haga quebrar la *«causa expropriandi»*.

Personalmente dudo de la vigencia de esta línea jurisprudencial desde el punto y hora en que el T.R. de la Ley del Suelo de 2008 ha admitido sin ambages la separación del dominio por planos. Así el art. 17 de la misma, por una parte, en su n° 1 conceptúa como parcela «la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente» y, por otra parte, en su n° 4 admite que «cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privativo y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquellas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público». A la vista de lo cual, cabría defender que el principio de menor onerosidad posible para el expropiado impone que en estos casos se atribuya a las parcelas del subsuelo el carácter de fincas sobrantes y, por lo tanto, el reconocimiento del derecho de reversión. Cosa distinta será el problema de la valoración de la parte de la finca (subsuelo) que habría de revertir, la cual ha de pasar sin duda por un proceso de retasación.

Sin embargo, este criterio no podrá extenderse a las expropiaciones urbanísticas ya que la propia Ley de Suelo de 2008 en su art. 34.3 excluye expresamente la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su subsuelo o vuelo y se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado. Pero surge todavía la duda de si la exclusión de la reversión se refiere solo al suelo.

4. *Plazo y prescripción del derecho de reversión*

a) Con anterioridad a la LEF de 1954 la Ley Cambó de 24 de julio de 1918 había dado nueva redacción a la LEF de 1879 estableciendo que la reversión no podría ejercitarse pasados 30 años desde la expropiación. Este límite, coincidente con la prescripción extintiva de los derechos reales, no fue incorporado a la LEF de 1954, que ha llegado a amparar el ejercicio del derecho de reversión derivado de

expropiaciones de más de 100 de antigüedad (v. gr. Sentencia TS de 25 de junio de 1999: 150 años).

b) La nueva redacción del art. 54 LEF dada por la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de diciembre de 1999 parece reintroducir el criterio de la prescripción para los supuestos de desafectación y de exceso de expropiación (no para los de inejecución) al disponer que en tales casos cuando la Administración desatiende su obligación de notificar tales hechos al expropiado, éste podrá ejercitar el derecho de reversión en tanto no hayan transcurrido 20 años desde la toma de posesión de los bienes. Esta regulación, no obstante, ha recibido críticas por la inseguridad que representa la inexistencia de un «dies a quo» cierto para su cómputo, pues no se define el momento en que se puede considerar que existe un bien sobrante o que se ha producido su desafectación.

No comparto esta crítica, pues el «*dies a quo*» es el de la toma de posesión del bien por la Administración o por el beneficiario –que constará en el acta de ocupación–, no el de la desafectación o de la existencia de sobrante, que son hechos que, a falta de un acto expreso al respecto de la Administración que declare su existencia, podrán probarse ante los Tribunales para su declaración formal.

c) Respecto de los supuestos de inejecución, ésta se producirá cuando no se inicie la ejecución de la obra o servicio y transcurran 5 años desde la toma de posesión, o bien cuando la ejecución de la obra o implantación del servicio estuvieren suspendidas durante más de 2 años por causas imputables a la Administración o beneficiario.

Esta regulación es técnicamente imprecisa, pues en los dos últimos casos no se fija plazo de duración de la acción de reversión (pasa lo contrario del caso anterior: aquí sí se fija el momento en que se puede entender producido el hecho habilitante de la reversión, pero no el plazo de su ejercicio). Ante esta laguna cabría dos opciones: bien entender que rige el mismo plazo de 20 años previsto para los casos de desafectación o exceso, o bien el de 30 años previsto en el art. 1963 del Código civil para las acciones reales sobre bienes inmuebles. Personalmente me inclino a favor de esta última solución por la mayor gravedad que representa, desde el punto de vista del incumplimiento de la «*causa expropriandi*», el supuesto de inejecución que, en paralelo, ha de generar un derecho de reversión más intenso (o temporalmente más extenso).

d) Finalmente, en cuanto al plazo de ejercicio del derecho de reversión en caso de producirse la obligada notificación por la Administración, la reforma de 1999 lo amplía de un mes a tres.

III. EL DERECHO DE REVERSIÓN COMO UN SUPUESTO DE DERECHO REAL DE ADQUISICIÓN PREFERENTE

Antes vimos que una de las posiciones dogmáticas en torno al derecho de reversión es la que afirma su naturaleza de derecho real de adquisición preferente, como derecho que atribuye a su titular la facultad de adquirir el dominio sobre el bien expropiado. Analizar este aspecto es esencial para poder valorar posteriormente

su régimen registral². En cuanto tal derecho de adquisición preferente la reversión presenta las siguientes notas:

1º Es un derecho subjetivo y, en concreto, un derecho subjetivo potestativo pues confieren la facultad de adquirir el dominio mediante una declaración de voluntad (supuesta la concurrencia de los presupuestos legales y el cumplimiento de los requisitos legales, especialmente el pago del precio reversional). Ahora bien, no todos los derechos de adquisición preferente son derechos subjetivos autónomos (como sí lo son, p. ej., el derecho real de opción de compra y el retracto convencional). Otros son más bien facultades integradas o dependientes de otros derechos subjetivos o relaciones jurídicas, como en general sucede en el caso de los retractos legales, supuesto éste al que se asemeja el derecho de reversión antes de la producción del hecho habilitante de su ejercicio. Estas facultades solo en presencia de determinadas circunstancias adquieren independencia de la relación jurídica matriz. Esto permite, como veremos, diferenciar, también a los efectos de su inscripción, entre las simples facultades derivadas de la cualidad de expropiado y el derecho ya nacido de reversión, una vez que, habiendo acaecido alguno de los tres supuestos legitimadores de la reversión, ésta es declarada por la Administración o los Tribunales.

2º Es un derecho patrimonial y, como tal, es susceptible de tráfico (enajenación inter vivos o mortis causa, por acto onerosos o gratuito).

a) ¿Es susceptible de hipoteca? La analogía con el retracto convencional nos llevaría a la respuesta afirmativa (art. 107 nº 8 L.H.); la analogía con los retractos legales nos llevaría, por el contrario, más bien a una respuesta negativa (art. 108 L.H.); la actual admisión de la hipoteca sobre el derecho de remate en las ejecuciones hipotecarias, introducida por la LEC de 2000, me lleva a una posición abierta a esta posibilidad (art. 107 nº 12 L.H.), pues supone admitir la hipoteca de un «*ius ad rem*» (que como derecho en formación guarda cierta analogía con el derecho de reversión).

b) Y ¿es susceptible de renuncia?

El Tribunal Supremo ha aceptado la validez de la renuncia del derecho de reversión (incluso antes de que concurran los requisitos para su ejercicio) mediante Convenio, por la coincidencia entre las figuras del expropiado y el reversionista. Este criterio, sin embargo, ha quedado desdibujado en la más reciente Sentencia de 19 de septiembre de 1998, en la que se afirma primero la renunciabilidad del derecho y después se niega. Los argumentos a favor de la tesis permisiva son en esencia que: la facultad para pedir la reversión corresponde legalmente al expropiado y sus causahabientes, lo que supone la admisión legal de su transmisibilidad, lo cual es coherente con su contenido patrimonial; y si es transmisible no existe ninguna razón para considerarla irrenunciable, ya que el art. 6.2 C.c. solo impide la renuncia cuando es contraria al interés o al orden público o perjudica a terceros.

2. Si bien el TC en su sentencia de 18 de abril de 1988 niega el carácter de retracto legal de la reversión, lo hace muy de pasada con un valor *obiter dicta* y en atención al supuesto concreto de la expropiación de acciones de una sociedad, siendo la causa de la expropiación el saneamiento financiero de la sociedad.

Pero la misma Sentencia pone en cuestión su tesis argumentando a favor de una posición contraria basada en el argumento de que cuando la Ley reconoce al propietario la garantía de la reversión dota al instituto expropiatorio de un concreto significado, de forma que puede interpretarse que la reversión es un elemento sustancial a su régimen jurídico. En tal caso habría que entender que su regulación es indisponible o de derecho necesario, y por tanto irrenunciable, porque lo contrario desvirtuaría la institución por desaparecer el instrumento más efectivo de control de cumplimiento de los fines que justificaron el desapoderamiento coactivo de los bienes. Desde este punto de vista, la irrenunciabilidad se justifica por ser la reversión no solo un derecho subjetivo de carácter patrimonial, sino también un medio para velar por la autenticidad y efectividad de la causa expropiandi. Por ello, nada obsta a la transmisibilidad «*inter vivos*» o «*mortis causae*» de la facultad de pedir la reversión incluso antes de producirse la causa determinante de su nacimiento, pero sí a su renuncia previa, que elimina cualquier posibilidad de control por parte del propietario o sus causahabientes del cumplimiento de los fines de la expropiación.

Esta aparente contradicción interna de la Sentencia se resuelve al observar que del planteamiento anterior la conclusión que extrae el Tribunal Supremo es que en caso de mediar tal renuncia en rigor no estaríamos en presencia de una expropiación, sino de una transmisión voluntaria y onerosa, lo cual es importante a efectos registrales porque significa que más allá de la posición dogmática que se adopte sobre la renunciabilidad del derecho de reversión, ante una renuncia efectiva el Registrador no ha de consignar en el asiento de inscripción la mención legal de la reserva reversional.

3º Dentro de los derechos patrimoniales pertenece al grupo de los derechos reales. Y como tal derecho real implica un poder que presenta las notas de:

- la inmediatez o poder inmediato y directo sobre la cosa expropiada (aunque este poder es más difuso en el caso de los derechos de adquisición preferente que en el de otros derechos reales, carácter difuso que aumenta en el caso de la reversión por requerir previa declaración de su existencia por la propia Administración obligada a la retrocesión);
- oponibilidad frente a terceros o reipersecutoriedad, de forma que el titular del derecho de reversión puede hacerlo efectivo «*erga omnes*», frente a cualquier poseedor o tercero y, por tanto, aunque la cosa expropiada se transmita. Esta nota, a diferencia de la anterior, se da con mayor intensidad en el derecho de reversión que en otros derechos reales, pues frente a la regla general que exceptúa la reipersecutoriedad frente a terceros protegidos por el art. 34 de la Ley Hipotecaria, el derecho de reversión es oponible incluso frente al tercero hipotecario (así fue hasta la reforma de 1999);
- y finalmente, también el derecho de reversión es susceptible de publicidad registral, de forma que, siguiendo la regla común de los derechos reales, tiene una vocación a ser publicado como vía de oponibilidad a terceros, nota que se incorporó en la reforma del art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1999.

IV. INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL DERECHO DE REVERSIÓN. LA REFORMA DE 1999

Como hemos dicho, el derecho de reversión, con independencia de su configuración o naturaleza jurídica, es un derecho en sentido técnico-jurídico, un derecho subjetivo con un titular: el expropiado, y de contenido patrimonial. Como tal derecho subjetivo de contenido patrimonial es transmisible y gravable, y al recaer directamente sobre el bien expropiado, parece clara su calificación como derecho real o, en todo caso, derecho de eficacia o transcendencia real. De todo ello, se desprende que en los casos en que el objeto de la expropiación sea un bien inmueble, el derecho de reversión ha de entrar necesariamente en contacto con el Registro de la Propiedad.

Esta transcendencia registral de la reversión tiene distinto alcance práctico según que en el momento en que se ejercita la finca expropiada continúe en poder del expropiante o beneficiario de la expropiación, e inscrita a su favor, o por el contrario y con el paso del tiempo hayan surgido adquirentes o titulares de derechos reales o cargas sobre el mismo bien, que hayan inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad.

En la primera de las hipótesis planteada no surgen especiales dificultades desde el punto de vista hipotecario: los solos interesados serán nuevamente expropiante o beneficiario y expropiado. En caso de avenencia la resolución administrativa que reconozca la procedencia de la reversión unida al acta de pago de la indemnización o contraindemnización será título inscribible, salvo que el interesado solicite expresamente que la reversión se documente en escritura pública, en cuyo caso éste será el título inscribible, conforme al artículo 70 del Reglamento de Expropiación. En caso de falta de acuerdo al respecto, ello dará lugar al correspondiente procedimiento judicial, en cuyo caso será la ejecutoria que ponga término al mismo la que integre el título inscribible, pudiendo, además, tomarse en el Registro de la Propiedad anotación preventiva de la demanda interpuesta, según acepta la doctrina más autorizada.

Distinta es la situación de los derechos reales sobre cosa ajena que gravasen el bien antes de la expropiación y que debieron extinguirse en virtud de la purga de cargas que ordena la ley (art. 8). Tales derechos continúan extinguidos después de que tenga lugar la reversión, no reviven, ya que, como se dijo, la reversión opera *«ex nunc»* y, además, la reversión se concede solo al propietario expropiado (el primitivo dueño o sus causahabientes, dice el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa).

La claridad del tema desaparece en el momento en que surgen cambios en la titularidad de los sujetos inicialmente implicados en la expropiación, bien por transmisión del derecho de reversión, bien por transmisión del bien expropiado. Sobre la transmisibilidad del derecho de reversión no parece haber duda: así el artículo 54 de la ley de Expropiación Forzosa alude al primitivo dueño o a sus causahabientes. Surgida la causa que da lugar a la reversión, su ejercicio corresponderá al titular actual del mismo. Sin embargo, el sujeto pasivo del derecho de reversión lo es siempre la Administración expropiante, y no el titular actual del bien al tiempo del ejercicio de la reversión. Así lo sostiene la doctrina y la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1987). Esta tesis hoy ha cobrado carta de naturaleza en virtud del art. 54.4 de la Ley de Expropiación Forzosa que expresa-

mente atribuye la competencia para resolver sobre la reversión a la Administración titular o a la que se encuentra vinculado el beneficiario titular. Ello implica que tales titulares posteriores permanecen en principio ajenos al ejercicio de tal derecho, teniendo tan solo la carga de soportarlo, sin perjuicio de su derecho a ser «oídos» en el expediente (art. 69 REF).

Para justificar tan anómala situación el artículo 69 del Reglamento de Expropiación Forzosa declara que la reversión procede incluso contra terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos que en su caso proceda. Pero es evidente que este precepto por su carácter reglamentario y por su dificultad de encaje en la lógica jurídica no podía dejar de plantear problemas de interpretación. García de Enterría trató de salvar la antinomia legal entre el citado artículo 69 y el 34 de la Ley Hipotecaria, entendiendo que la contradicción quedaba salvada por el artículo 37 de esta última: la reversión se impone porque su causa consta ya en el Registro siempre que la expropiación esté inscrita. Esta interpretación de momento permite reducir el problema a los casos en que la expropiación no esté inscrita. No obstante, la doctrina y la misma jurisprudencia nadó en la confusión sobre este tema durante largo tiempo, apreciándose Resoluciones contradictorias: frente a las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1988 y de 5 de febrero de 1991 que parten de la tesis de que el derecho de reversión perjudica siempre al tercero protegido, la sentencia de 6 de abril de 1992 y la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de noviembre de 1978 niegan la reversión de la finca expropiada por aparecer transmitida a tercero inscrito en el momento en que surge la causa de la reversión.

Ante tal panorama la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa operada por la citada ley 38/1999, intenta salir al paso de tal situación introduciendo un nuevo párrafo en el artículo 54 de aquélla que trata de compaginar los intereses en conflicto, al disponer que *«en las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria para recuperar el bien o derecho expropiados»*. Sin dicha constancia registral el derecho de reversión *«no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la Ley Hipotecaria»*.

Esta es, pues, la solución legal al problema que impide la inaplicación del principio de fe pública registral, al tiempo que consigue una mejor coordinación entre el Registro de la Propiedad y la potestad expropiatoria de la Administración. Es cierto que el precepto genera nuevas dificultades interpretativas: cómo se cancelará este derecho de reversión, es o no necesaria la inscripción sucesiva de la transmisión del derecho de reversión para mantener su preferencia frente a terceros adquirentes inscritos, cómo se procede a la cancelación de los derechos posteriores inscritos en el caso del ejercicio del derecho de reversión inscrito, etc. Pero la contradicción legal ha desaparecido y los principios administrativos y los hipotecarios se han coordinado.

V. EL DESENVOLVIMIENTO REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LOS PRINCIPIOS HIPOTECARIOS. INTRODUCCIÓN

Aunque hay dos grandes tipos de expropiaciones, las comunes y las urbanísticas, hay que partir de que, como afirma el Tribunal Constitucional, el modelo prototípico de expropiación para la aplicación de la reversión es el de las expropiaciones para la ejecución de obras o servicios en los terrenos expropiados. Pues bien, el régimen registral de la reversión es común para todo tipo de expropiaciones, por ser un régimen unitario y dependiente de la competencia legislativa exclusiva del Estado, y es el fijado por el vigente art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Por otra parte, fuerza es reconocer que las normas del citado artículo son manifiestamente insuficientes para dar solución al conjunto de problemas que plantea el desenvolvimiento registral del derecho de reversión, por lo que para cubrir tales lagunas se hace preciso un esfuerzo interpretativo, para el cual metodológicamente creo provechoso utilizar la guía de los principios hipotecarios siempre que ello sea posible.

El art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa contiene dos mandatos en la materia que ahora nos interesa: uno el relativo a la constancia o inscripción registral del derecho de reversión, y otro el relativo a la eficacia de dicha constancia. Estudiaremos ambas por separado, comenzando por esta última.

VI. EFICACIA FRENTE A TERCEROS DEL DERECHO DE REVERSIÓN

1. La eficacia frente a terceros de los retractos legales y del derecho de reversión

Como facultad o derecho real que es el derecho de reversión sujeta el bien expropiado con eficacia «*erga omnes*» o frente a todos.

Como en el caso de los retractos legales (y aquí el paralelismo fue claro con la facultad reversional hasta la reforma de 1999) dicha eficacia u oponibilidad «*erga omnes*» es incluso mayor y más fuerte que en los derechos reales ordinarios, puesto que (como ha dicho la D.G.R.N.: *vid.* Resolución de 4 de octubre de 1962) se mantiene la oponibilidad «aunque no conste en el Registro la causa de la resolución del derecho» que implican frente a terceros adquirentes que hayan inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad. Así resulta del art. 37 n° 3 de la Ley Hipotecaria, pues frente a la regla general que excluye la eficacia frente a tercero inscrito de las acciones rescisorias, revocatorias y resolutorias no inscritas, señala entre las excepciones a tal regla las «acciones de retracto legal».

Algunos autores (Enterría) consideran como una especificación de este precepto el contenido en el art. 69.1 del Reglamento de Expropiación Forzosa, conforme al cual «Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá ésta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados».

Pues bien, estos preceptos, en cuanto admiten tales excepciones, han sido criticados por unos y defendidos por otros. La razón en que se fundan los críticos es que contradice y socava los principios hipotecarios y daña la seguridad del tráfico al exceptuar el art. 34 L.H., pilar en que se apoya dicho tráfico y seguridad. Sin embargo, para otros (Peña) el citado precepto de la L.H. admite una explicación acorde con los principios hipotecarios, explicación que resultaría plenamente extensible al derecho de reversión incluso antes de su nacimiento como derecho independiente. Este intento de conciliación pasa por destacar la idea de que los retractos legales constituyen una limitación legal del dominio, delimitando su contenido ordinario o natural. Por ello, inscrita la propiedad, constan ya por el Registro mismo las limitaciones consustanciales a ella, aunque no estén expresa y formalmente enunciadas a través de una mención registral especial. Es decir, constan de forma implícita (así, por ejemplo en el retracto de comuneros, la misma inscripción del condominio revela, por efecto reflejo de la propia norma que lo establece, el retracto de comuneros).

2. La eficacia frente a terceros del derecho de reversión

En este sentido cabría decir, según esta tesis, que la misma inscripción de la expropiación está ya publicando de forma implícita pero cierta el derecho de reversión. Incluso puede anteponerse por ello a otros derechos reales inscritos con posterioridad en el Registro de la Propiedad. De ahí que, en base al art. 69 del Reglamento de Expropiación, la jurisprudencia haya podido afirmar que «la reversión es un derecho ejercitable frente a la Administración expropiante, cualquiera que sea el beneficiario o actual titular de los bienes expropiados» (*vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1979 y 12 de junio de 1987).

Como hemos señalado, existe una polémica no solo en relación con la conveniencia o acierto de este precepto reglamentario, sino también en torno a su legalidad. En opinión de García de Enterría no se trata de un precepto ilegal, sino que antes al contrario explicita un principio contenido en la propia Ley Hipotecaria (art. 37) que da prevalencia sobre la posición del tercer adquirente a las condiciones resolutorias que deban su origen a causas que consten en el Registro, teniendo en cuenta que la reversión es legalmente una condición resolutoria implícita en toda adquisición expropiatoria (STS de 25 de junio de 1957), que surge, pues, de la propia expropiación y ésta constará normalmente en el Registro.

Sin embargo, en mi opinión esta tesis obvia varias dificultades al no tener en cuenta que: 1º no siempre la expropiación consta en el Registro, por ejemplo cuando la finca expropiada adquiere la condición de bien de dominio público (art. 62.2 REF); 2º no toda expropiación genera un derecho de reversión, como veremos después; 3º olvida que el art. 37 L.H. exige hablar de condiciones resolutorias que consten «explícitamente» en el Registro (no implícitamente); y 4º finalmente esta tesis olvida el nuevo régimen legal del derecho de reversión introducido por la Ley de Ordenación de la Edificación, que contempla expresamente la inscribibilidad del derecho de reversión y el juego respecto del mismo de los principios hipotecarios (oponibilidad, prioridad, tracto sucesivo, etc.).

3. La eficacia frente a terceros de las limitaciones legales del dominio

Pero aún admitiendo a efectos dialécticos la tesis que el derecho de reversión constituye sin más una limitación legal del dominio de los bienes adquiridos por expropiación, formando parte de su contenido ordinario, ello no basta para excluir su sometimiento a las normas hipotecarias.

En efecto, cabe recordar que es un tema clásico el del problema de la necesidad o no de publicidad registral de las limitaciones legales del dominio, y cómo la polémica doctrina desarrollada en torno al mismo (inicialmente entre Roca Sastre y Tirso Carretero), había dejado paso a un movimiento legislativo tendente a favorecer que las limitaciones públicas del dominio (por gozar de la publicidad de la propia ley que las impone) sean también limitaciones «publicadas», a fin de respetar el principio de proscripción de las «cargas ocultas», cualquiera sea la naturaleza de éstas. Este movimiento de reformas normativas emprendidas a fin de acoger este criterio ha llegado al punto de reformar el art. 5 del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, el cual suprimió su número 3 relativo a la innecesidad de inscribir las servidumbres legales que tenga por objeto la utilidad pública o comunal, y a incorporar en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de titularidad de las Administraciones Públicas incluidos los bienes demaniales, y no solo a los patrimoniales (cfr. art. 36).

Precisamente en esta misma línea se inscribe la reforma introducida en el artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa por la Ley de Ordenación de la Edificación (disposición adicional 5ª), al modificar radicalmente el punto de vista desde el que se abordaba la cuestión en el artículo 69 del Reglamento, disponiendo ahora que: «En las inscripciones en el Registro de la Propiedad del dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles adquiridos por expropiación forzosa se hará constar el derecho preferente de los reversionistas frente a terceros posibles adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el siguiente, sin cuya constancia registral el derecho de reversión no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo previsto en la *Ley Hipotecaria*». Obsérvese que el cambio supone que los terceros que se anteponen al reversionista no inscrito no necesitan reunir los requisitos del art. 34 de la Ley Hipotecaria y, por tanto, no es preciso que sean de buena fe y a título oneroso.

Esta novedosa regulación ha sido criticada por Laso Martínez por entender exagerado afirmar de modo terminante que la omisión de la reserva reversional en el asiento registral excluya su oponibilidad frente a terceros, ya que estos tendrán noticia del derecho preferente del reversionista a través del propio asiento de expropiación, derecho que despliega su eficacia desde la expropiación y no desde la constancia registral de su reserva. Recíprocamente considera que la mera constancia de la reserva no atribuye al reversionista una preferencia absoluta frente a los terceros pues si éste no es parte del proceso no podrá cancelarse su derecho (a fin de evitar la indefensión). No comparto esta tesis, en cuanto al primer elemento porque se opone directamente a la nueva redacción del art. 54 LEP, y en cuanto

al segundo porque la necesidad de notificar a los terceros en el procedimiento de reversión, para que sean oídos en el mismo, no excluye la eficacia sustantiva de atribución de prioridad y oponibilidad que a favor del reversionista resulta de la constancia registral de su derecho.

VII. CONSTANCIA REGISTRAL DEL DERECHO DE REVERSIÓN

1. ¿A quién va dirigido el mandato de la ley en cuanto a la constancia registral del derecho de reversión?

Contestar este interrogante supone decidir si la exigencia de consignación de la reserva es un mandato dirigido a la Administración para que lo consigne en el título, o al Registrador para que lo consigne en la inscripción, figure o no en el título expropiatorio. En opinión de Laso, el Registrador ha de hacer constar la reversión en todo caso por ser ésta la consecuencia natural de la expropiación. Tan solo reconoce como excepción el caso en que el propio título de expropiación declare la improcedencia de la reversión.

Por su parte Laso Baeza, a la vista de los términos genéricos en que el precepto está redactado, afirma que surge la duda sobre si el Registrador deberá practicar la consignación del derecho de reversión siempre y en todo caso en que el título de adquisición inscribible sea una expropiación, incluso en el caso de que se trate de un supuesto en que la reversión resulte improcedente (o como dice Laso Baeza «esté intrínsecamente contradicha»).

La importancia del tema estriba en que la mera mención registral del derecho de los reversionistas constituye una carga registral que grava la finca durante un período de tiempo indefinido dado que dicha mención registral como tal no está sujeta a un plazo de caducidad, generando con ello una incertidumbre sobre el mantenimiento de la titularidad registral de la finca, que queda sujeta al peligro de que se declare procedente la reversión. «Esta incertidumbre puede provocar el retraimiento en su transmisión, una minusvalía de los suelos afectados e incluso un claro perjuicio para el acceso al crédito territorial» (Laso Baeza).

Aun reconociendo estos inconvenientes, no cabe objetar la norma legal en los casos de las expropiaciones en las que por su naturaleza y objeto puedan generar un derecho de reversión. Pero, por el contrario, a la vista de aquellos inconvenientes, no se ven motivos suficientes para hacer constar en el Registro de la Propiedad un derecho real de adquisición preferente como es la reversión cuyo reconocimiento es jurídicamente improcedente. Es cierto que la ley no hace distinciones y que, en principio, la declaración de la reversión corresponde a la Administración y a los Tribunales, pero también lo es que corresponde al Registrador su calificación a los efectos de su inscripción registral, y que conforme al principio de legalidad no puede inscribirse ningún derecho que carezca de existencia o de las condiciones necesarias para su validez.

Este planteamiento obliga a delimitar los supuestos en que la reversión no es posible y también las consecuencias registrales derivadas de su desaparición sobre-

venida. Laso Baeza ha realizado un estudio de las mismas basado en la STS de 19 de septiembre de 1998.

2. Expropiaciones urbanísticas y ausencia de derecho de reversión

Los supuestos en que procede la reversión en las expropiaciones urbanísticas están motivados por la alteración del uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística, con las excepciones contenidas en el art. 34 del T.R. de la Ley del Suelo de 2008.

Frente a tales supuestos, se entiende que no procede la reversión en los casos de:

- a) propietarios no adheridos a la Junta de Compensación, pues siendo la adhesión voluntaria la no adhesión no puede ser calificada de incumplimiento de ningún deber urbanístico;
- b) cuando se acude al convenio expropiatorio como mecanismo para finalizar el procedimiento de fijación del justiprecio (no obstante, se ha de señalar que en este caso la jurisprudencia ha afirmado que tales convenios no suponen la pérdida de la titularidad de aquellos derechos que la Ley de Expropiación reconoce al expropiado: *vid.* Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1971 y 16 de junio de 1978);
- c) renuncia al derecho por el expropiado: el Tribunal Supremo ha aceptado la validez de la renuncia del derecho de reversión (incluso antes de que concurran los requisitos para su ejercicio) mediante Convenio por la coincidencia entre las figuras del expropiado y el reversionista, como hemos dicho anteriormente;
- d) Otro caso de ausencia de reversión sería el del expropiado que es compensado con un aprovechamiento urbanístico dentro del ámbito, o incluso aquel que cede su suelo anticipadamente por estar afecto al dominio público con retención del aprovechamiento que le corresponda, de forma que los bienes que finalmente le correspondan no han de quedar gravados con la afección de la reversión, carga que debería limitarse a los suelos adjudicados a la Administración o al beneficiario (lo contrario supondría la paradoja de gravar al propio reversionista con un gravamen que perjudica su situación en el tráfico jurídico), en contra del principio «*nemini res sua servit*»;
- e) Finalmente, resulta cuestionable la procedencia de la reversión en las expropiaciones parciales respecto de las partes de las fincas que la Administración expropiante o el beneficiario hayan adquirido por resultar su conservación antieconómica para el expropiado (Gómez Fabra);
- f) expropiaciones por incumplimiento de deberes urbanísticos.

3. Principio de rogación

Para dotar de mayor seguridad jurídica al derecho expectante del reversionista cuya eficacia queda supeditada a su constancia registral, hubiera sido deseable que en el precepto se hubiera concretado a quién le corresponde el deber de promover la constancia registral del citado derecho. En defecto de tal previsión la protección efectiva del reversionista queda en manos del proceder diligente de la Administración al tiempo de promover la inscripción de la expropiación.

En efecto, en cuanto a la cuestión de sobre quién recae la carga de promover la inscripción de fincas adquiridas por expropiación forzosa, hay que recordar que tradicionalmente las Administraciones Públicas debían inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes inmuebles de carácter privativo integrantes de su patrimonio, mientras que estaban facultadas pero no obligadas a inscribir los bienes de dominio público (art. 2.6 L.H. y 4 y 5 R.H.).

Sin embargo, con la nueva Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la interpretación del art. 5 del Reglamento Hipotecario que remite a la legislación especial queda más restringida porque el art. 36 de aquella impone la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes de las Administraciones Públicas independientemente de su carácter patrimonial o demanial, «así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos Registros». Este criterio también resultaba de una lectura «*a sensu contrario*» del art. 62 del Reglamento Hipotecario, respecto de los inmuebles expropiados que antes de la expropiación estuvieran inmatriculados, pues cabía entender que su adquisición por expropiación era de inscripción obligatoria aunque por su afectación a un uso o servicio público hubieran pasado a ser bienes demaniales.

Pero no hay que olvidar que también está legitimado para pedir la inscripción el particular expropiado, conforme al art. 6 de la Ley Hipotecaria, ya que puede promover la inscripción tanto el que adquiere el derecho (sujeto expropiante) como el que lo transmite (sujeto expropiado), con independencia de que la transmisión en este caso no surge de la voluntad del «*transiens*», sino que es impuesta coactivamente por el «*accipiens*», o Administración expropiante.

4. Cancelación de la mención registral del derecho de reversión

Si la afección registral de la reversión refleja un derecho del expropiado y un medio de control del cumplimiento de la finalidad de la expropiación, la desaparición sobreviniente de las causas legitimadoras de la reversión implican la imposibilidad del reconocimiento del derecho y la inutilidad o innecesariedad del medio de control.

Hay que tener en cuenta que esta constancia puede resultar perturbadora en algunos casos, especialmente en los de expropiaciones por razones urbanísticas cuando se hacen precisamente para poner suelo en el mercado mediante la formación de patrimonios públicos, en los que la enajenación de los mismos no constituye

causa de reversión. Por ello se ha postulado (Laso) la necesidad de que reglamentariamente se regule la posibilidad de cancelar la mención de la reserva reversional cuando haya transcurrido el plazo legal para su ejercicio (tres meses desde la notificación), o concurra otra causa que acredite la extinción inequívoca del derecho. Por ello en tales casos debe procederse a la cancelación de dicha afección.

El título para practicar la cancelación habría de ser la correspondiente resolución administrativa dada la imposibilidad de actuación de oficio por parte del Registrador en esta materia. Laso Baeza defiende también la aplicación como medio de cancelación del expediente de liberación de gravámenes regulado por el art. 209 de la Ley Hipotecaria, aunque la causa de la cancelación no fuese la prescripción del derecho.

VIII. OBJETO DE DICHA CONSTANCIA REGISTRAL. INSCRIPCIÓN DE LA TRANSMISIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN

Como vimos anteriormente, hay que distinguir entre el derecho expectante o latente de la reversión que deriva de la mera cualidad de expropiado y la reversión efectiva, que se produce cuando concurre alguno de los tres supuestos de hecho contemplados en el art. 54 LEF. Pues bien, ante dicha dualidad surge la pregunta de ¿a cuál de estos derechos se refiere el art. 54.5 de la Ley de Expropiación Forzosa?

Sin duda, el precepto se refiere a la reversión que va implícitamente unida a la cualidad de expropiado, es decir, al derecho de reversión expectante, pues su constancia es simultánea a la propia inscripción de la expropiación.

Pero, a pesar del silencio legal al respecto, no solo es inscribible el derecho de reversión expectante, sino también el declarado y, además, respecto de uno y otro, cabe también la inscripción de las transmisiones o gravámenes de que puedan ser objeto. Para estudiar este punto seguiremos la doctrina de la D.G.R.N.

1. Resoluciones de la D.G.R.N. sobre la transmisión del derecho de reversión y el principio del tracto sucesivo

En relación con la inscribibilidad del derecho de reversión y de su transmisión se ha pronunciado la D.G.R.N. en dos Resoluciones de 2001, en las que se aprecia la diferencia entre los dos estadios por los que atraviesa dicho derecho en función de que haya concurrido o no la causa que legitima su ejercicio.

1º. La primera Resolución es la de 28 de julio de 2001. Se trata de un supuesto en el que se presenta en el Registro una instancia solicitando la inscripción a favor de cierta sociedad de «los derechos de reversión que en su caso puedan tener lugar» respecto de ciertos terrenos que habían sido expropiados, sin que tales derechos hubieran sido objeto de declaración administrativa o judicial. A dicha instancia se acompañaba escritura de constitución de dicha sociedad en la que figuraban aportados tales derechos por personas que no resulta del Registro que fueran las

expropiadas. El Registrador denegó la inscripción básicamente por dos motivos: a) la falta de cumplimiento del principio registral del tracto sucesivo por no acreditarse que los aportantes del derecho de reversión fueran los titulares expropiados ni sus causahabientes; y b) por entender que la reversión es una limitación del dominio inscrito que en tanto no sea objeto de declaración formal no es un derecho subjetivo presente y actual, sino un derecho potestativo o facultad jurídica que, por ministerio de la ley, forma parte del contenido del derecho expropiado. La sociedad recurrente entiende, por el contrario, que se trata de un derecho real administrativo de preferente adquisición, suspendido en su «ejercitabilidad».

La D.G.R.N. resuelve en los siguientes términos:

SEGUNDO.- La doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr. de 29 de mayo de 1962, 27 de abril de 1964, 7 de mayo y 7 de noviembre de 1971) son concordes en apreciar que el derecho de reversión surge en el momento en que se produce uno de los tres supuestos de hecho contemplados en el artículo 54.1 de la Ley de Expropiación Forzosa. En consecuencia, tal derecho no podrá inscribirse mientras no se acredite dicho cumplimiento.

TERCERO.- Ahora bien, cosa distinta ha de decirse de la cualidad de expropiado, a la cual se deben anudar los efectos de una hipotética reversión. Hay que tener en cuenta que la expropiación forzosa es una limitación del dominio, y, como dice la doctrina más autorizada, la causa de la misma es la utilidad pública o el interés social. Dicha causa afecta al objeto expropiado (cfr. art. 9 de la LEF) e incide continuamente sobre dicho bien, por lo que la persona expropiada tiene derecho de resolver la expropiación que ha llegado a ser infructuosa. La cualidad de expropiado y su derecho a una hipotética reversión está en la esencia misma de la expropiación, en su configuración constitucional como instrumento de la realización de fines de utilidad pública o interés social (cfr. art. 33.3 de la Constitución). Ninguna expropiación puede mantenerse constitucionalmente si la causa no se consuma.

CUARTO.- Normalmente la cualidad de expropiado consta en el Registro sólo de manera implícita, pues en la inscripción de la expropiación consta la persona del anterior titular contra quien se dirigió el expediente; ahora bien, legalmente está reconocida la posibilidad de transmisión de tal cualidad, puesto que el derecho de reversión se reconoce a favor del expropiado y de sus causahabientes (cfr. art. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa), por lo que los derechos que atribuye tal cualidad son perfectamente inscribibles por gozar de la inmediatez y eficacia erga omnes de todo derecho real. Pero para inscribir tales derechos han de concurrir todos los requisitos legales, y esencialmente, los de documentación pública y «tracto sucesivo». También los requisitos establecidos por la normativa fiscal de que los actos traslativos estén liquidados de los Impuestos de Sucesiones o Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

2º. La segunda Resolución es de 26 de noviembre de 2001. En este caso, a diferencia del anterior, se trata de un derecho de reversión administrativamente reconocido. Lo que se presenta al Registro es una Resolución de la Delegación del Gobierno en el País Vasco reconociendo el derecho de reversión sobre tres

fincas a favor de los herederos de los propietarios expropiados, cuyo derecho se vende en escritura pública a terceras personas. El Registrador deniega en este caso la inscripción porque considera que el reconocimiento de la reversión no es un título inscribible, siendo preciso que se complete el expediente de reversión en que conste la desafectación, se declare la reversión y se acredite la correspondiente valoración del bien y el pago del precio reversional. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia confirmó la calificación por entender que la inscripción de la reversión en el Registro requiere la existencia de un título binario en que, además de la declaración de su reconocimiento, se acredite la entrada en la posesión de los bienes y el acta de pago por parte de los reversionistas o retrocompradores. El Notario recurrente, por el contrario, entiende que no es precisa la consumación de la reversión, ya que el art. 7 del Reglamento Hipotecario admite la inscribibilidad de titularidades reales en formación, y que el derecho de reversión es un derecho subjetivo en el que concurren las condiciones propias de los derechos reales.

En este caso la D.G.R.N. reproduce los argumentos de la Resolución de 28 de julio, y añade como colofón un interesante fundamento en el que diferencia los tres estadios por los que puede atravesar el derecho de reversión, llegando a la conclusión de la inscribibilidad de los tres, en los siguientes términos: «QUINTO.- En consecuencia, son tres los hitos del “iter” de la reversión que pueden tener acceso al Registro: la cualidad de expropiado, la existencia del derecho de reversión declarada por la Administración o por los Tribunales de Justicia y la consumación del derecho de reversión mediante la transferencia del derecho de propiedad al reversionista. Nada obsta, reconocida la inscribibilidad del primer y el último paso de tal procedimiento, a la inscripción del segundo, que es análogo a un derecho real de adquisición, oponible a terceros, transmisible y perfectamente digno de protección registral».

2. Comentario de estas resoluciones

Como vemos las resoluciones distinguen perfectamente entre la inscripción del derecho de reversión en su estado latente o cualidad de expropiado, y el derecho de reversión ya nacido y declarado.

1º. Inscripción o constancia de la cualidad de expropiado.

Lo que se admite por la D.G.R.N. es el acceso al Registro de la cualidad de expropiado y ello aun cuando la reversión por estar latente no haya llegado a declararse y menos a consumarse.

La dificultad se plantea porque no hay norma legal que defina cómo ha de instrumentarse en los casos de expropiaciones anteriores a la reforma de 1999 (extremo que la D.G.R.N. no se plantea pues razona como si la modificación legal operase también respecto de expropiaciones anteriores). Se plantea, por tanto, la cuestión de si respecto de las expropiaciones anteriores cabe que el expropiado pueda pedir la constancia expresa en la inscripción de su cualidad de expropiado, y si esta petición la podrá hacer directamente ante el Registrador o si se requiere la

intervención de la Administración expropiante, y si dicha constancia se podrá pedir con ocasión de su transmisión a un heredero o a un tercero.

2º. Inscripción de la declaración administrativa o judicial de reversión sin transmisión del dominio (por no haberse fijado y pagado el precio de la reversión).

A favor de la posición de la D.G.R.N. en esta Resolución cabe citar, como apunta Laso Martínez, la ejecutividad de las decisiones administrativas o la ejecutoriedad de las sentencias, y la conveniencia de dar publicidad a las situaciones jurídicas nuevas de trascendencia sobre el dominio, como ocurre con las medidas cautelares de carácter registral en el proceso contencioso-administrativo.

Sin embargo, tampoco en este caso la asimilación a los derechos reales civiles de adquisición preferente puede ser completa, ya que: en esta fase no siempre se conoce el precio de la reversión, y ni está definido en norma alguna el período de duración del asiento (puede ocurrir que no llegue a incoarse el expediente de retasación, o que fijado no se pague), lo que dado el carácter indefinido del asiento de inscripción llevaría a crear una carga irredimible.

Ante esta falta de regulación Laso propone seguir analógicamente el modelo normativo de la propia expropiación, mediante un tratamiento simétrico de la reversión, lo que llevaría a: reflejar la declaración administrativa o judicial del derecho de reversión mediante un asiento de anotación preventiva con su duración ordinaria de 4 años (prorrogables), conforme al art. 86 de la Ley Hipotecaria. Esta anotación o bien se cancelaría por caducidad por el transcurso del plazo, o bien se convertiría en inscripción definitiva cuando tenga lugar la consumación de la reversión con la transmisión del dominio al reversionista. En cuanto a la consignación del precio, podría admitirse a estos limitados efectos la consignación del justiprecio actualizado conforme al índice de precios (a la espera de la fijación definitiva del precio de la reversión).

Ahora bien, este estado intermedio del derecho de reversión ya declarado pero no consumado ha pasado, con la reforma de 1999, a una situación transitoria en la medida en que el nuevo art. 55 de la Ley de Expropiación Forzosa prescribe, por un lado, que el importe del precio reversional por actualización de la indemnización la fija la propia Administración en el mismo acuerdo en que reconozca el derecho y, por otro, que el pago, una vez fijado el precio, deberá hacerse en el plazo de tres meses bajo pena de caducidad del derecho de reversión.

3. Resolución de la D.G.R.N. sobre el cumplimiento del tracto sucesivo respecto de los actos dispositivos sobre fincas objeto de reversión cuando la expropiación no figura inscrita

Este tema es tratado por la Resolución de 29 de junio de 2001. En este caso se presentó al Registro una escritura en la que el titular registral de determinada finca expone que la misma fue objeto de expropiación forzosa y que, como consecuencia de ella, quedaron cuatro parcelas sobrantes, que procede a describir, y respecto de las cuales ejercitó y obtuvo la reversión por parte de la Administración. Acreditada la reversión mediante la correspondiente resolución administrativa y la existencia

de las cuatro parcelas sobrantes, acompañando el expediente de reversión, procede a la venta de dichas cuatro fincas a otra persona. El Registrador denegó la inscripción por considerar que la falta previa de la inscripción de la expropiación produce una discordancia con la situación extrarregistral que genera dudas sobre la identidad de la finca, y que se ha de subsanar mediante la inscripción previa de la expropiación, de la reversión y de las segregaciones de las parcelas sobrantes, y que si bien la expropiación participa de la naturaleza y efectos propios de las situaciones jurídicas que tienen una publicidad que emana de la Ley, para que sea operativo ha de constar en el Registro que la causa de la adquisición fue una expropiación. El Notario recurrente afirma de contrario que la inscripción de dominio a favor de la Administración expropiatoria no es obligatoria conforme al art. 62.2 REF.

La D.G.R.N. resuelve inscribir en base a que *«De la documentación aportada –que consta de los planos oficiales de las fincas resultantes– resulta la esencia de todo el expediente expropiatorio –que podrá hacerse constar en el Registro mediante el mecanismo del tracto abreviado–, así como las parcelas sobrantes de la expropiación y que fueron objeto de la reversión, y las Resoluciones administrativas que dieron lugar a ésta, por lo que ningún obstáculo existe para poder inscribir las parcelas objeto de la venta».*

4. Comentarios de esta resolución

José Manuel García García critica certeramente esta Resolución por estos motivos: a) los planos no constituyen título inscribible, según la Sentencia del Tribunal Supremo (3ª) de 31 de enero de 2001; b) el tracto abreviado es un concepto tasado legalmente que no puede aplicarse a casos distintos de los previstos expresamente por el art. 20 de la Ley Hipotecaria; c) la legitimación civil para vender no la ostenta la vendedora por el hecho de ser antigua titular de la finca, sino por el hecho de ser titular del derecho de reversión; d) el adquirente solo puede ser considerado tercero del art. 34 de la Ley Hipotecaria si adquiere basado en la confianza que le proporciona la legitimación dispositiva derivada de la inscripción de la reversión; e) el principio de legalidad del art. 18 de la Ley Hipotecaria exige que el Registrador califique los distintos títulos que integran el «*ítem*» transmisivo del dominio de la finca anteriores a la actual venta a terceros.

Además, el argumento del notario no se puede admitir porque la excepción del art. 62 del Reglamento de Expropiación Forzosa se refiere solo a las fincas no inmatriculadas, y la del caso lo estaba.

5. La legitimación de los reversionistas y la aplicación del tracto registral

Dado que el derecho de reversión es un derecho transmisible y dado el largo lapso de tiempo que puede transcurrir entre la expropiación y la reversión (especialmente en el caso de las expropiaciones anteriores a la reforma de 1999), es muy plausible la hipótesis de que en dicho período de tiempo se hayan producido trans-

misiones del derecho, «*inter vivos*» o «*mortis causa*» (con el agravante en este último caso de que en muchos casos los herederos no habrán inventariado el mismo).

Ante tal situación se plantea la cuestión de si el Registrador ha de inscribir el derecho a favor del beneficiario de la declaración administrativa de su reconocimiento, prescindiendo de los títulos intermedios, o si ha de aplicar el principio registral del tracto, en su versión ordinaria o abreviada. Es indudable que quien solicite la reversión habrá de acreditar que su derecho trae causa del expropiado mediante la justificación de la cadena de transmisiones. Laso plantea dos posiciones: la ortodoxa que parte de que no hay razones para no aplicar el tracto. Esta es la posición que parece seguir la D.G.R.N. en una de las Resoluciones citadas (si bien admite el tracto abreviado). Y otra más flexible bajo la idea de que al expropiado no se le puede exigir la diligencia normal, entendiendo que en la práctica la interpretación más usual será la de que admitida administrativa o judicialmente la legitimación del solicitante de la reversión, esta decisión será suficiente también para la inscripción.

En opinión de Laso no es necesaria la aplicación del tracto registral, entendiendo que la cadena de transmisiones se ha de acreditar ante la Administración, pero no ante el Registrador. No comparto esta opinión, pues si, como hemos afirmado, el derecho de reversión, incluso en su estado potencial o latente anterior al cumplimiento de la *conditio iuris* de la desafección del fin expropiatorio, es un verdadero derecho subjetivo de contenido patrimonial y de carácter de carácter real, susceptible de transmisión, y si la Ley prevé su inscripción como condición de oponibilidad, no hay razón alguna para excluirlo del juego de los demás principios hipotecarios que no resulten contradictorios con su naturaleza, y menos en el caso del principio del tracto sucesivo directamente relacionado con la legitimación para el ejercicio del derecho. Esta misma tesis es la que aparece avalada por la D.G.R.N. desde su Resolución de 29 de noviembre de 1978.

IX. INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE LA CONSUMACIÓN DEL DERECHO DE REVERSIÓN Y LA TRANSMISIÓN DE LA FINCA AL REVERSIONISTA

En este caso estamos en presencia de un título translativo del dominio que como tal no plantea dificultad para su admisión en el Registro de la Propiedad. No obstante, la falta de regulación vuelve a manifestarse en relación con los siguientes problemas:

1. Existencia de obras nuevas y otras modificaciones hipotecarias sobre la finca

Las edificaciones y construcciones que la Administración o el beneficiario hayan realizado en la finca expropiada se transmiten junto con la finca a la que se han incorporado por accesión al reversionista, sin perjuicio de su contabilización —en la parte no amortizada— en la retasación a efectos de fijar el precio de la reversión (cfr. art. 55.2 LEF).

En el caso de que sobre la finca expropiada se hubieren realizado operaciones de segregación o división, la carga reversional se habrá arrastrado a cada una de las fincas resultantes, de modo que la reversión se podrá ejercitar sobre todas ellas o solo sobre parte de las mismas (art. 31 R.H. en relación con los bienes que el concesionario adquiera por expropiación). No obstante este es un punto dudoso, en el que también podría defenderse la tesis de que del mismo modo que la Administración está obligada a expropiar el todo en caso de expropiaciones parciales, cuando la conservación del resto resulte antieconómica para el expropiado, igualmente aquí cabría entender que si el reversionista quiere ejercitar su derecho ha de estar dispuesto a readquirir el bien expropiado en su totalidad, aunque la finca hubiese sido objeto de división o segregación tras la expropiación.

En el caso de que la finca expropiada se hubiere agrupado junto con otras, la reversión requerirá una operación previa de desagrupación, para lo que podrá servir de título formal la resolución que ponga término al propio expediente de reversión.

2. Existencia de cargas o derechos sobre la finca revertida

Si se trata de cargas ya existentes en el momento de la expropiación que hubieren subsistido a la misma por su carácter compatible con la finalidad de la expropiación y consiguiente destino de los bienes (arts. 8 LEF y 32 T.R. LS 2008), entiendo que la reversión no produce su extinción y no serán objeto de cancelación. Entre estas cargas podrán figurar también aquellas que no pudieron ser canceladas al tiempo de la expropiación por no haberse seguido el expediente con sus titulares (*vid.* Resolución de 13 de julio de 1989 que no permitió la cancelación de dos anotaciones de embargo anteriores a la expropiación al no haberse citado en el expediente a sus titulares).

Por el contrario, cuando se trate de cargas o derechos constituidos con posterioridad (por ejemplo, una concesión administrativa) ésta deberá ser objeto de cancelación por aplicación del principio de prioridad con su consiguiente efecto de purga de las cargas posteriores, ya que la reversión al implicar un efecto resolutorio impone la restitución de las respectivas prestaciones con la devolución de lo recibido en las condiciones que tuviera en el momento de recibirlas. Por tanto, la reversión no es solo el derecho a recuperar la finca expropiada, sino a recuperarla libre de las cargas constituidas con posterioridad a la expropiación³.

3. ¿«*Quid iuris*» cuando la reserva reversional se hizo constar en el Registro después de inscribir la expropiación? La cuestión no es sencilla pues no cabe invocar sin más el principio de prioridad registral para resolverla, sino que requiere poner en juego otras dos cuestiones interrelacionadas: la del momento en que nace el derecho de reversión como derecho de adquisición preferente y abandona su estado latente (momento que condiciona el régimen legal por el que se ha de regir), y la posible aplicación retroactiva de la reforma del art. 54 n.º 4 de la Ley de Expropiación Forzosa en el sentido de permitir la constancia de la reserva reversional respecto de expropiaciones ya consumadas con anterioridad a su entrada en vigor.

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLA FERMÍN (1879), «Manual de expropiación forzosa y obras públicas», Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales, Madrid.
- ARNAIZ EGUREN, Rafael (1999), «La inscripción registral de los actos urbanísticos», Marcial Pons.
- ÁLVAREZ CIENFUEGOS, José María, «Un ejemplo de oportunismo legislativo: la modificación del derecho de reversión en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación», *Revista Actualidad Jurídica Aranzadi*, n° 425.
- BASSOLS COMA, Martín (1998), «Panorama del Derecho Urbanístico español: balance y perspectivas», *Revista del Derecho Urbanística y Medio Ambiente*, n° 166.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2002), «Curso de Derecho Administrativo», Cívitas.
- GARCÍA GARCÍA, José Manuel (1998), «Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario», tomo V, «Urbanismo y Registro», Cívitas.
- (2002), «Tracto sucesivo. Tracto abreviado. Expropiaciones y reversión no inscritas. Posibilidad de suplirlas con los datos aportados (Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de junio de 2001)», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n° 669, enero-febrero.
- GÓMEZ PARRA, Lorenzo (2005), «El derecho de reversión en el Registro de la Propiedad. Comentarios a la Resolución de 29 de junio de 2001», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n° 690, julio-agosto.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Carlos (1993), «La indemnización en la expropiación forzosa de los arrendamientos urbanos», Madrid, ed. Tecnos.
- GÓMEZ-FABRA, José Luis (2004), «La expropiación forzosa y el Registro de la Propiedad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n° 681, enero-febrero.
- LASO BAEZA, Vicente (2007), «Matizaciones a la constancia de la reversión en la inscripción de las expropiaciones urbanísticas», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n° 7000, marzo-abril.
- LASO MARTÍNEZ, José Luis (2004), «Transmisión del derecho de reversión. Oponibilidad a terceros y protección registral (Resoluciones de la D.G.R.N. de 29 de junio, 28 de julio y 26 de noviembre de 2001)», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n° 681, enero-febrero.
- (2000), «Previsiones y conjeturas en las relaciones del urbanismo con el sistema registral», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n° 657, enero.
- LASO MARTÍNEZ, José Luis, y LASO BAEZA, Vicente (1995), «El aprovechamiento urbanístico», ed. Marcial Pons.
- PERA VERDAGUER, Francisco, «Expropiación Forzosa», Barcelona, ed. Bosch.

LA EXPROPIACIÓN Y OTRAS PRIVACIONES FORZOSAS DE LA PROPIEDAD POR EL PODER PÚBLICO (DE LA EDAD MEDIA AL SIGLO XXI)

Margarita Serna Vallejo
Universidad de Cantabria

«Y allí, en la plaza del pueblo, se enzarzaron en una discusión teórica sobre los límites, las formas y las causas de lícita expropiación». Manuel Chaves Nogales, *Juan Belmonte, matador de toros*, p. 320

I. PRELIMINAR

CON LA PUNTUAL periodicidad bianual con la que desde el año 1998 se celebran los Encuentros interdisciplinares sobre «Historia de la propiedad» en la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, gracias a la ilusión, el tesón y el trabajo de Salustiano de Dios, Javier Infante, Eugenia Torijano y Ricardo Robledo, entre los días 15 y 17 de septiembre de 2010 tuvo lugar el séptimo Encuentro dedicado a la expropiación. En su desarrollo, y a partir de la invitación cursada por los organizadores, ponentes y asistentes participamos con ellos en una intensa, aunque amigable discusión, en torno a diferentes aspectos vinculados con la expropiación y otras privaciones de la propiedad realizadas por el poder público desde la Baja Edad Media.

Conforme a la previsión de los artífices de la reunión, el instituto expropiatorio se convirtió en el eje central del Encuentro, sin perjuicio de que a partir de la presentación de varias ponencias se ofreciera la posibilidad de profundizar en otras instituciones que, de igual modo que la expropiación, también constituyen una privación de la propiedad efectuada por las autoridades. Es el caso de la confiscación, la desamortización y la incautación de bienes. El tratamiento de estas privaciones de la propiedad ajenas a la expropiación, lejos de distraer la atención respecto de ésta, facilitó y mejoró su comprensión. Permitiendo una delimitación más precisa de las diferencias pero también de las semejanzas que existen entre la expropiación y aquellas otras instituciones.

Siguiendo la estela de los anteriores Encuentros, los organizadores diseñaron el programa de este último sobre la base de tres ideas principales. En primer lugar, que el estudio de las instituciones vinculadas con la privación de la propiedad por el poder público se realizara desde una perspectiva diacrónica que permitiera extender el análisis durante el largo período de tiempo que transcurre de la Edad Media al presente. En segundo término, que en el desarrollo de la reunión se prestara atención a las diferentes partes territoriales históricas del Estado, previendo a tal fin intervenciones referidas tanto a la Corona de Castilla como a los reinos de la Corona de Aragón. Y, por último, que el análisis de las distintas privaciones de la propiedad se realizara con el concurso de especialistas en diversas ramas del conocimiento a fin de obtener una visión multidisciplinar de los asuntos a tratar.

La aplicación práctica de estas ideas propició la participación de historiadores y juristas de diversa formación. Alfonso Franco Silva, medievalista de la Universidad de Cádiz; Manuel Ardit Lucas y Alberto Marcos Martín, modernistas de las Universidades de Valencia y Valladolid; Manuel Álvaro Dueñas, contemporaneísta de la Universidad Autónoma de Madrid; Salvador Almenar Palau, Antonio M. Linares Luján y Ricardo Robledo Hernández, historiadores económicos vinculados a las Universidades de Valencia, Extremadura y Salamanca; Javier García Martín, Antoni Jordá Fernández, Javier Infante Miguel-Motta y Eugenia Torijano Pérez, historiadores del derecho de las Universidades del País Vasco, Rovira i Virgili y Salamanca; Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, Marcos Fernando Pablo, Tomás-Ramón Fernández y Javier Barcelona Llop, administrativistas de las Universidades de Salamanca, Complutense y Cantabria; Agustín Luna Serrano, civilista de la Universidad de Barcelona; y Juan María Díaz Fraile, civilista y registrador de la propiedad.

Como relatora del Encuentro, me corresponde ahora dar cuenta, a modo de síntesis, de cuanto se debatió en él, pero antes de abordar las cuestiones planteadas a impulso de las intervenciones de los ponentes, me interesa señalar, en todo caso de manera breve, la progresiva implantación del término «expropiación» en el lenguaje jurídico y aclarar el uso que hago de esta expresión en las páginas que siguen.

El lector podrá observar que utilizo la palabra «expropiación» en períodos anteriores al siglo XIX aún cuando su generalización en el lenguaje jurídico solo tuvo lugar a partir de la obra de Napoleón. En concreto tras la *Note sur les expropriations administratives* de 29 de septiembre de 1809¹ y la *Loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique* de 8 de marzo de 1810².

En España, el legislador utilizó por primera vez el término «expropiación» en el articulado de la Ley de expropiación forzosa de 1836, si bien dando preferencia a la expresión «enajenación forzosa» que emplea como sinónima de aquél³. Esto

1. Napoleón BONAPARTE, *Note sur les expropriations administratives*, Schönbrunn, 29 de septiembre de 1809. En Adolphe ALPHAND (dir.), *Recueil des lois, ordonnances, décrets e règlements relatifs aux alignements et a l'expropriation pour cause d'utilité publique*, [...] dressé sous la direction de Alphand, [...] par MM. A. Deville, [...] L. Rez. París, Imprimerie Nouvelle, 1886, pp. 34-36.

2. *Loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique* de 8 de marzo de 1810. En Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, [...] 17, París Guyot, 1826, pp. 57-61.

3. Real decreto de 17 de julio de 1836, que contiene la ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público. *Gaceta de Madrid*, núm. 581, de 21 de julio de 1836.

explica, de una parte, que en la primera edición del *Diccionario* de Escriche publicada en 1838 solo figure la voz «enajenación», sin atribuírsele siquiera el calificativo de «forzosa». Y ello sin perjuicio de que el autor se refiera a la enajenación forzosa en la parte final del texto⁴. Y, de otra, que en la tercera edición de la obra, no nos ha sido posible la consulta de la segunda, Escriche incluya la entrada «expropiación» de forma autónoma, si bien sin contenido específico, remitiendo al lector al término «enajenación forzosa»⁵.

De otra parte, en lo que concierne a la incorporación de la voz «expropiación» al *Diccionario de la lengua castellana* cabe señalar que su inclusión en la obra se retrasó hasta la edición de 1869, manteniéndose desde entonces, de manera constante, en todas las ediciones posteriores.

Tiene interés el repaso de las definiciones del término incluidas en las sucesivas ediciones del *Diccionario de la lengua castellana* porque a través de ellas cabe rastrear los cambios legislativos introducidos en el concepto de «expropiación» y el mayor o menor peso que, en cada momento, se ha otorgado a los diferentes elementos de la institución⁶.

En la edición del *Diccionario* de 1869 el verbo «expropiar» se definió en los siguientes términos: «Desposeer á alguno de su propiedad. Comunmente se dice así cuando la expropiacion es legal y por motivos de utilidad pública». En la de 1925 se incluyó por primera vez el requisito de la entrega de una indemnización. En la de 1927 se modificó el texto de la definición, omitiéndose la referencia a la utilidad pública⁷. En 1936 se recuperó el requisito de la utilidad pública y se matizó el referido a la indemnización, contemplándose la posibilidad de supuestos excepcionales de expropiación sin compensación⁸. En la edición de 1950, con una nueva redacción, volvió a prescindirse de la referencia a la utilidad pública que, sin embargo, se recuperó en 1956. Y, finalmente, en la edición de 2001, además de omitirse la posibilidad de una expropiación sin indemnización, junto al requisito de la utilidad pública se contempla también el del interés social⁹.

4. Joaquín ESCRICHE, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense...*, Valencia, Imprenta de J. Ferrer de Orga, 1838.

5. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, 3ª ed., corregida y ampliada, Madrid, Librería de la Sra. Viuda e Hijos de D. Antonio Calleja (editores). Lima, Casa de los señores Calleja, Ojea y Compañía. Imprenta del Colegio de Sordo-mudos y ciegos, 1847.

En el *Diccionario de la Administración española*, de Marcelo MARTÍNEZ ALCUBILLA, en la segunda edición de 1869 solo se contiene la voz «enajenación forzosa»; en la tercera, de 1878, se habla ya de «enajenación o expropiación forzosa»; en la quinta, de 1893 se altera el orden («expropiación o enajenación forzosa»); y en la sexta de 1918 solo figura la voz «expropiación forzosa». Los datos referidos están tomados del trabajo que Javier INFANTE y Eugenia TORIJANO publican en este mismo volumen.

6. La consulta de las sucesivas definiciones incluidas en el *Diccionario*, así como la verificación de la primera ocasión en que el término «expropiación» se incorporó a la obra, se realiza de manera sencilla y cómoda a través de la consulta en línea del «Nuevo tesoro lexicográfico de la lengua española» en la página web de la Academia.

7. «Desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización».

8. «Desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública».

9. «Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes».

Y en lo que concierne a la segunda cuestión apuntada, la relativa al uso que hago del término «expropiación» en este texto, debo señalar que el convencimiento de que el empleo retroactivo de la expresión no solo no origina ningún problema, sino que, por el contrario, facilita la exposición del discurso, justifica que retrotraiga su utilización a la Baja Edad Media y al Antiguo Régimen. De este modo, sigo, por otra parte, la tendencia seguida por la mayor parte de los autores que se han ocupado del estudio de esta particular privación de la propiedad que también emplean el vocablo en períodos anteriores al siglo XIX.

Y, para terminar este preliminar, quiero expresar mi agradecimiento a Salustiano, Javier, Eugenia y Ricardo por volver a confiarme la tarea de participar como relatora en el Encuentro. Un cometido que en esta ocasión, del mismo modo que en las anteriores reuniones, resultó excepcionalmente gratificante en lo académico y en lo profesional y, de modo muy especial, en lo personal.

II. LA CONSTRUCCIÓN DOCTRINAL DE LA EXPROPIACIÓN POR LOS JURISTAS MEDIEVALES DEL IUS COMMUNE

A partir de la Baja Edad Media los juristas europeos comenzaron a ocuparse de numerosas instituciones jurídicas. En la mayor parte de las ocasiones encontraron en el Derecho romano justinianeo el punto de partida para la elaboración de las nuevas construcciones doctrinales, pero no parece que sucediera de este modo en lo que concierne al instituto expropriatorio.

Comparto así la opinión de los autores que consideran que los juristas del *Ius Commune* no hallaron en el Derecho romano el anclaje para el estudio de la expropiación porque en el Derecho de Roma no existió esta institución¹⁰. Lo cual no impide considerar que los juristas de la Baja Edad manejaran algunos testimonios que acreditaban que en Roma se efectuaban apropiaciones de la propiedad privada con caracteres en algunos puntos similares a los que más tarde se considerarán específicos de la expropiación. Y contar también con alguna disposición imperial referida al requisito de la existencia del interés público para ejecutar ciertas privaciones de la propiedad privada.

A partir del anterior planteamiento, atribuimos a los juristas bajomedievales la elaboración de la concepción jurídica de la expropiación y la consideramos el punto de partida de las actuales legislaciones europeas en materia expropriatoria. Y esto a pesar de las diferencias que existen entre unas normativas estatales y otras. Y también de las importantes novedades que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene introduciendo en el instituto desde 1982, el momento en que empezó a resolver asuntos sobre la materia.

10. Entre los autores que sostienen la idea de que la expropiación ya existía como institución jurídica en el Derecho romano cabe citar a Enrique LOZANO CORBI, *La expropiación forzosa por causa de utilidad pública y en interés del bien común en el Derecho romano*, Zaragoza, Mira, 1994.

Y en contra a Francesco María DE ROBERTIS, *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Bari, Istituto di diritto romano, 1936. [Reimpresión anastática, Roma, L'Erma di Bretschneide, 1972] y a Jean-Louis HAROUEL, *Histoire de l'expropriation*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

Con anterioridad a que los juristas del Derecho Común construyeran la doctrina sobre la expropiación, los señores ya se apropiaban, y además con relativa frecuencia, de los bienes de los habitantes de sus dominios sin que mediara causa penal alguna. Unas privaciones de la propiedad que una parte de la doctrina europea ha tenido por expropiaciones. Sin embargo, la inexistencia de un interés público en sentido estricto como causa de estas apropiaciones dificulta poder considerarlas como tales. Los señores se apoderaban de la propiedad de los particulares movidos por su propio interés y por el beneficio que habrían de conseguir pero no por el interés público. Y esto con independencia de que, como efecto secundario, en algunas situaciones concretas, el conjunto de la comunidad pudiera resultar beneficiado con la privación de los bienes de los particulares realizada por las autoridades¹¹.

La consideración de la propiedad como una institución del derecho natural o de gentes llevó a los juristas del *Ius Commune* a exigir la existencia de una justa causa y la entrega de una indemnización al afectado en las situaciones en las que el Príncipe desapoderara de su propiedad a un súbdito. Dos requisitos que a partir de entonces se consideraron, por lo general, indispensables en toda expropiación.

Respondiendo al planteamiento adoptado mayoritariamente por los glosadores, las *Partidas* establecen el régimen de la expropiación y, además, de manera detallada. En los reinos de la Corona de Aragón no existe una previsión normativa de similar alcance.

Como ha estudiado el profesor Pacheco Caballero, a cuyo trabajo remito al lector interesado en profundizar en la materia, el legislador alfonsino se ocupa de la institución en dos partes diferentes de la obra. De un lado, en el momento de tratar acerca de los poderes del Emperador y de la forma en que éste debe usar de su *imperium* (*Partidas*, 2,1,2)¹². Y de otro, al referirse al régimen de las cartas

11. En relación a estas privaciones de la propiedad privada ejecutadas por los señores y consideradas por algunos autores como expropiaciones señoriales, véase HAROUEL (*Histoire de l'expropriation*, pp. 9-16), Jean-Louis MESTRE («Les origines seigneuriales de l'expropriation», *Recueil de Mémoires et Travaux publiés par la Société d'Histoire du Droit et des Institutions des anciens Pays de Droit écrit*, 11, 1980, pp. 71-79), y Ugo NICOLINI (*La proprietà, il principe e l'espropriazione per pubblica utilità. Studi sulla dottrina giuridica intermedia*, Milán, Giuffrè Editore, 1940).

Sobre esta disparidad de opiniones véase FRANCISCO L. PACHECO CABALLERO, «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública: (siglos XIII al XIX)», *Initium. Revista Catalana d'Historia del Dret*, 3, 1998, pp. 383-417, en particular, pp. 384-387. El texto, con algunas correcciones y aclaraciones, aunque manteniendo el título se publicó más tarde en VV. AA., *L'expropriation. II. Moyen âge et temps modernes*. [Recueils de la Société Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions, 67]. Bruselas, De Boeck Université, 2000, pp. 163-195, en particular, pp. 164-167.

12. *Partidas*, 2,1,2: «Otro si dezimos: que quando el emperador: quisiessse tomar heredamiento, o alguna otra cosa a algunos: para si, o para dar lo a otro, como quier: que sea el Señor: de todos los del Imperio para amparar los de fuerça: e para mantener los en justicia, con todo esso, non puede tomar a ninguno lo suyo, sin su plazzer, si non fiziesse tal cosa porque lo deuiessse perder segund ley. E si por aventura ge lo ouiesse a tomar, por razón, que el Emperador ouiesse menester: de fazer alguna cosa en ello, que se tornasse a pro comunal dela tierra, tenuto es, por derecho de le dar, ante buen cambio, que vala tanto o mas de guisa, que el finque pagado, a bien vista de omes buenos. Ca maguer los Romanos, que antiguamente, ganaron con su poder, el señorío del mundo, fiziesse el Emperador, e le otorgasen todo el poder, e el señorío que auian sobre las gentes para mantener, e defender, derechamente el pro comunal de todos, con todo esso, non fue su entendimiento de lo fazer señor de las cosas de cada vno, de manera que las pudiesse tomar a su voluntad, sino tan solamente, por algunas de las razones, que de

y privilegios otorgados por el Rey o el Emperador contrarios al derecho natural (*Partidas*, 3,18,31)¹³.

Conforme a estas previsiones, cabe concluir que en los años centrales del siglo XIII el legislador castellano entiende que el rey solo tiene un poder de protección sobre los bienes de los particulares, descartando que ejerza un dominio sobre ellos; que la privación a alguien de sus cosas, sin contar con su voluntad, es una actuación contraria al derecho natural; que para que el monarca pueda privar a los particulares de sus bienes debe existir una utilidad común; y, que la privación del rey de las cosas de los particulares debe efectuarse a cambio de una compensación¹⁴.

III. LA DOCTRINA DEL DERECHO COMÚN SOBRE LA EXPROPIACIÓN EN EL ANTIGUO RÉGIMEN: EL PENSAMIENTO DE LOS JURISTAS CASTELLANOS Y CATALANES

Durante décadas los historiadores del derecho hemos tendido a considerar que, superada la Edad Media y por tanto el momento de la construcción doctrinal de la expropiación, hubo en el Antiguo Régimen un alto grado de continuidad en la obra de los juristas europeos en lo que concierne al concepto de expropiación y a los requisitos de la institución. Sin embargo, siendo este planteamiento cierto en relación a algunas cuestiones, no lo es tanto en lo que afecta a otras que experimentaron algunas transformaciones en los siglos XVI, XVII y XVIII. En el debate salmantino hubo ocasión de tratar las continuidades y también algunos de estos cambios.

Atendiendo la invitación cursada por los organizadores del Encuentro, los profesores Javier García Martín¹⁵ y Antoni Jordà Fernández¹⁶ asumieron el compromiso de presentar el pensamiento de los juristas castellanos y catalanes de los siglos XVI y XVII sobre el instituto expropiatorio.

Javier García Martín, tras recapitular la historiografía jurídica europea y española en materia de expropiación, llamó la atención acerca del interés que ofrece el estudio del título o negocio jurídico conforme al cual el príncipe podía apropiarse de los bienes de sus súbditos. Un aspecto del instituto expropiatorio que

suso son dichas». *Siete Partidas del Sabio Rey don Alonso el nono, nueramente glosadas por el Licenciado Gregorio López*, Salamanca, 1555.

13. *Partidas*, 3,18,31: «Contra derecho natural non deue dar preuilegio, nin carta Emperador, nin Rey, ni otro señor. E si la diere non deue valer, e contra derecho natural sería si diesen por preuillejo las cosas de vn ome a otro, non auiendo fecho cosa, porque las deuiesse perder aquel cuyas eran. Fueras ende, si el Rey las ouiesse, menester por fazer dellas, o enellas alguna lauor, o alguna cosa, que fuesse a pro comunal del Reyno: assi como si fuesse alguna heredad, en que ouiesse a fazer castillo, o torre, o puente, o alguna otra cosa semejante destas, que tornasse a pro o a amparamiento de todos, o de algun lugar señaladamente. Pero esto deuen fazer en vna destas dos maneras, dando le cambio por ello primeramente, o comprandogelo segun que valiere».

14. PACHECO CABALLERO, «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación», 2000, pp. 167-172.

15. «*Auferre aliena*. Los límites entre jurisdicción y dominio en los juristas castellanos de los siglos XVI y XVII».

16. «Doctrina de los juristas catalanes sobre la expropiación durante los siglos XVI y XVII».

considera importante y del que, sin embargo, la historiografía no se ha hecho eco hasta la fecha.

En su opinión dos son los motivos que explican la inexistencia de estudios sobre el título en relación a la expropiación. De un lado, la atención preferente que los autores han otorgado a la discusión acerca de si la incautación de los bienes se efectuaba en virtud de la potestad ordinaria o de la absoluta del príncipe. Y, de otro, la cuestionable selección de los juristas, fundamentalmente de los siglos xv y xvi, que la misma historiografía ha tomado como referente para el estudio de la expropiación bajo el *Ius Commune*, poco adecuada para propiciar el interés por el título expropiatorio.

En lo que toca a la primera cuestión, el historiador del derecho de la Universidad del País Vasco dio cuenta de la diversidad de títulos o negocios jurídicos aptos para la transmisión del dominio que se utilizaron en la Edad Media en la construcción doctrinal de la expropiación. Refiriendo que si bien en la mayor parte de las ocasiones los juristas medievales recurrieron a la donación como título para explicar la institución, en algunas situaciones dieron preferencia a otros negocios como es el caso de la compraventa.

Y en relación a los juristas que la historiografía ha tomado como fundamento para el estudio de la doctrina castellana de Época Moderna en materia de expropiación, la inquietud de Javier García Martín se orientó en dos direcciones complementarias. De un lado, poner de relieve que la interpretación realizada a partir del siglo xix sobre la doctrina moderna en materia de expropiación se ha visto condicionada por la selección de los autores de los siglos xv y xvi cuyas obras se han tomado como fuente de información. Y, de otro, proponer la ampliación del listado de los juristas objeto de análisis para dar entrada a otros, hasta ahora insuficientemente estudiados, incluidos algunos del siglo xvii. Es el caso de Gaspar de Hermosilla y Juan Bautista de Larrea, coetáneos ambos de Grocio¹⁷. Y ello con la finalidad de facilitar un conocimiento más certero y completo de la *communis opinio* de la doctrina castellana en relación al título de la expropiación bajo el Antiguo Régimen que evite algunas de las interpretaciones que erróneamente se formularon en la etapa liberal.

A partir de estas reflexiones, García Martín destinó el resto del tiempo reservado a su exposición a referir el alcance de las tres etapas que distingue en la evolución de la doctrina castellana sobre el título en materia expropiatoria.

17. Cabe recordar que GROCIO fue el primer autor que utilizó el concepto de «dominio eminente» para relacionar la expropiación con el poder que el príncipe tenía sobre los bienes de los particulares. Para iniciarse en los planteamientos del autor holandés en relación a esta cuestión son útiles los trabajos del profesor Robert FEENSTRA, «Les origines du dominium d'après Grotius et notamment dans son *Mare Liberum*». En *Homenaje al profesor Alfonso García Gallo*. I, Madrid, Universidad Complutense, 1996, pp. 179-190; «Expropriation et *dominium eminens* chez Grotius». En VV. AA., *L'expropriation*. II. *Moyen âge et temps modernes*. [Recueils de la Société Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions, 67]. Bruselas, De Boeck Université, 2000, pp. 133-153.

Las reflexiones de GROCIO sobre la materia figuran principalmente en tres trabajos. En *De iure praedae*, cuyo capítulo XII, el que interesa a estos efectos, se publicó de manera autónoma en 1609 bajo el título *Mare liberum*; en *De iure belli ac pacis*; y en la introducción que hizo al derecho holandés, obra poco conocida por estar redactada en holandés.

Desde este enfoque, el ponente explicó que, en un primer momento, los juristas castellanos aproximaron la expropiación a la donación a partir de lo dispuesto en *Partidas* 2,1,2¹⁸ y 3,18,31¹⁹. A continuación refirió que en el siglo XVI, los autores, con el apoyo de *Partidas* 5,5,53²⁰, relacionaron la expropiación con la compraventa forzosa, concibieron la indemnización como el pago del precio y redefinieron y secularizaron el concepto de utilidad pública, desvinculándolo de la *utilitas ecclesiae* y de la *causa necessitatis*. Y, por último, expuso que en el siglo XVII la doctrina abandonó cualquier concepción jurídico-privada de la expropiación, devolviendo la institución al ámbito jurídico-público, lo que conllevó que el instituto expropiatorio se relacionara de nuevo con la donación.

Concluida la intervención destinada a la doctrina castellana, tomó la palabra Antoni Jordà quien se ocupó de presentar el pensamiento de los juristas catalanes de los siglos XV, XVI, XVII y XVIII en materia expropiatoria, tras apuntar que la inexistencia en el Principado de una normativa tan clara como la castellana propició la reflexión y la discusión de los juristas catalanes sobre la institución.

La lectura de los autores catalanes que tratan de la expropiación y la utilidad pública al mismo tiempo que se pronuncian sobre el poder del monarca, su autoridad y forma de ejercerlo, permitió a Antoni Jordà afirmar en Salamanca que la postura de la doctrina catalana en materia de expropiación es por lo general coincidente, lo cual no impide, sin embargo, identificar algunas particularidades en los planteamientos de varios autores en atención al mayor o menor peso que confieren a los elementos tradicionalmente requeridos a la expropiación y a la importancia que otorgan a la potestad ordinaria y absoluta del Príncipe en el ámbito de la expropiación.

Tras realizar una presentación general del tema, Antoni Jordà centró el grueso de su intervención en desmenuzar el pensamiento de los juristas catalanes sobre la expropiación. Para el siglo XV trajo a colación las reflexiones de Mieres. En el contexto del siglo XVI, su atención se detuvo en Socarrats. En relación al siglo XVII, el período en el que hubo un mayor número de aportaciones, el ponente expuso las ideas de Peguera, Cancer, Ripoll, Fontanella, Ramón, Amigant y Vilaplana. Y, por último, en el marco del siglo XVIII, Antoni Jordà refirió los planteamientos de Calderó y Cortiada.

En la parte final de la intervención, a modo de síntesis o conclusión, el ponente llamó la atención del auditorio acerca de las similitudes observadas en los planteamientos de los autores estudiados.

IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

18. Véase el texto en la nota 12.

19. Véase el texto en la nota 13.

20. *Partidas*, 5,5,53: «Vendiendo o dando el Rey cosa agena como suya, passa el señorío, de aquella cosa al que la vende, o al que la da. Pero aquel a quien la tomasse puede le pedir quel de la estimacion de aquella cosa fasta quatro años, e el Rey deve gela pagar: e si fasta quatro años non pidiessse estimacion, dende non podría».

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, con la redacción con la que se incorporó a la Constitución francesa de 1791²¹, consagró la propiedad como un derecho inviolable y sagrado, sentó las bases para el concepto de expropiación que se consolidaría a partir de entonces en la mayor parte de los ordenamientos jurídicos europeos y situó la institución expropiatoria en el ámbito de la protección de la propiedad, concibiéndola simultáneamente como un límite y una garantía del derecho de propiedad²².

La aceptación de la anterior idea no significa, sin embargo, que la difusión de los conceptos de propiedad y expropiación en España a partir de lo previsto en la Declaración de 1789 y en la Constitución de 1791 conllevara su transposición al derecho español de forma literal a través de su incorporación a la Constitución de 1812.

En España no hubo un reconocimiento de derechos de características similares a la Declaración de 1789 con anterioridad al primer texto constitucional y tampoco se incluyó una declaración formal de derechos individuales en la Constitución de 1812. De manera que la protección de algunos derechos, como es el caso del de propiedad, se organizó en la Constitución gaditana a través de las previsiones distribuidas en distintas partes del articulado.

En lo que concierne al derecho de propiedad, la Constitución de 1812 ampara el derecho de propiedad en el artículo 4 en el que establece que «La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen»; en el 304 que prohíbe la pena de confiscación de bienes; en el 173 que obliga al monarca a jurar ante las Cortes la promesa de no apoderarse de ninguna propiedad; y en el 172,10 que contiene las condiciones de la expropiación.

Sobre la base de lo previsto en la Constitución de Cádiz comenzó una nueva etapa en la historia jurídica de España con consecuencias importantes en la evolución del régimen jurídico de la expropiación en el ordenamiento español. Esta circunstancia justifica las ponencias que se presentaron en Salamanca a cargo de especialistas en disciplinas tan diversas como son la Historia del Derecho, la Historia Económica, el Derecho Administrativo, el Derecho Civil y el Derecho Registral que se ocuparon de la realidad de la expropiación forzosa de 1812 a nuestros días desde perspectivas diversas pero complementarias.

21. En relación a esta Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano cabe recordar que la redacción con la que figura en la Constitución de 1791 difiere en algunos puntos del texto que se convino, sancionó y publicó entre agosto y octubre de 1789.

Sobre el proceso de elaboración de la Declaración de 1789 y en particular de su artículo 17, véase Jean MORANGE, *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (26 août 1789)*. Reimpresión de la 4ª edición, París, PUF, 2004; Marc SUEL, «La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'énigme de l'article 17 sur le droit de propriété. La grammaire et le pouvoir», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1974, pp. 1295-1318; y Guy PUTFIN, «La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Recensement et variantes des textes (août 1789 – septembre 1791)», *Annales Historiques de la Révolution Française*, 232, 1978, pp. 180-200.

22. Artículo 17: «La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité».

1. La perspectiva histórico-jurídica de la expropiación

El análisis de la expropiación en España desde la perspectiva de la Historia del Derecho en el período que transcurre entre 1812 y 1931 correspondió a Javier Infante y Eugenia Torijano²³, quienes, siguiendo la misma estructura que han utilizado en ocasiones anteriores para el estudio de otros aspectos del derecho de propiedad, organizaron la exposición en torno a tres grandes bloques, después de realizar una breve presentación del tema. La primera parte de su intervención estuvo reservada para el análisis de la legislación. La segunda se destinó al estudio de la doctrina en materia de expropiación. Y la tercera se centró en las resoluciones de la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre la materia objeto de estudio.

La aproximación que los profesores salmantinos realizaron a la legislación lejos de quedar limitada a las leyes de expropiación promulgadas entre 1812 y 1931 tuvo un alcance mayor a través de la vinculación que establecieron entre la normativa expropiatoria y los sucesivos textos constitucionales.

Javier Infante y Eugenia Torijano situaron el punto de partida de su intervención en la Constitución de 1812 cuyo artículo 172,10 contempla, como hemos referido, las condiciones de la expropiación por causa de utilidad pública aunque sin emplear aún esta expresión. La redacción del precepto es la que sigue: «No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni turvarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos».

Las previsiones constitucionales de 1812 en materia de expropiación carecieron de un desarrollo normativo inmediato. La elaboración y promulgación de la primera ley de expropiación se retrasó hasta la ley de 17 de julio de 1836²⁴. Una ley que fue compatible, sin mayores dificultades, con las Constituciones de 1837²⁵, 1845²⁶ y 1876²⁷ que reservaban a la administración la ejecución de todo el procedimiento

23. El inicial título previsto en el programa del Encuentro para la intervención de los profesores INFANTE y TORIJANO, «La expropiación en la historia política y jurídica de España en los siglos XIX y XX», acabó convirtiéndose en el siguiente: «Propiedad privada y expropiación forzosa: los entresijos de un binomio (1812-1931)». Con el cambio, los autores ajustaron de manera más precisa el título al contenido real y al marco temporal de su estudio.

24. Real Decreto de 17 de julio de 1836 que contiene la ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público. *Gaceta de Madrid*, núm. 581, de 21 de julio.

25. Art. 10: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización».

26. Art. 10: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización».

27. Art. 10: «No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no procediere este requisito, los jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado». Se transcribió literalmente en el artículo 349 del Código civil.

expropiatorio y también con la de 1869 que introdujo, por influencia francesa, la novedad de la intervención judicial en el procedimiento²⁸.

Entre la amplia normativa dictada para desarrollar, completar o adaptar la norma de 1836 a los cambios que se vivían en el país y a las nuevas necesidades que surgían, singularmente las derivadas de la conveniencia de iniciar la construcción de algunas obras públicas, los ponentes se detuvieron, de manera particular, en el Reglamento de 27 de julio de 1853²⁹ y en la Instrucción de 10 de octubre de 1845³⁰, sin perjuicio de dar noticia de otras muchas disposiciones.

Desde el punto de vista de la evolución legislativa en materia de expropiación, la promulgación de la Ley de 10 de enero de 1879 marcó el comienzo de un nuevo período en España³¹. Javier Infante y Eugenia Torijano se refirieron en detalle a su contenido. El texto considerablemente más extenso que el anterior de 1836 fijaba el régimen jurídico de las expropiaciones y de las ocupaciones temporales en dos títulos distintos³².

A continuación, los ponentes pasaron a ocuparse de la Constitución de 1931, cuyo articulado introdujo novedades importantes en el régimen de la expropiación forzosa. Cabe recordar que el texto republicano incorporó la idea de la utilidad social, frente al tradicional requisito de la utilidad pública; la posibilidad de la expropiación sin indemnización; y, por primera vez en nuestro país, diseñó la expropiación como un instrumento de acción positiva, lo que conllevó que el instituto expropiatorio dejara de estar enunciado de forma negativa.

Cubierta la primera parte de su exposición, los profesores Javier Infante y Eugenia Torijano dirigieron la atención de los oyentes hacia el análisis de la doctrina civil y administrativista en materia de expropiación. En su discurso quedó de manifiesto cómo los civilistas, sin perjuicio de defender la propiedad individual, admiten al mismo tiempo la conveniencia de la expropiación para que el Estado pueda cumplir sus fines. Y cómo, los administrativistas, firmes partidarios de la expropiación, sostienen simultáneamente la necesidad de que la propiedad reciba una adecuada protección.

A partir de este doble planteamiento, los ponentes dieron cuenta de las ideas de Florencio García Goyena, Benito Gutiérrez, Pedro Gómez de la Serna, Modesto Falcón, Manuel Alonso Martínez, José María Manresa y Navarro, Manuel Colmeiro, Vicente Santamaría Paredes, Antonio Royo Villanova, Fernando de Madrazo, Javier Tort y Martorell, Fermín Abella, Ángel José Baixeras, Bernardino de Melgar y

28. Art. 14: «Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado».

29. 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. *Gaceta de Madrid*, núm. 213, de 1 de agosto.

30. Real decreto aprobando la instrucción inserta á continuación para promover y ejecutar las obras públicas. *Gaceta de Madrid*, núm. 4168, de 11 de febrero de 1846.

31. Ley de expropiación forzosa por causa de utilidad pública de 10 de enero de 1879. *Gaceta de Madrid*, núm. 12, de 12 de enero de 1879.

32. La ley expropiatoria se desarrolló a través del Real Decreto de 13 de junio de 1879. *Gaceta de Madrid*, núm. 175, de 24 de junio.

Abreu, Enrique De No Fernández, Niceto Alcalá Zamora, Cirilo Martín-Retortillo, Carlos García Oviedo y Sabino Álvarez Gendín en relación a la expropiación.

Javier Infante y Eugenia Torijano reservaron la parte final de su ponencia al análisis de la jurisprudencia sobre expropiación con el objetivo de verificar la aplicación práctica de lo dispuesto en la legislación. El estudio de esta jurisprudencia se concretó en el manejo de ciento dieciséis sentencias dictadas por el Consejo Real, el Consejo de Estado y la Sala 3ª del Tribunal Supremo entre 1846 y 1932.

2. La historia económica y la expropiación: el caso particular de las expropiaciones agrarias de la Segunda República

La presentación de la expropiación desde la perspectiva de la Historia económica corrió a cargo de Ricardo Robledo Hernández³³ quien se ocupó de la expropiación agraria en el marco de la Segunda República. Un movimiento expropiatorio vinculado a las necesidades de reformar el campo español y no a las exigencias derivadas de las obras públicas y de las actividades del ejército. Las causas que habían justificado la práctica totalidad de los procesos expropiatorios iniciados en el país a partir de 1836.

Tras ocuparse de las incautaciones de bienes de la Grandeza, ejecutadas por el Gobierno de la República tras el golpe de agosto del 1932 de Sanjurjo, a las que volveremos en el momento de abordar el análisis de otras privaciones de la propiedad ajenas a la expropiación, la exposición de Ricardo Robledo mostró la diversidad de procedimientos que las autoridades de la República utilizaron entre 1931 y 1939 para organizar las expropiaciones agrarias.

El estudio de estas expropiaciones exige distinguir dos situaciones diferentes en atención a los distintos procedimientos utilizados por el Gobierno republicano.

El triunfo del Frente Popular en febrero de 1936 proporcionó un nuevo impulso a la reforma agraria, considerada la obra fundamental de la República, planteándose de nuevo la necesidad de disposición de tierras con el fin de llevar adelante su ejecución. El instrumento al que se recurrió fue las ocupaciones temporales. Más tarde, los cambios provocados por la Guerra determinaron la modificación sustantiva del modo de actuar de las autoridades poniéndose en marcha la calificada por Ricardo Robledo como la «gran expropiación».

Desde una estricta perspectiva jurídica, las ocupaciones temporales realizadas por el Gobierno del Frente Popular no eran expropiaciones. Y esto a pesar de que se les denominó «expropiaciones temporales» y de que los afectados las percibieron como verdaderas expropiaciones. La fórmula elegida permitía el uso de la tierra por terceros mientras permanecía en manos de su titular quien cobraba una renta por la cesión provisional del suelo. De los aspectos vinculados con el capital y el trabajo de las tierras se hizo responsable al Instituto de Reforma Agraria.

33. «Reforma agraria y expropiación en la Segunda República», el título final del trabajo presentado por Ricardo Robledo es el siguiente: «La expropiación agraria de la Segunda República (1931-1939)».

El régimen jurídico de estas ocupaciones temporales se definió progresivamente a través de sucesivas normas. La más importante el Decreto de 20 de marzo de 1936 que encauzó la reforma agraria a punto de cumplirse cinco años de la llegada de la República³⁴.

Y, en lo que toca a la «gran expropiación», Ricardo Robledo refirió cómo tras la sublevación de julio de 1936, el Decreto de 7 de octubre introdujo novedades importantes en el proceso de expropiación. El texto propició el cambio en la titularidad de las tierras y modificó el motivo que justificaba las apropiaciones. Si en el Decreto de marzo de 1936 las ocupaciones se fundamentaban en la declaración de utilidad social, en la norma de octubre el motivo que legítima las apropiaciones es de carácter político y social. Se busca el castigo de los insurgentes a través de la expropiación sin indemnización a favor del Estado de las fincas rústicas de los propietarios que hubieran participado de cualquier manera en el levantamiento³⁵.

3. Expropiación y derecho administrativo

Sobre la base de la exposición realizada por Javier Infante y Eugenia Torijano, correspondió a los administrativistas invitados al Encuentro la presentación de tres ponencias sobre la expropiación en el Derecho español. Las intervenciones de Tomás-Ramón Fernández, Marcos Fernando Pablo y Dionisio Fernández de Gatta Sánchez cubrieron esta parte del programa.

La exposición del marco constitucional de la expropiación en el Derecho español fue el tema analizado en el trabajo presentado en la reunión de Salamanca por el profesor Tomás-Ramón Fernández³⁶.

Tras llamar la atención sobre la sustancial continuidad que se observa en las sucesiones Constituciones españolas en materia de expropiación, el profesor Tomás-Ramón Fernández centró sus reflexiones en el análisis de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. Una norma que considera paraconstitucional por la importancia que ha alcanzado. Y ello a pesar de que formalmente no es sino una ley ordinaria.

Los motivos que le llevan a atribuir una relevancia tan significativa a la norma de 1954 son fundamentalmente dos. De un lado, el papel que la Ley de 1954 cumplió en la modernización de la Administración y del Derecho administrativo en

34. El 18 de junio, el Decreto adquiere rango de ley, al mismo tiempo que se elimina la posibilidad de recurrir la declaración de «utilidad social» y la ocupación temporal, reconocida en el Decreto. Ley derogando la de 1º de agosto de 1935, y declarando en vigor la de Reforma agraria de 15 de septiembre de 1932, así como los artículos que se citan del Decreto de 30 de marzo del año corriente. *Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República*, núm. 171, de 19 de junio de 1936.

35. El título de la norma no deja ninguna duda del fin que se perseguía: Decreto acordando la expropiación, sin indemnización y a favor del Estado, de las fincas rústicas, cualquiera que sea su extensión y aprovechamiento, pertenecientes el 18 de julio a personas naturales o cónyuges y a las jurídicas que hayan intervenido de manera directa o indirecta en el movimiento insurreccional contra la II República. *Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República*, núm. 282, de 8 de octubre.

36. «La expropiación forzosa en el marco constitucional».

España tras su elaboración en el seno de la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos, germen de la Escuela de Eduardo García de Enterría. Y, de otro, el modo en que la norma de referencia incorporó de manera efectiva al Derecho español la idea de la función social de la propiedad. Un principio que se había planteado por primera vez en el caso español en el contexto de la Segunda República.

En la práctica, esta vinculación de la expropiación a la función social de la propiedad permitió ampliar el campo de aplicación del instituto expropiatorio, hasta entonces limitado a los bienes inmuebles, los que se necesitaban para la construcción de las obras públicas, a «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio». La extensión del objeto de la expropiación significó al mismo tiempo que el sistema de garantías previsto hasta entonces para la protección de la propiedad inmueble se extendiera a todo tipo de derechos con la única excepción de los derechos de la personalidad y los familiares.

La última parte del trabajo del Catedrático de la Universidad Complutense tuvo como objeto la exposición del marco constitucional establecido en 1978 en el que la Ley de expropiación de 1954 tuvo acomodo sin grandes problemas.

En este ámbito, y después de dar cuenta del concepto de expropiación que se desprende del artículo 33 de la Constitución, el ponente dirigió la atención de los asistentes hacia la cuestión de las garantías previstas en el texto constitucional en materia de expropiación forzosa. Unas garantías que se concretan en la existencia de una causa de utilidad pública o interés social, efectivamente constatada, capaz de justificar la privación de los bienes, la comprobación de la efectiva necesidad de ocupar unos bienes concretos y en una cuantía determinada, la garantía patrimonial de la indemnización, la reversión para el caso de que, finalmente, no concurra la causa legitimadora de la expropiación y el procedimiento formal a través del que la potestad expropiatoria ha de ejercitarse.

El estudio del procedimiento expropiatorio como garantía de la propiedad en los últimos doscientos años fue el tema central de la exposición del profesor Marcos Fernando Pablo³⁷.

Los orígenes del procedimiento expropiatorio que se establece en la legislación francesa tras la Revolución de 1789 y que se extiende a continuación a la mayor parte de los ordenamientos europeos hunde sus raíces en el Derecho francés del Antiguo Régimen en el que habían convivido las expropiaciones municipales y las reales. Unas y otras se ejecutaban conforme a procedimientos diferentes. En el caso de las expropiaciones municipales la parte más importante del procedimiento recaía sobre los Parlamentos, mientras que en las expropiaciones reales, al menos desde 1641, la administración asumió su dirección y desarrollo.

A partir de mediados del siglo XVIII, se tiende en Francia a la convergencia en el procedimiento expropiatorio al mismo tiempo que parece que se consolida la

37. «El procedimiento expropiatorio: doscientos años de garantía de la propiedad».

vinculación de la expropiación a la administración, privando a los jueces de cualquier competencia en el procedimiento expropiatorio. Sin embargo, el cambio duró poco tiempo una vez que Napoleón, a través de la *Note sur les expropriations administratives* de 29 de septiembre de 1809³⁸ y la *Loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique* de 8 de marzo de 1810³⁹, devolvió a la autoridad judicial la facultad de disponer de la propiedad en el procedimiento expropiatorio, retirando la competencia a la administración. La decisión del Emperador supuso, por tanto, retomar la antigua distinción entre una fase administrativa y otra judicial.

En este contexto, el cambio introducido por Napoleón tenía por objeto proteger de manera más eficiente a los propietarios. Motivo por el cual se dejaba en manos de la administración la formulación de la declaración de utilidad pública y la designación de las parcelas afectadas por la expropiación y se reservaba a los jueces los aspectos relacionados con la traslación de la propiedad y la fijación de la indemnización.

Sobre la base de estos antecedentes, Marcos Fernando Pablo se ocupó a continuación de la evolución del procedimiento expropiatorio español a través de las leyes de expropiación forzosa.

En la Ley de expropiación forzosa de 1836, el legislador español asumió el modelo francés del siglo XVIII, estableciendo una única fase de carácter estrictamente administrativo. En 1869, la legislación española cambió de orientación, introduciendo la intervención judicial en el procedimiento expropiatorio⁴⁰. Y con la Ley de expropiación de 1879 se retomó la configuración del procedimiento administrativo en una única fase de carácter administrativo.

Y, por último, el ponente, abordando la Ley de 1954, centró su atención en los problemas más graves que se derivan de la generalización de los procedimientos de urgencia una vez que la declaración previa de utilidad pública reservada a la ley ha ido quedando sin contenido bien por la formulación de declaraciones genéricas, implícitas, sin un fin concreto, bien por la adopción de «medidas excesivas» por parte de la administración en virtud del interés social o por la adopción de acuerdos de necesaria ocupación realizados por vía colateral.

Y como cierre de este bloque de intervenciones me corresponde ahora dar cuenta de la ponencia presentada por Dionisio Fernández de Gatta. Su presentación tuvo como objeto el estudio particular de la relación establecida desde antiguo entre la expropiación forzosa y la obras públicas. En particular, la construcción de las carreteras⁴¹.

Tras referir la importancia que la expropiación ha cumplido desde sus orígenes como instrumento modernizador de la sociedad, el profesor salmantino desarrolló el tema que le habían asignado los organizadores del Encuentro profundizando en la legislación dictada entre la Baja Edad Media y la actualidad en relación a las

38. *Note sur les expropriations administratives*. Schönbrunn, 29 de septiembre de 1809, cit.

39. *Loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique* de 8 de marzo de 1810, cit.

40. Decreto de 12 de agosto de 1869, dictando varias disposiciones para los casos de expropiación forzosa por causa de utilidad pública. *Gaceta de Madrid*, núm. 227, de 15 de agosto.

41. «Expropiación forzosa y obras públicas (1812-2010)».

obras públicas, las carreteras y la expropiación. El ponente presentó el análisis de tan amplia normativa en cinco grandes etapas.

En la primera, reservada a la normativa histórica anterior a la Constitución de Cádiz en materia de obras públicas, carreteras y expropiación, Dionisio Fernández de Gatta se aproximó a la legislación de caminos dictada por Alfonso X, los Reyes Católicos, Felipe V y Carlos IV. Y a los antecedentes de la expropiación forzosa contenidos en *Partidas* y en la *Novísima Recopilación*. Para concluir con las previsiones de la Constitución de 1812 sobre la materia objeto de sus inquietudes.

A continuación, el profesor de la Universidad anfitriona se ocupó de las primeras leyes promulgadas en la España liberal en materia de expropiación forzosa y carreteras, así como de las previsiones constitucionales sobre las mismas cuestiones.

La tercera parte de su exposición la dedicó al repaso de la normativa dictada entre 1876 y 1954 en relación a la expropiación forzosa y las obras públicas, vinculando este amplio cuerpo normativo con los sucesivos cambios constitucionales que se viven en el país.

El régimen jurídico de la expropiación forzosa a partir de 1954, bajo el amparo del Fuero de los Españoles de 1945 que disponía que la propiedad privada se reconocía y amparaba por el Estado, subordinándola en todo caso a las necesidades de la Nación y al bien común, reclamó a continuación la atención de los asistentes a la conferencia.

Finalmente, los últimos minutos de la intervención de Dionisio Fernández de Gatta se destinaron al repaso de la legislación en materia de expropiación forzosa y de carreteras a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

4. *Expropiación y derecho privado*

En un Encuentro destinado al estudio de la expropiación desde un enfoque interdisciplinar resultaba ineludible que los organizadores de la reunión incluyeran en el programa alguna ponencia que facilitara el acceso a la visión que el Derecho privado tiene del instituto expropiatorio. En esta situación, el profesor Agustín Luna Serrano⁴² asumió el compromiso de presentar la expropiación forzosa desde la óptica del Derecho civil.

Tras referir la justificación doctrinaria del derecho a la propiedad privada y su vinculación con la institución de la expropiación, el profesor Luna expuso el concepto técnico de expropiación forzosa, abordó la cuestión de la *causa expropriandi*, se refirió a las entidades económicas susceptibles de ser expropiadas conforme a la legislación en vigor, se ocupó de la indemnización y terminó su exposición tratando del derecho de reversión.

En el desarrollo de las anteriores cuestiones, el profesor Luna situó el instituto expropiatorio dentro de la categoría general de la transferencia coactiva de bienes y derechos y recordó cómo el Tribunal Constitucional ha definido la expropiación como «la privación singular de la propiedad privada o de derecho o intereses patri-

42. «La expropiación desde el Derecho civil».

moniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o de interés social». Una definición que permite distinguir la expropiación forzosa de la imposición de un particular régimen jurídico a determinados bienes una vez que la expropiación no conlleva la alteración del *status* general de la propiedad.

En relación a la *causa expropriandi*, el conferenciante insistió en la necesidad de la concurrencia de la utilidad pública o del interés social como uno de los requisitos imprescindibles que tradicionalmente se han exigido para que la expropiación forzosa sea procedente. En este mismo ámbito también se ocupó de la apreciación de la causa justificativa de la expropiación.

A continuación, el discurso del profesor Luna condujo la atención de los asistentes hacia el objeto de la expropiación, dando cuenta de la creciente diversidad de objetos de carácter patrimonial susceptibles de ser expropiados. En la actualidad, además de la propiedad cabe que la expropiación recaiga, entre otros bienes y derechos, sobre la posesión, cualquier derecho real limitado como el usufructo, el censo, el uso y la habitación, las servidumbres prediales y los derechos arrendaticios. Y también sobre ciertas entidades económicas. Es el caso de la titularidad del conjunto relaciones jurídicas constitutivas de una empresa o una concesión administrativa. Incluso cabe la expropiación de derechos no ejercitados, de intereses patrimoniales legítimos que llegan a configurarse como verdaderos derechos subjetivos.

En cualquier caso, como el ponente puso de manifiesto, la expropiación de cualquiera de estos bienes debe realizarse procurando causar el menor impacto negativo en el expropiado.

En relación a la indemnización, el profesor Luna, después de recordar el significado garantista que ésta tiene, llamó la atención del auditorio, entre otras cuestiones, acerca de la necesaria correspondencia entre la privación del bien expropiado y su justa indemnización y se refirió a las reglas que se siguen para la determinación del justiprecio, tanto de manera general como en algunas situaciones particulares. También dedicó algunos minutos, al llamado premio de afección, a los perjuicios adicionales y daños colaterales y a la satisfacción de la indemnización.

En la parte final de su intervención, el ponente dio cuenta de distintas cuestiones vinculadas con el derecho de reversión: caracterización del derecho, procedencia de la reversión, ejercicio del derecho y la eventual exclusión sustitutoria de la reversión.

Y Juan María Díaz Fraile⁴³, registrador de la propiedad adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado, cerró el VII Encuentro sobre la Historia de la propiedad con una intervención dedicada al estudio del derecho de reversión expropiatoria en su relación con el Registro de la Propiedad.

A tal fin, y después de recordar que la reversión es la última garantía que el Derecho contempla a favor del expropiado, atribuyéndole el derecho de recuperar el bien expropiado en el caso de que no se ejecute la obra, no se establezca el servicio que motivó la expropiación, desaparezca la afectación o hubiera alguna parte

43. «El derecho de reversión expropiatoria y el Registro de la Propiedad».

sobrante, el ponente destinó los primeros minutos de su intervención a dar cuenta de la justificación que respalda el derecho de reversión y de su naturaleza jurídica.

Para a continuación dedicar un tiempo a los supuestos legales que dan lugar al derecho de reversión así como a las condiciones de su ejercicio en función de cada una de las situaciones en las que el derecho procede. Y plantear, asimismo, el derecho de reversión como derecho real de adquisición preferente. Lo que implica su consideración como un derecho subjetivo potestativo, patrimonial y real. Esta última nota, el carácter real del derecho de reversión comporta el poder inmediato sobre la cosa expropiada, su oponibilidad frente a terceros y la vocación de hacerse público a través del Registro.

Cubierta esta parte de la intervención, Juan María Díaz Fraile reservó el tiempo restante para exponer las cuestiones más relevantes en relación al derecho de reversión y su acceso al Registro.

De este modo, tras referir las circunstancias que justificaron la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa por la ley 38/1999 con el fin de resolver los problemas derivados de la contradicción existente entre el artículo 69 del Reglamento de Expropiación Forzosa y el 34 de la Ley Hipotecaria, una vez que el Reglamento declaraba que la reversión procedía incluso contra terceros protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos que en su caso proceda, abordó el desenvolvimiento registral del derecho de reversión a la luz de los principios hipotecarios. Una opción impuesta por la insuficiencia del artículo 54 de la Ley de Expropiación Forzosa que establece dos mandatos en relación a la reversión. De un lado, el relativo a la eficacia frente a terceros del derecho de reversión. Y, de otro, el referido a su inscripción registral.

En lo que concierne a la primera cuestión, Juan María Díaz Fraile se refirió a la eficacia frente a terceros de los retractos legales, del derecho de reversión y de las limitaciones legales del dominio de los bienes adquiridos por expropiación. Y, en relación a la segunda interesó a los asistentes a su ponencia acerca del destinatario del mandato legal en cuanto a la constancia registral del derecho de reversión, los supuestos en que los que no procede la reversión en el ámbito de las expropiaciones urbanísticas, la vigencia del principio de rogación en relación a la inscripción de las reversiones y la cancelación de la mención registral del derecho de reversión.

Avanzando hacia el final de la exposición, el ponente dio cuenta de distintas resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Unas referidas a la transmisión del derecho de reversión y el principio del tracto sucesivo en las que se distingue entre la inscripción del derecho de reversión en estado latente y el derecho de reversión nacido y declarado. Y otra relativa al tracto sucesivo respecto de los actos dispositivos sobre fincas objeto de reversión en las situaciones en las que la expropiación no figura inscrita.

Para concluir, se refirió a los problemas que se derivan de la inscripción registral de la consumación del derecho de reversión y la transmisión de la finca al reversionista.

V. LA EXPROPIACIÓN Y EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: UN TRATAMIENTO NOVEDOSO PARA UNA ANTIGUA INSTITUCIÓN

Javier Barcelona Llop⁴⁴, profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria, aportó al Encuentro salmantino la ponencia más novedosa de entre las presentadas con contenido jurídico. Su exposición sobre la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de expropiación dio a los asistentes la oportunidad de profundizar en un tema muy poco conocido en España.

El interés que despertó su conferencia se explica, entre otras razones, por el limitado conocimiento que por lo general tienen los juristas españoles acerca de la actividad del Tribunal con sede en Estrasburgo, así como de sus resoluciones. Y también por la fecha, relativamente reciente, a partir de la cual el Tribunal comenzó a resolver asuntos en materia de expropiación. Cabe señalar que la primera sentencia sobre la institución de referencia se dictó en el año 1982.

Tras recordar el tratamiento que la institución de la expropiación forzosa ha recibido en los textos jurídicos más relevantes de la tradición jurídica europea a partir de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 –Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (Niza, 2000), la Constitución francesa de 1946, la italiana de 1947 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949–, el profesor de la Facultad de Derecho de Santander dio cuenta de la particular situación en que se encuentra el derecho de propiedad en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (CEDH) y en su *Protocolo Adicional* firmado en marzo de 1952. El CEDH no contiene ninguna referencia a la expropiación forzosa porque entre los derechos que el texto reconoce a toda persona sujeta a su jurisdicción no figura el de propiedad, siendo en el *Protocolo* donde se recibe el derecho de propiedad y la expropiación forzosa.

A continuación, la atención del ponente se centró en el análisis de las tres disposiciones o reglas que contiene el artículo 1 del *Protocolo Adicional*, que en síntesis se refieren al respeto a los bienes, garantizándose, así, el derecho de propiedad; a las condiciones jurídicas imprescindibles para la privación legítima de la propiedad; y a la posibilidad de reglamentar el uso de los bienes por razones de interés general o para garantizar el pago de impuestos, de otras contribuciones o de las multas⁴⁵.

Cubierta esta parte de su exposición, y sobre la base de la utilización de una abundante jurisprudencia, Javier Barcelona Llop se detuvo en el concepto de bienes a los efectos del *Protocolo Adicional* lo que le obligó a determinar qué entiende el Tribunal por bienes. Un concepto construido en perspectiva europea, desligado

44. «La expropiación forzosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

45. «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional.

»Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de impuestos, de otras contribuciones o de las multas».

del propio de cada uno de los ordenamientos nacionales, que comprende los bienes sujetos al régimen ordinario de la propiedad privada sobre cosas muebles e inmuebles, pero también otros intereses patrimoniales como es el derecho reconocido por el ordenamiento interno a percibir una indemnización expropiatoria cuya cuantía no ha sido señalada definitivamente veinte años después de la privación de la propiedad o la percepción de una pensión de viudedad.

Otros aspectos relacionados con la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos en materia de expropiación a los que también se refirió el ponente fueron los siguientes.

En primer lugar, el relativo a las condiciones que rodean la privación de propiedad. Una transferencia coactiva que, con independencia de cuáles sean los bienes afectados, ha de haberse producido.

De otro lado, el que concierne a la indemnización. Una cuestión de especial interés por cuanto el artículo 1 del *Protocolo* no habla de indemnización, limitándose a decir que «nadie será privado arbitrariamente de su propiedad». Como regla, el Tribunal ha considerado que el expropiado reciba una indemnización razonablemente relacionada con el valor del bien y ello sin perjuicio de que existan casos en los que la falta de indemnización se encuentre justificada.

En tercer lugar, el que se refiere a la causa de utilidad pública. Un concepto que el Tribunal entiende de manera amplia y flexible y que vincula a la idoneidad y a la proporcionalidad de la intervención. De modo que la privación de la propiedad no rompa el equilibrio que debe existir entre las exigencias del interés general y la protección de los derechos individuales.

En cuarto término, el que afecta a las exigencias de legalidad que deben cumplirse una vez que el párrafo primero del artículo 1 del *Protocolo* señala que la privación de los bienes debe hacerse en las condiciones previstas en la ley. Entendiendo la ley en sentido amplio porque conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo no es necesario que se trate de una ley votada por el parlamento ni tampoco escrita.

Y, por último, el ponente finalizó su intervención refiriéndose a los principios generales del Derecho Internacional una vez que el *Protocolo* exige que las privaciones de la propiedad se ajusten a ellos y existe el debate acerca de si tales principios son de aplicación a los nacionales y a los extranjeros o solo a éstos.

VI. OTRAS PRIVACIONES DE BIENES Y DERECHOS AJENAS AL INSTITUTO EXPROPIATORIO

Como anticipábamos al inicio de estas páginas, la delimitación de la expropiación forzosa se completó en la reunión salmantina a través de su contraste con otras privaciones de la propiedad también realizadas por el poder público a partir de la Baja Edad Media. Entre estas privaciones de bienes y derechos ajenas a la expropiación forzosa, la atención de los participantes en el Encuentro se centró principalmente en las confiscaciones, las desamortizaciones y las incautaciones.

1. Confiscaciones

La pena de confiscación de bienes, con una larga trayectoria en el Derecho histórico español hasta el momento de su abolición por la Constitución de Cádiz de 1812, cumplió a lo largo del tiempo varias finalidades. De entre ellas, dos interesaron especialmente a los asistentes a la reunión salmantina.

La confiscación de bienes sirvió a los titulares del poder real como un útil instrumento político para castigar traiciones, deslealtades y rebeliones de la nobleza y también para premiar fidelidades, una vez que los bienes confiscados se entregaban a sujetos vinculados políticamente al monarca. En la mayor parte de estas situaciones, la pena de confiscación de bienes se imponía por la Monarquía al margen de cualquier proceso judicial, por la mera voluntad del rey, en ocasiones incluso sin que existieran motivos suficientes para su aplicación. Siendo ésta una práctica que terminó por provocar algunos abusos.

Y, al mismo tiempo, la pena confiscatoria se convirtió en una de las sanciones pecuniarias más importantes de entre las previstas en los derechos de los diferentes Reinos hispánicos como castigo por la comisión de múltiples delitos de muy variada naturaleza. Incluidos algunos religiosos, siendo el caso de los de herejía y apostasía⁴⁶.

Las ponencias presentadas por Alfonso Franco Silva⁴⁷ y Manuel Ardit Lucas⁴⁸ abordaron esta particular forma de privación de la propiedad desde una óptica eminentemente práctica. A través de la exposición de distintas situaciones concretas en las que el poder real confiscó bienes en Época Medieval y Moderna.

Desde la perspectiva de la Historia medieval, Alfonso Franco se ocupó de varias confiscaciones ejecutadas por los Trastámara entre 1369 y 1480 sobre los bienes de la alta nobleza, coincidiendo con un período de frecuentes revueltas nobiliarias contra la realeza⁴⁹.

Como se desprende del mismo título de la intervención, la atención de Alfonso Franco se centró de modo particular en la confiscación de algunos señoríos de la alta nobleza. De modo que la confiscación de bienes que interesó al ponente no fue

46. El lector interesado en esta institución penal puede recurrir a la tesis doctoral de Miguel PINO ABAD y a la abundante relación de fuentes y bibliografía que el autor incorpora al final de su trabajo. *La pena de confiscación de bienes en el Derecho histórico español*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1999. Las referencias bibliográficas en las pp. 419-442.

47. «Jurisdicción y conflicto. Las confiscaciones de señoríos en la época de los Trastámara (1369-1480)».

48. El título definitivo del texto que publica en este volumen el profesor Ardit es «Confiscación, repoblación y conflictos sociales en el campo valenciano después de la expulsión de los moriscos», un título ligeramente diferente, pero más acorde con su contenido, que el que figuraba en el programa. El primer título era: «Expropiación, repoblación y conflictos sociales en el campo valenciano después de la expulsión de los moriscos».

49. El estudio del profesor Franco Silva concluye en 1480, con anterioridad a la sustitución de los Trastámara por los Austrias al frente de la Monarquía. La decisión de finalizar el trabajo en esta fecha se justifica en que las condiciones que ordenaban las relaciones entre la Monarquía y la alta nobleza cambiaron de modo importante tras la celebración de las Cortes de Toledo de 1480. Entonces cesaron los enfrentamientos suscitados entre ambas instancias de poder que, con frecuencia, habían justificado las confiscaciones realizadas a partir de 1369.

la que pudo afectar a los bienes personales, particulares de los nobles, sino la que tuvo por objeto la jurisdicción sobre villas, lugares y poblados.

La confiscación de la jurisdicción que la nobleza ejercía sobre ciertas poblaciones tenía como efecto la reversión al realengo de las villas y lugares afectados. Una situación que con frecuencia apenas si duraba un corto tiempo porque la costumbre imponía que la Monarquía, casi sin interrupción, volviera a entregar la jurisdicción de tales villas y lugares a otros nobles para garantizar y premiar así nuevas o antiguas lealtades. Por esta razón, la modificación de la situación jurídica de los señoríos apenas si interesaba a los vecinos de los lugares afectados. Al margen del cambio de titularidad del señorío al que pertenecían, sus vidas cotidianas no se alteraban de manera sustancial.

Las confiscaciones de jurisdicción efectuadas por los Trastámara aprovecharon a la institución monárquica porque ésta utilizó en su beneficio los bienes confiscados, pero, en términos generales, no sirvieron para incrementar el patrimonio de la Monarquía. Como venimos de referir, los bienes confiscados no permanecían en el patrimonio real más que por un breve intervalo de tiempo.

Tras la exposición de unas ideas generales en las que el ponente se refirió, entre otras cuestiones, al modo en que la Monarquía tomó conciencia del propio fortalecimiento del poder real, y ello a pesar de los problemas que en la práctica hubo de superar para ejercerlo y a las complejas relaciones que la vinculaban con la nobleza como consecuencia de los múltiples intereses que ambas instancias compartían en la construcción del Estado, Alfonso Franco se detuvo en las primeras confiscaciones de jurisdicción efectuadas bajo los reinados de Enrique II, Juan I y Enrique III, presentándolas como antecedentes de las que habría de tratar en la parte central de su exposición. Entre estas primeras confiscaciones incluyó la privación de bienes que afectó a la jurisdicción del condestable Dávalos.

Sobre esta base, acto seguido, el ponente destinó el resto del tiempo reservado para su intervención a desgranar tres grandes procesos de confiscación de bienes de la nobleza efectuados por la Monarquía. En primer lugar, el que afectó a los infantes de Aragón entre 1423 y 1445; a continuación el que interesó a los bienes de la viuda e hijos de Álvaro de Luna entre 1453 y 1459; y, por último, el que recayó sobre los bienes del marquesado de Villena en la segunda mitad de la década de 1470.

Concluida esta primera intervención, la ponencia de Manuel Ardit se centró en el caso particular de la confiscación de los bienes de los moriscos valencianos tras su expulsión del Reino en 1609 y en el destino que se proporcionó a estos bienes a partir de entonces. Un fin que lejos de resultar pacífico fue causa de importantes conflictos. No de inmediato, pero sí unos años más tarde. En el momento en que los bienes confiscados pasaron a manos de los miembros de la segunda o tercera generación de descendientes de aquéllos que los habían recibido tras la expulsión de los moriscos. Los enfrentamientos que traían causa de estos bienes se mantuvieron vivos hasta los inicios de la etapa liberal. De modo que la conflictividad en el campo valenciano motivada por la reapropiación de los bienes confiscados a los moriscos se extendió durante aproximadamente unos doscientos años.

A principios del siglo XVII el problema jurídico de los bienes confiscados a los moriscos no era del todo nuevo en el Reino de Valencia. Con la Cédula de 4 de abril de 1525 los musulmanes valencianos habían sido declarados legalmente cristianos⁵⁰. Motivo por el cual, desde esta fecha, la Inquisición había podido decretar la pena de confiscación de bienes en las ocasiones en las que eran condenados por herejía o apostasía. De ahí que con anterioridad a 1609 ya se hubiera planteado el debate acerca del destino que debía darse a tales bienes.

En el siglo XVI, las posturas enfrentadas en lo que toca al fin que debía darse a los bienes confiscados a los moriscos habían sido dos. De una parte, la de la Inquisición, institución que defendía la incorporación de todos los bienes confiscados al patrimonio de la Hacienda real. Y, de otra, la sostenida por los señores valencianos que abogaban por la reversión a su patrimonio particular del dominio útil confiscado a los moriscos. La pretensión la fundamentaban en el contenido de distintos Fueros valencianos en los que se preveía el destino que debía darse a los bienes confiscados a los herejes y a los condenados por crímenes de lesa majestad⁵¹.

El Derecho valenciano establecía que los bienes alodiales y muebles de los condenados por los delitos señalados se incorporaran al patrimonio real y que los inmuebles tenidos en feudo o censo enfiteútico retornaran a los titulares del dominio directo. La medida tenía como efecto el reagrupamiento del dominio directo y del útil en manos de un único titular, lo que conllevaba la conversión de los bienes en alodiales.

Una vez expuestos estos antecedentes, Manuel Ardít Lucas centró su disertación en la norma valenciana de 1609 y en las consecuencias que tuvo sobre los bienes confiscados.

Cumplida la expulsión de los moriscos del Reino valenciano, se puso en marcha un proceso de reapropiación de bienes, en beneficio de los señores valencianos, a través de la concesión de distintas cartas de población. En aquel momento, ni el reparto que se hizo entre los señores de los dominios útiles de los vasallos moriscos y de los bienes muebles que los expulsados no pudieron llevarse consigo o vender, ni la fijación de las condiciones que debían regir las relaciones entre los nuevos señores y los pobladores plantearon dificultades. Entre otras razones porque los campesinos vieron mejorada su situación en comparación con la que tenían en la etapa morisca.

Pero, un tiempo después, coincidiendo con la segunda Germanía y otras revueltas campesinas, la situación cambió. Los pobladores, descendientes de segunda o tercera generación de los campesinos que habían pactado las condiciones de su asentamiento tras la expulsión de los moriscos, tomaron conciencia de que su situación era de peor calidad que la de aquéllos que vivían en tierras cuyo dominio nunca había correspondido a los moriscos. La percepción de esta realidad les

50. Cédula declarando cristianos a los musulmanes valencianos, de 4 de abril de 1525. Se publica en Marcos DE GUADALAJARA Y XAVIER, *Memorable expulsión y instissimo destierro de los moriscos de España*, Pamplona, por Nicolás de Aisiayn, 1613, pp. 49-49b.

51. Fueros 37, 38, 39, 40, 41 y 43. *Fori Regni Valentiae*. Impressum in ... Valentia, Arte ac industria experti viri Ioannis de Mey Flandri, 1547.

llevó a plantear un cambio en las condiciones de la relación que mantenían con los señores mediante la utilización de la fuerza.

El fracaso de esta vía violenta en modo alguno significó que los campesinos abandonaran sus pretensiones. De ahí que en el siglo XVIII, de manera especial a partir de 1740, numerosos pueblos valencianos de señorío intentaran desligarse de los señores por el cauce jurídico de plantear pleitos de reversión a la Corona ante el Consejo de Hacienda. No obstante el abultado número de pleitos de reversión que se iniciaron, Manuel Ardit entiende que las reclamaciones campesinas solo prosperaron en contadas ocasiones. Por este motivo, en la mayor parte de las situaciones, las tierras confiscadas a los moriscos continuaron en manos de los señores. Entre los pleitos que finalmente se resolvieron a favor de los campesinos, el ponente refirió los relativos a las poblaciones de Almussafes, Denia, Catadau, Nuñol y Alberic.

La continuidad de la situación señorial de muchas poblaciones valencianas a principios del siglo XIX bajo las mismas condiciones que las establecidas tras la expulsión de los moriscos en 1609 justificó que el problema llegara a las Cortes de Cádiz con ocasión de la discusión del Decreto de abolición de señoríos.

En el debate de la sesión de 9 de junio de 1811, la intervención del diputado Pedro Aparisi sobre el tema que nos ocupa fue particularmente interesante aunque, en opinión de Manuel Ardit, poco ajustada a la realidad de las normas. De un lado, porque el representante valenciano sosteniendo, en defensa de las reivindicaciones de los pueblos valencianos de señorío, que la abolición debía afectar a todos los señoríos y no solo a los considerados jurisdiccionales conforme a la literalidad del Decreto y que todos los señoríos que tuvieran como origen las cartas de población posteriores a la expulsión de los moriscos formaban parte del patrimonio real, utilizó la Ley de 9 de diciembre de 1609 incluida en la *Nueva Recopilación* de Castilla⁵², en lugar del Bando publicado en Valencia el 22 de septiembre de 1609⁵³. Y, de otro lado, porque realizó una interpretación sesgada de la Pragmática de 2 de abril de 1614 en el momento de considerar las consecuencias de las cartas de población pactadas tras la expulsión de 1609⁵⁴.

52. *Nueva Recopilación*, 8, 2, 25. Cito por, *Recopilación de las Leyes destes Reynos hecha por mandado de la Magestad Católica del rey don Felipe Segundo nuestro señor, que se ha mandado imprimir, con las leyes que después de la ultima impresión se han publicado, por la Magestad Católica del Rey Felipe Quarto el Grande nuestro señor. Esta Recopilación va dividida en tres tomos, y lo que se contiene en ella se declara en la pagina siguiente*, Madrid, Catalina de Barrio y Angulo y Diego Diaz de la Carrera, 1640 [Impresión facsímil, Valladolid, 1982]. *Segunda parte de las Leyes del Reyno. Libro quinto*, Madrid, Diego Diaz de la Carrera [1640]. [Impresión facsímil, Valladolid, 1982]. *Tercera parte de las Leyes del Reyno. Libro nono*, Madrid, Catalina del Barrio y Angulo, 1640. [Impresión facsímil, Valladolid, 1982].

53. Bando de expulsión de los moriscos valencianos de 22 de septiembre de 1609. En Pascual BORONAT y BARRACHINA, *Los moriscos españoles y su expulsión. Estudio histórico-crítico*. Prólogo de Manuel Dánvila y Collado. 2 vols., Valencia, Imprenta de Francisco Vives y Mora, 1901, II, pp. 190-193.

54. La misma idea acerca de la dudosa interpretación o utilización que Aparisi hizo de la Pragmática de 2 de abril de 1614 es compartida por Eugenio CISCAR PALLARÉS, «El destino de los bienes inmuebles de los moriscos y su incidencia en el debate sobre la disolución de los señoríos», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, 8, 1979-1980, pp. 167-176.

El texto de la Pragmática sobre «cosas tocantes al assiento general del Reyno de Valencia, por raxon de la expulsión de los moriscos, y reduccion de los censales», de 2 de abril de 1614, en BORONAT y BARRACHINA, *Los moriscos españoles*, II, pp. 611-634.

2. Ventas de señoríos eclesiásticos y de órdenes militares

La mayor parte de las intervenciones del último «Encuentro sobre la Historia de la propiedad» tuvo como finalidad el análisis de diferentes privaciones de la propiedad privada, pero también hubo ocasión de abordar una particular forma de enajenación de la propiedad pública promovida por Carlos V y Felipe II, a pesar de entender ambos que la conservación del patrimonio de la Corona resultaba indispensable para la continuidad de la institución monárquica y de tener presente que la preservación del patrimonio de la Corona también interesaba al bien de Dios y de la República.

Me refiero a la ponencia presentada por Alberto Marcos Martín⁵⁵ quien se ocupó de las ventas de bienes y vasallos eclesiásticos de distintos señoríos eclesiásticos y de las Órdenes militares de Santiago, Calatrava y Alcántara, ejecutadas por la Monarquía en la Castilla del siglo XVI, mediando la expresa autorización papal.

La venta de bienes y vasallos de señoríos eclesiásticos y de Órdenes militares iniciada en la década de 1530 exigía el cumplimiento de un complicado procedimiento.

El primer trámite consistía en la obtención de la correspondiente licencia pontificia, cuya consecución solo se lograba tras arduas negociaciones entre los representantes de la Monarquía y del Papa. A continuación, los bienes, lugares y vasallos eclesiásticos se desmembraban del patrimonio eclesiástico, incorporándose de modo inmediato al patrimonio público. Y, finalmente, en un breve plazo, los bienes desmembrados del patrimonio eclesiástico e incorporados a la Corona, eran enajenados por ésta a título oneroso.

El proceso conllevaba un coste económico para la Monarquía porque una condición expresamente contenida en las autorizaciones pontificias se refería a la entrega a los antiguos titulares de los bienes, ya fueran señoríos eclesiásticos u Órdenes militares, de una recompensa o compensación, cuyo valor debía ser igual al de las rentas generadas por los patrimonios desmembrados. La contraprestación tenía que ser «equivalente» pero además también debía ser «justa».

A diferencia de lo que sucederá con las desamortizaciones eclesiásticas del siglo XIX, en las desmembraciones, incorporaciones y ventas de señoríos eclesiásticos y de Órdenes militares objeto de la exposición de Alberto Marcos, los bienes desmembrados o apartados del patrimonio eclesiástico e incorporados a la Corona para su posterior venta consistían, por lo general, en la jurisdicción, el señorío y el vasallaje así como en todos los derechos inherentes a estos conceptos, con independencia de que se tratara de bienes inmuebles, rentas, derechos de paso, de tránsito, o de cualquier otro tipo. Este planteamiento permitía que los bienes raíces, rentas o derechos que las instituciones eclesiásticas pudieran poseer al margen de la relación señorial quedaban al margen de estas complejas operaciones.

55. «Desmembraciones, incorporaciones y ventas de señoríos eclesiásticos y de Órdenes militares en el siglo XVI».

3. Desamortizaciones

Una parte importante de la ponencia que Salvador Almenar Palau presentó en Salamanca tuvo como eje el pensamiento de Flórez Estrada sobre la desamortización. Pero reducir el contenido de su exposición al desarrollo de este tema resultaría poco ajustado a la realidad⁵⁶. El ponente, utilizando como excusa el tema de la desamortización eclesiástica, expuso, en realidad, el complejo pensamiento político, económico y social del autor asturiano, poniendo en relación la desamortización con las ideas de Flórez Estrada en torno a varios temas de imprescindible conocimiento para comprender la situación económica, política y social de España en la primera mitad del siglo XIX.

Tras un breve repaso de la biografía de Flórez Estrada y de la atención que la historiografía ha prestado a su obra en los últimos doscientos años, Salvador Almenar se ocupó del pensamiento del autor estructurando la exposición sobre la base de un doble criterio cronológico y sustantivo. A partir de la identificación de seis etapas en la trayectoria intelectual del economista nacido en Pola de Somiedo, Salvador Almenar relacionó en cada una de ellas la situación vital de Flórez Estrada, con las inquietudes intelectuales dominantes en su pensamiento en cada período, sus publicaciones y el acontecer político, social y económico del país.

En relación a la primera etapa, el profesor de la Universidad de Valencia llamó la atención sobre las raíces intelectuales que respaldan la filosofía social de Flórez. En la segunda, la que comprende los años que transcurren aproximadamente entre 1808 y 1823, puso de relieve el modo en que las inquietudes de Flórez Estrada se orientaron hacia los problemas de la deuda pública, la desamortización, los bienes nacionales y el reparto de las tierras respecto de los cuales llegó a plantear algunas soluciones. Y en el contexto del tercer período, Salvador Almenar se ocupó del *Curso de Economía política*, la obra más importante de las que Flórez Estrada publicó en esta época, cuya primera edición vio la luz en Londres en 1828. Una obra concebida para difundir en España y en Hispanoamérica el saber económico expuesto en las publicaciones de referencia de las primeras décadas del siglo XIX.

Cubierta esta parte de la exposición, el historiador valenciano continuó desgranando el pensamiento del economista asturiano sobre los bienes nacionales, los empréstitos públicos, la desamortización y el censo enfiteúutico. Alcanzado el año 1836, fecha en la que Salvador Almenar sitúa el inicio de una nueva etapa en el pensamiento de Flórez Estrada, su atención se detuvo en el análisis de la crítica que el político dirigió a la desamortización de Mendizábal, así como en las propuestas presentadas por él como alternativa a la política impulsada desde el Gobierno. Para facilitar la comprensión del alcance de las diferencias entre los planteamientos de Mendizábal y Flórez Estrada, Salvador Almenar reconstruye con minuciosidad el amplio debate que el tema suscitó en la prensa y en las Cortes.

56. Si bien el título inicialmente previsto en el programa para la ponencia de Salvador ALMENAR PALAU era «La desamortización eclesiástica: Flórez Estrada», el autor decidió modificarlo para adaptarlo al contenido real de su ponencia. De ahí que el título final sea «Propiedad, igualdad y prosperidad. Flórez Estrada y la desamortización».

Entre 1837 y 1839 la desamortización seguirá estando en el punto de mira de Flórez Estrada. Y esto tras la presentación en las Cortes de un *Proyecto de ley sobre repartimiento de bienes nacionales*. El texto, criticado duramente desde algunos sectores de la sociedad española, fue sin embargo defendido por Flórez Estrada hasta su definitivo abandono tras la disolución de las Cortes en el mes de noviembre de 1839.

Para concluir la intervención, en la última parte de la exposición, Salvador Almenar expuso a los asistentes a la reunión los cambios y las continuidades que, en su opinión, aprecia en el pensamiento intelectual y político de Flórez Estrada a lo largo de su vida.

Siguiendo la renovación historiográfica que desde hace un tiempo promueve un nuevo acercamiento a la desamortización de la propiedad comunal sobre la base de considerar que el movimiento privatizador de los comunales, iniciado en Europa occidental a partir del siglo XVIII e intensificado en el siglo XIX, lejos de ser monolítico, ofrece una rica y amplia diversidad de caracteres no solo en la práctica, sino también en el debate teórico y en su desarrollo legislativo, lo que hizo posible la coexistencia de tendencias individualizadoras junto a otras protectoras de este tipo de propiedad colectiva, Antonio M. Linares Luján⁵⁷ se ocupó en Salamanca de la desamortización de los bienes de los pueblos en España en el largo período que transcurre desde la Guerra de la Independencia y hasta la II República con el fin de poner de relieve un objetivo concreto: la existencia de una fuerte dependencia entre el entramado legal de la desamortización, incluida la Ley Madoz de 1855, y su ejecución práctica respecto de la realidad cotidiana del mundo rural y del dictado de los grupos sociales dominantes. Una perspectiva sobre la redefinición de los derechos de propiedad en relación al comunal en el siglo XIX que por lo general no se ha valorado suficientemente por la historiografía.

Tomando como referente la relación que la normativa desamortizadora de los bienes comunales mantuvo respecto de la realidad del campo español y de los intereses de los grupos dominantes, Linares Luján desarrolló en la exposición de su discurso tres ideas principales. En primer lugar, la referida a la reactivación de la privatización de los bienes comunales en España coincidiendo con la Guerra de la Independencia a partir de la iniciativa espontánea de los pueblos. En un momento en el que no había Estado ni tampoco una legislación desamortizadora, pero sí una fuerte necesidad de recursos económicos para financiar la Guerra. A continuación, la concerniente a la existencia de diferentes posturas tanto en las filas conservadoras como en las liberales, y al mismo tiempo en el seno de cada una de estas dos opciones políticas, acerca del modelo a utilizar para organizar y gestionar la propiedad comunal en el siglo XIX. Y, por último, la relativa a la coexistencia práctica de varias formas de redefinición de la propiedad comunal, no todas coincidentes con la voluntad del Estado. Lo que obliga a tener en cuenta la fórmula triunfante en la legislación, consistente en la nacionalización y venta de los bienes comunales por parte del Estado al mejor postor, pero también otras posibilidades que determinaron decisivamente la evolución práctica de la propiedad comunal

57. «Los bienes de los pueblos: del reparto al rescate».

municipal en el siglo XIX. Es el caso de la apropiación individual de los bienes comunales a través de la redención de censos, los repartos gratuitos, las cesiones enfitéuticas y las roturaciones arbitrarias.

Linares Luján terminó su intervención refiriéndose a los planes políticos de los dirigentes de la Segunda República respecto de la propiedad comunal. La opción oficial, recogida en el Decreto de 21 de enero de 1933⁵⁸ y en el Proyecto de 16 de abril de 1936⁵⁹, primaba el rescate de la propiedad colectiva, con o sin indemnización, en función de los supuestos, en detrimento del reparto de los bienes comunales. Una posibilidad que podría haber conllevado una auténtica transformación de la tierra en España pero que en todo caso habría tropezado con alguna resistencia como consecuencia de la separación que existía entre la política y la realidad social de los pueblos. En este sentido cabe recordar que la mayor parte de la población identificaba la recomposición del patrimonio rural con el reparto de las tierras entre las familias pero no con su colectivización.

4. Incautaciones

Las incautaciones se abordaron en Salamanca a partir de la exposición de dos ponencias, aunque con distinto alcance en un caso y en otro. Y ello porque mientras que la presentación a cargo de Manuel Álvaro Dueñas giró en su totalidad en torno a las incautaciones de bienes realizadas durante el franquismo, la de Ricardo Robledo, teniendo como objeto principal la expropiación agraria en la Segunda República, solo trató de manera colateral de las incautaciones de bienes de la Grandeza que los dirigentes republicanos ejecutaron tras el golpe de Sanjurjo.

En principio, la apropiación de los bienes de la Grandeza por parte de las autoridades republicanas debía de haberse realizado cumpliendo las condiciones de una expropiación, sin embargo, dada las limitaciones económicas del Gobierno para hacer frente a las indemnizaciones y la necesidad de encauzar la reforma agraria a la mayor brevedad, la República aprovechó la sublevación de Sanjurjo para incautar las fincas rústicas y los derechos reales impuestos sobre ellas de los insurgentes con el fin de aplicar tales bienes a los fines de la reforma agraria, evitando al mismo tiempo el pago de cualquier tipo de indemnización.

La ponencia presentada por Manuel Álvaro Dueñas nos devolvió al tema de las incautaciones a través del análisis de la privación de la propiedad de los bienes de los ciudadanos por la administración franquista como castigo por la desafección política de sus propietarios respecto del régimen político⁶⁰.

En la exposición, el ponente delimitó la doble finalidad que el franquismo persiguió con la incautación de los bienes de los contrarios al régimen. De una parte,

58. Decreto relativo a los bienes rústicos municipales de 21 de enero de 1933. En *Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República*, núm. 22, de 22 de enero de 1933.

59. Proyecto de ley sobre rescate y adquisición de bienes comunales de 16 de abril de 1936. En *Diario de Sesiones del Congreso* de 17 de abril de 1936, número 19. Apéndice número 9.

60. «La incautación de bienes en el origen y consolidación del Estado franquista».

un fin de naturaleza política una vez que a través de esta práctica los garantes del régimen buscaban la criminalización de los comportamientos políticos de los responsables de la República. La supuesta ilegitimidad de los poderes republicanos les servía para justificar cualquier tipo de medida represiva que se adoptara. Y, de otra, uno de naturaleza económica. La incautación de bienes se utilizó como instrumento de represión económica. El mismo tratamiento que se dispensó a las depuraciones laborales, los racionamientos, los trabajos forzosos, las cuestaciones voluntarias e incluso la tipificación de los delitos monetarios.

Ambos objetivos quedaron de manifiesto desde el primer Decreto que reguló la incautación de bienes, el de 13 de septiembre de 1936⁶¹. En él se ordenaba la apropiación de los bienes y documentos pertenecientes a partidos políticos y agrupaciones político-sociales declaradas fuera de la ley, así como de las propiedades de los responsables, directos o subsidiarios, por acción u omisión, de toda clase de daños y perjuicios ocasionados directamente o como consecuencia de la oposición al triunfo del Movimiento Nacional. Y se confirmaron en el Decreto-Ley de 10 de enero de 1937, el texto conforme al cual habría de ejecutarse la mayor parte de las incautaciones de bienes durante el franquismo⁶².

Como novedad en relación a las actuaciones realizadas en los meses anteriores, el texto de 1937 sustrajo el procedimiento de incautación de la competencia de los militares y lo transfirió a la Comisión Central Administradora de Bienes Incautados por el Estado con el fin de agilizar las incautaciones, sin perjuicio de que el poder militar conservara la potestad sancionadora. Sin embargo, esta aspiración fracasó desde fechas tempranas. En opinión de Álvaro Dueñas por la primacía que se confirió a la finalidad represiva de las incautaciones sobre el fin estrictamente económico; a la complejidad del procedimiento; y, sobre todo, a la obsesión porque ningún culpable quedara sin castigo. Todo lo cual provocó el colapso en el funcionamiento de la Comisión Central y de las Comisiones Provinciales, los órganos encargados de gestionar las incautaciones.

Uno de los aspectos más complejos del proceso de incautación de bienes puesto en marcha por la estructura franquista que pone de manifiesto las dificultades planteadas en la práctica para compatibilizar aquellas dos lógicas, la económica y la represiva, fue la intervención de créditos con la que se quería proteger los intereses legítimos de los acreedores afectos a los sublevados al mismo tiempo que se deseaba adjudicar al Estado las cantidades adeudadas a los desafectos al compás de sus vencimientos.

Finalmente, la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939 derogó la legislación anterior en materia de incautación de bienes e intervención de

61. Decreto núm. 108 de 13 de septiembre de 1936, declarando fuera de la Ley a los partidos o agrupaciones políticas que desde la convocatoria de las elecciones celebradas el 16 de febrero último han integrado el llamado Frente Popular, señalándose las medidas y sanciones que habrán de adoptarse tanto sobre aquéllas como sobre los funcionarios públicos y los de empresas subvencionadas por el Estado. En *Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España* de 16 de septiembre.

62. Decreto-Ley núm. 83 de 10 de enero de 1937, instituyendo una Comisión Central administrativa de bienes incautados por el Estado. En *Boletín Oficial del Estado* de 11 de enero.

créditos al mismo tiempo que trasladó a la nueva jurisdicción especial el cometido de resolver los asuntos pendientes en las Comisiones de Incautación de Bienes⁶³.

El conferenciante concluyó su exposición haciendo referencia a dos cuestiones. De un lado, a la escasez de fuentes referidas a las incautaciones que se han conservado, así como al lamentable estado en que se encuentran y a su dispersión. Unas circunstancias que impiden la elaboración de un inventario y, por tanto, de un balance de las incautaciones realizadas por el franquismo. Y de otro, al convencimiento de que el número de bienes incautados debió ser elevado como cabe deducir de las declaraciones formuladas por las mismas autoridades franquistas.

En este sentido, Álvaro Dueñas trajo a colación un testimonio de enero de 1940 recogido en un escrito dirigido por el Presidente del Tribunal Regional de Responsabilidades Políticas de Madrid a su homólogo en el Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas. El autor del documento afirmaba la imposibilidad material de resolver los millares de expedientes procedentes de las extintas Comisiones Provinciales de Incautación de Bienes y manifestaba la preocupación que sentía porque las incautaciones se estaban realizando en masa y porque se corría el riesgo de que la jurisdicción de Responsabilidades Políticas se convirtiera en una nueva «Mano Muerta».

VII. BIBLIOGRAFÍA

Aporto a continuación una relación bibliográfica en la que figuran distintas publicaciones que me han resultado especialmente útiles para la preparación del trabajo, con independencia de que, finalmente, hayan sido incluidas o no en las notas de pie de página.

En todo caso, en los trabajos que se publican en este mismo volumen, el lector interesado en cualquiera de los temas tratados en Salamanca podrá acceder a una bibliografía más especializada y completa.

ALMENAR PALAU, Álvaro (1980), «Estudio preliminar. El pensamiento económico de A. Flórez Estrada. Economía ricardiana y reformismo radical». En Álvaro FLÓREZ ESTRADA, *Curso de economía política*. 2 vols. Estudio preliminar de Salvador Almenar. Introducción de Ernest Lluch. Edición facsímil de la 4ª ed. corregida. 1835. Madrid, Imprenta de D. Miguel de Burgos, pp. XXXV-CXV.

—, «Álvaro Flórez Estrada y la economía política clásica», en Enrique FUENTES QUINTANA (ed.), *Economía y economistas españoles*. 4. *La economía clásica*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, pp. 369-411.

ÁLVARO DUEÑAS, Manuel (1994), «“La palanca de papel”. La intervención de créditos: un mecanismo de represión económica durante la guerra civil española», *Revista de Estudios Políticos*, 86, pp. 345-385.

63. Ley de responsabilidades políticas de 9 de febrero de 1939. En *Boletín Oficial del Estado* de 13 de febrero de 1939.

- (2006), *Por ministerio de la ley y voluntad del Caudillo: la Jurisdicción Especial de Responsabilidades Políticas (1939-1945)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- BENÍTEZ SÁNCHEZ-BLANCO, Rafael (2001), *Heroicas decisiones. La Monarquía Católica y los moriscos valencianos*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- BORONAT Y BARRACHINA, Pascual (1901), *Los moriscos españoles y su expulsión*, Valencia, Imprenta de Francisco Vives y Mora.
- CÁRDENAS, Francisco de (1873), *Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España*. II, Madrid, Impr. J. Noguera, pp. 201-231.
- CÍSCAR PALLARÉS, Eugenio (1979-1980), «El destino de los bienes inmuebles de los moriscos y su incidencia en el debate sobre la disolución de los señoríos», *Estudios. Revista de Historia Moderna*, 8, pp. 167-176.
- CLEMENTE DE DIEGO, Felipe (1922), «Notas sobre la evolución doctrinal de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública. Glosadores y postglosadores», *Revista de Derecho Privado*, 109, pp. 289-290.
- (1923), «Notas sobre la evolución doctrinal de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública. Siglos XVI y XVII», *Revista de Derecho Privado*, 120, pp. 254-272.
- DÍOS, Salustiano de (1996-1997), «El absolutismo regio en Castilla durante el siglo XVII», *Ius Fugit*, 5-6, pp. 53-236.
- (1999), «Representación doctrinal de la propiedad en los juristas de la Corona de Castilla (1480-1640)» en Salustiano DE DÍOS, Javier INFANTE, Ricardo ROBLEDO y Eugenia TORIJANO (coords.), *Historia de la propiedad en España siglos XV-XX. Encuentro interdisciplinar*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, pp. 191-242.
- FAYA, M^a. Angeles (1998), «La venta de jurisdicciones eclesiásticas en la Corona de Castilla durante el reinado de Felipe II», en José MARTÍNEZ MILLÁN (dir.), *Felipe II (1527-1598). Europa y la Monarquía Católica*, Madrid, pp. 239-303.
- (2000), «Los señoríos eclesiásticos de Castilla la Nueva y Andalucía y la venta de jurisdicciones en tiempos de Felipe II», en Enrique MARTÍNEZ RUIZ (dir.), *Madrid, Felipe II y las ciudades de la Monarquía. II. Capitalismo y Economía*, Madrid, pp. 447-470.
- FEENSTRA, Robert (1996), «Les origines du dominium d'après Grotius et notamment dans son *Mare Liberum*». En *Homenaje al profesor Alfonso García Gallo*. I, Madrid, Universidad Complutense, pp. 179-190.
- (2000), «Expropriation et *dominium eminens* chez Grotius». En VV. AA., *L'expropriation. II. Moyen âge et temps modernes*. [Recueils de la Société Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions, 67]. Bruselas, De Boeck Université, pp. 133-153.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2005), «Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio», *RAP*, 166, pp. 7-27.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1989), *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa. Potestad expropiatoria. Garantía patrimonial. Responsabilidad civil de la administración*, Madrid, Editorial Civitas S.A. [Reedición facsímil de la publicada en Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956].
- (2001), «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después», *RAP*, 156, pp. 251-270.
- GISLAIN, Geoffroy de (1988), «L'expropriation en France au Moyen Âge». En *Orlandis 70, Estudios de Derecho privado y penal romano, feudal y burgués*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, pp. 174-186.

- GÓMEZ-FABRA GÓMEZ, José Luis (2004), «La expropiación forzosa y el Registro de la Propiedad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 681, pp. 165-186.
- HAROUËL, Jean-Louis (2000), *Histoire de l'expropriation*, París, Presses Universitaires de France.
- LACCHÉ, Luigi (1995), *L'espropriazione per pubblica utilità. Amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milán, Giuffrè.
- LINARES LUJÁN, Antonio Miguel (2001), «Estado, comunidad y mercado en los montes municipales extremeños (1855-1924)», *Revista de Historia Económica*, año 19, n° 1, pp. 17-52.
- (2002), *El Proceso de privatización de los patrimonios de titularidad pública en Extremadura (1750-1936)*, Tesis doctoral, Universitat de Barcelona. Departament d'Història i Institucions Econòmiques.
- MALEFAKIS, Edward (1971), *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, Barcelona, Ariel.
- MARCOS MARTÍN, Alberto (2006), «*Si su Santidad lo manda y V. M. lo quiere...* Contenido y carácter de la oposición a las desmembraciones y ventas de jurisdicciones eclesiásticas realizadas en el siglo XVII», en Elena MAZA, Concepción MARCOS y Rafael SERRANO (coords.), *Estudios de Historia. Homenaje al profesor Jesús María Palomares*, Valladolid, pp. 53-87.
- MARZAL, Pascual (1994), «Conflictos jurídicos a raíz de la expulsión de los moriscos en España», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, 20 (dedicado a: En torno al XVII Hispánico), pp. 183-205.
- MESTRE, Jean-Louis (1980), «Les origines seigneuriales de l'expropriation», *Recueil de Mémoires et Travaux publiés par la Société d'Histoire du Droit et des Institutions des anciens Pays de Droit écrit*, 11, pp. 71-79.
- (1985), *Introduction historique au droit administratif français*, París, PUF.
- (1985), «L'expropriation face à la propriété (du Moyen Âge au Code Civil)», *Droits*, 1, pp. 51-62.
- MONTÉS PENADES, Vicente (1980), *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Madrid, Civitas.
- NICOLINI, Ugo (1940), *La proprietà, il principe e l'espropriazione per pubblica utilità. Studi sulla dottrina giuridica intermedia*, Milán, Giuffrè Editore.
- PACHECO CABALLERO, Francisco L. (1998), «La recepción hispánica de la doctrina de la expropiación por causa de utilidad pública: (siglos XIII al XIX)», *Initium: Revista Catalana d'Historia del Dret*, 3, pp. 383-417. El texto, con algunas correcciones y aclaraciones, aunque manteniendo el mismo título se publicó más tarde en VV. AA., *L'expropriation. II. Moyen âge et temps modernes*. [Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire Comparative des Institutions, 67], Bruselas, De Boeck Université, 2000, pp. 163-195.
- PATAULT, Anne-Marie (1989), *Introduction historique au droit des biens*, París, PUF.
- PERA VERDAGUER, Francisco (1963), *Expropiación forzosa*, Barcelona, Nereo.
- PESET, Mariano y Telesforo M. HERNÁNDEZ (1994), «De la justa expulsión de los moriscos en España», *Estudis. Revista de Historia Moderna*, 20 (dedicado a: En torno al XVII Hispánico), pp. 231-252.
- PINO ABAD, Miguel (1999), *La pena de confiscación de bienes en el Derecho histórico español*, Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

- ROBERTIS, Francesco Maria de (1936), *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Bari, Istituto di diritto romano [reimpresión anastática. Roma, L'Erma di Bretschneide, 1972].
- ROBLEDO, Ricardo (1993), *Economistas y reformadores españoles. La cuestión agraria (1760-1935)*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- (1996), «Política y Reforma Agraria: de la Restauración a la IIª República (1869/74-1939)», en Ángel García Sanz y Jesús Sanz Fernández (coords.), *Reformas y políticas agrarias en la Historia de España*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 247-349.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1972), *El marco político de la desamortización en España* [2ª ed.], Barcelona, Ariel.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (ed.) (2004), *Álvaro Flórez Estrada (1766-1853). Política, economía, sociedad*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias.
- VV. AA. (1999-2000), *L'expropriation. I. Antiquité et droit romain. II. Moyen âge et temps modernes*. [Recueils de la Société Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions, 66-67], Bruselas, De Boeck Université.
- WÆLKENS, Laurent (1999-2000), «L'expropriation dans le *ius commune* médiéval», en *L'expropriation. I. Antiquité et droit romain. II. Moyen âge et temps modernes*. [Recueils de la Société Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions, 66-67], Bruselas, De Boeck Université, I, pp. 123-131.

