

I.-EXTRANJERO

LA COMPENSACION POR DAÑOS DE GUERRA EN EL DERECHO BRITANICO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. *La compensación por daños de guerra. Tipo de daños de guerra. Características de la cuestión en el derecho británico.*—II. LA LEGISLACIÓN SOBRE DAÑOS DE GUERRA ANTERIOR A LA «WAR DAMAGE ACT» DE 1943. A) *Hasta la War Damage Act de 1941.* a) *El problema en septiembre de 1943.* b) *Legislación sobre casos especiales.* a') *La War Risks Insurance Act de 4 de agosto de 1939.* b') *Otras leyes de emergencia.* c) *La preparación de una ley especial sobre compensación por daños de guerra.* a') *El Comité Weir.* b') *El Comité Uthwait.* c') *La Memoria de la Asociación de las Cámaras de Comercio.* B) *La War Damage Act de 1941. Líneas generales.* C) *Legislación complementaria y modificadora de la War Damage Act de 1941.* a) *Legislación complementadora.* b) *Legislación modificadora.* a') *La War Damage (Amendment) Act de 1942.* b') *La War Damage (Amendment) Act de 1943.*—III. *La War Damage Act de 1943.* A) *Cuestiones preliminares.* a) *Definición de daños de guerra.* b) *La Comisión especial para daños de guerra.* c) *Provisiones generales de la ley.* B) *La compensación por daños de guerra a bienes inmuebles.* 1. *La Contribución especial para el financiamiento de la compensación.* a) *Regulaciones generales.* a') *Naturaleza de la contribución.* b') *Recaudación.* b) *Objeto de la contribución.* a') *En general.* b') *Casos especiales.* c) *Sujetos de la contribución.* a') *En general.* b') *Casos especiales.* 2. *La compensación por daños de guerra a bienes inmuebles.* a) *En general.* b) *Casos especiales.* a') *Pago cuando no se desea la reparación del daño sufrido.* b') *Pago en caso de expropiación del bien dañado.* c') *Pago cuando las reparaciones benefician a otra finca.* d') *Pago en caso de daños repetidos al mismo inmueble.* e') *Pago por daños en un bien requisado.* f') *Pago al poseedor no propietario.* c) *Procedimiento de pago.* a') *La salvaguardia del interés público.* b') *Notificación del daño, solicitud de indemnización, inspección.* c') *Tiempo y modo del pago de la indemnización.* d') *Regulaciones financieras.* C) *Los sistemas de cubrimiento de riesgos de guerra a bienes muebles.* a) *El «commodity scheme» de la War Risks Insurance Act de 1939.* b) *Los seguros de riesgos de guerra a bienes muebles de la War Damage Act de 1943.* a') *El «Business scheme».* b) *El «private chattels scheme».* D) *Otras regulaciones de la War Damage Act.* IV. *LEGISLACIÓN POSTERIOR A LA «WAR DAMAGE ACT» DE 1943.* A) *Leyes.* B) *Reglamentos y Ordenes.* C) *Notas de estadística.*

I.—INTRODUCCIÓN. *La compensación por daños de guerra. Tipos de daños de guerra. Características de la cuestión en el derecho británico.*

La noción de compensabilidad de los daños de guerra sufridos por los súbditos de un país es algo relativamente moderno, en especial si a la mis-

ma se añade la nota de que los gastos que de esta compensación se deriven han de correr a cargo de la propia comunidad que los padece. Con anterioridad a la primera guerra mundial el problema puede decirse que fué simplemente un anexo de la liquidación del conflicto, en los casos en que se juzgaba que las pérdidas individuales eran susceptibles de reparación. En tales casos, al país vencido se le imponía la obligación de sufragar los gastos ocasionados por la reparación de daños habidos, y la culminación de este sistema se encuentra posiblemente en la fabulosa cantidad exigida por Prusia a Francia al término de la guerra de 1870. Pero este sistema se reveló inoperante a partir de la primera guerra mundial, y la aparición del fenómeno que ha dado en denominarse «guerra total». La magnitud de las pérdidas que con los nuevos artefactos bélicos son susceptibles de producirse, el estado de quebranto en que suele quedar la economía del país derrotado, y a menudo razones de alta política internacional o financiera, llevan en la práctica a no sólo tener que prescindir de indemnizaciones, sino incluso a prestar ayuda al vencido. Si prescindimos de las desmantelaciones industriales llevadas a cabo —en muchos casos más como medida cautelar que reparatoria— en Alemania al cabo de la última guerra mundial, las últimas manifestaciones de la política antes expuesta se encuentran en las severas sumas exigidas a Finlandia por la Unión Soviética, en las concedidas por Alemania occidental a Israel recientemente y algunas otras similares en el Extremo Oriente (1).

El problema trasciende así del ámbito del Derecho internacional público al del Derecho público interno de cada país. A los gobiernos respectivos corresponde sufragar las indemnizaciones y recolectar los créditos necesarios para ello (2). Este cambio lleva implícito la aceptación del principio del reparto de los daños entre toda la comunidad, como situación que afecta a toda la sociedad y que ha de ser remediada por todos sus

(1) El sistema de desmantelación de las industrias alemanas no ha dejado de suscitar críticas. C. LANDAUER, en *The German Reparation Problem (Journal of Political Economy, Chicago, LVI, agosto 1948, págs. 344 y ss.)*, estima que en lugar de la desmantelación de industrias hubiera podido hallarse un «plan realista» de pagos en metálico o en materiales, con vencimientos anuales, sin que dados los progresos que desde entonces ha realizado la ciencia económica en el control y previsión de las crisis financieras, sean válidas las objeciones fundamentadas en el fracaso de este tipo de reparaciones al final de la primera guerra mundial.

(2) Un buen trabajo sobre los problemas que la compensación por daños de guerra plantea en el campo del Derecho Internacional Público puede verse en J. HANNA, *Legal Liability for War Damage*. «Michigan Law Review», vol. 43, núm. 6, junio 1945, págs. 1057-1090. No contiene datos ni jurisprudencia posteriores a la primera guerra mundial. Respecto de la última contienda bélica, el problema de la compensación de los daños de guerra motivó alguna actividad diplomática: Véase en relación con Gran Bretaña el canje de notas entre el Reino Unido y la República francesa, concediendo recíprocamente tratamiento de igualdad con los nacionales a los súbditos de uno de estos países que hubieran sufrido daños de guerra en el otro: *British Parliamentary Papers, 1946-1947, vol. XXVI*.

miembros. Como se dijo en la Cámara de los Comunes, «el riesgo afecta a todos, y la persona o propiedad específicamente alcanzadas son víctimas casuales de un peligro general».

Sin embargo, las soluciones, aun aceptando este principio de socialización del daño, pueden ser de varias clases, y están determinadas en buena parte por la situación en que se encuentra el país en que se plantea el problema de compensar los daños de guerra. Es evidente que la solución alemana, por ejemplo, no podrá ser la misma que la inglesa. El proceso de compensación en el primer país fué (3) un paso más en el restablecimiento del equilibrio económico y social de una nación cuya fisonomía geográfica, demográfica y política había sido totalmente alterada. Problemas como los planteados por los llamados «daños orientales» o los éxodos de población no se presentaban en otros países. En todo caso había que proceder ineludiblemente y con anterioridad a sanear las finanzas públicas instaurando una nueva moneda nacional. En Inglaterra las exigencias de las circunstancias nunca fueron tan apremiantes, y así por ejemplo la reforma financiera —devaluación de la libra—, aunque hija directa del impacto de la guerra en la economía del país, se llevó a cabo cuando toda una complicada estructura de compensación de daños de guerra había sido puesta en funcionamiento.

De los dos grandes sectores en que pueden producirse daños de guerra —a las cosas y a las personas—, estudiaremos en el presente trabajo el primero de ellos, relativo a los daños a bienes inmuebles y muebles. El tratamiento inglés del problema ha sido esencialmente el reducirle a un caso más de seguro de cubrimiento de riesgos. Llevado a cabo por órganos estatales con prohibición expresa de intervención de la iniciativa privada, y hecho coercitivo en algunos casos mientras se dejaba voluntario en otros. En principio se estimó que el sistema debía autofinanciarse a través de las primas colectadas en razón del aseguramiento, y si algún déficit existía, cubrirse con cargo a créditos del presupuesto nacional. No se habilitaron, en cambio, créditos o empréstitos especiales, como se hizo en Alemania y Francia (4). La subordinación de los intereses privados a los públicos se manifiesta en múltiples casos y especialmente al tratarse del tiempo y forma de pago y de la adecuación de ciertas obras de reparación a los intereses de la planificación urbana y rural. Una legislación profusa, con varias leyes esenciales complementadas por numerosísimas órdenes y reglamentos hace de este tema uno de los capítulos más extensos de toda la legislación de emergencia dictada en el período 1939-45. En cambio, consecuente con su tradicional menosprecio hacia la construcción dogmática de los fenómenos legislativos y jurídicos, la doctrina inglesa ha dedicado a

(3) Como puede verse en J. L. MORO SERRANO, *La compensación por daños de guerra en el Derecho alemán*, en el núm. 20 de esta REVISTA, págs. 223-258.

(4) Respecto de este último país, véase *Ministère de Finances, Crédit nationale pour faciliter...*, etc., 1949.

esta materia simples comentarios a los textos legales, con finalidad esencialmente práctica (5).

El estudio que sigue, después de pasar revista a los antecedentes históricos —todos muy próximos—, se centra en el examen detallado del texto fundamental, la *War Damage Act* de 1943, para seguir con una visión de la legislación posterior que aporta escasas novedades al sistema ya estructurado, y concluir con unas breves notas estadísticas.

II.—LA LEGISLACIÓN SOBRE LOS DAÑOS DE GUERRA ANTERIOR A LA «WAR DAMAGE ACT DE 1953.

A) Hasta la «*War Damage Act*» de 1941.

a) *El problema en septiembre de 1939.*

El caso más antiguo que la doctrina británica trae a colación a propósito de daños de guerra remonta a 1647. Es el del litigio *Paradine versus Jane*, en el cual un arrendatario se había comprometido en el contrato a mantener la finca en buen estado y efectuar las reparaciones que para ello fueran precisas. En el curso de una de las escaramuzas frecuentes en la turbulenta Inglaterra de la época, la finca sufrió graves desperfectos que el arrendatario se negó a reparar por su cuenta haciendo valer las lógicas razones que a todos se nos ocurren. Sin embargo, el juez, en una curiosa sentencia, le condenó a costearlas, considerando que «si hubiese sido más precavido hubiera insertado en el contrato una cláusula exceptuando los daños causados por el enemigo», como susceptibles de correr a su cargo.

El problema de reparación de los daños de guerra, tal como ahora nos interesa, no tiene, sin embargo, tan dilatada historia. La fecha que podemos tomar como punto de partida (6) es la del año 1936, en la que las compañías de seguros, vista la tensión internacional, se negaron a seguir extendiendo pólizas de cubrición de daños por fuuras guerras a la propiedad. Este ejemplo, tan notable de prudencia y previsión, fué seguido en octubre de ese mismo año por el Comité directivo de Lloyd's, y al inhibirse de esta forma la iniciativa privada, al poder público correspondió el sustituirla en un problema que la misma tensión internacional revestía de indudable trascendencia. En abril de 1937 tuvieron lugar dos aconteci-

(5) He aquí algunos libros importantes, que constituyen prácticamente toda la bibliografía sobre la cuestión: M. SHARE, *War Damage Compensation*, 1941. D. MESTON, *The War Damage Act*, 1944. C. G. SLACK y colaboradores: *War Damage* (en *Butterworths' Emergency legislation service*, Status suppl. 7 y 62). H. R. ALDRIDGE, *The rights of blitzed citizens under the War Damage Act*, 1946?—Además, artículos o comentarios de jurisprudencia en varias revistas especialmente *Law Journal*, *Law Times*, *Solicitors' Journal*, *The Solicitor* y otras.

(6) Así lo hace, por ejemplo, SLACK, op. cit., vol. 7, pág. 2.

mientos de interés: el primero de ellos, el nombramiento de un Comité interministerial presidido por Mr. Uthwatt, para el estudio detallado de la cuestión. El segundo, la aseveración realizada en la Cámara de los Comunes por el presidente del *Board of Trade*, de que el Gobierno británico «...había llegado a la conclusión de que, dadas las condiciones en que podía preverse se desenvolvería la próxima guerra, no existía tipo alguno de seguro que asegurase un adecuado cubrimiento de sus riesgos», y que, en el caso de que algún día se hallase alguno, al Gobierno entonces en el poder correspondería su estudio y aplicación.

El citado Comité interministerial emitió su informe en junio de 1938, ratificando la frase anterior. Pero más importantes que sus conclusiones fueron las declaraciones hechas ante la Cámara de los Comunes por el Canciller del Exchequer el 31 de enero de 1939 (7). En ellas se sentaban las bases generales de toda la política ulterior británica para la compensación de daños de guerra, y en particular el principio fundamental de la solidaridad nacional para los casos específicos de daños: «El principio general que a juicio del Gobierno ha de aplicarse es que tales pérdidas o lesiones no deben considerarse como de la exclusiva incumbencia de quienes las padecieron directamente, sino como concernientes a la comunidad, y, por lo tanto, constitutivas de una auténtica razón para ser compensadas con cargo a los fondos públicos. En otras palabras, las pérdidas no deben dejarse allí donde acaecieron, porque el riesgo nos afecta a todos y la persona o propiedad específicamente alcanzada es víctima casual de un peligro general que el Estado ha de recibir y combatir con todos los medios posibles.»

A continuación el Canciller anunciaba la pronta publicación de un plan de compensaciones para la población civil, los funcionarios públicos, los miembros de la marina mercante y las fuerzas armadas (8), y reconocía las dificultades con que se tropezaba cuando de la esfera personal se pasaba a la patrimonial: «Se ha sugerido que el Gobierno establezca un sistema de seguros, percibiendo primas de los propietarios y proponiéndose pagar totalmente todo daño causado, cualquiera que sea su extensión. Esta propuesta ha sido cuidadosamente examinada, y la dificultad insuperable estriba en que no hay en la actualidad base posible para los cálculos necesarios.» El Gobierno compartía el temor de las Compañías de Seguros, basado en la creencia de que las cantidades a pagar serían exageradamente altas, y de ser ello así, las primas a exigirse serían tan elevadas y por períodos tan breves, que en la práctica no podrían ser implantadas. En consecuencia, sin abandonar los bienes patrimoniales a su suerte, se dejaba su compensación en principio para después de terminada la guerra, cuan-

(7) Vid. el «Official Report» de esa fecha —*Parliamentary Debates, House of Commons*, cols. 27-31.

(8) Siguiendo un sistema de pensiones o indemnizaciones en cuyo estudio no entramos.

do se conociese la extensión total de los daños por ella causados. Claro es que en cada caso particular el daño habría de ser evaluado inmediatamente después de producirse el siniestro, y ello a su vez exigía una regulación rápida del procedimiento pertinente. En cuanto a las relaciones entre propietario y poseedor de varias clases, se informó al Parlamento que un Comité especial estaba a punto de emitir su informe sobre las modificaciones que a su *status* jurídico llevaría el acaecimiento de daños bélicos (9).

b) *Legislación sobre casos especiales.*

Mientras se iban trazando lentamente las ideas rectoras de la legislación especial para la compensación de daños de guerra, la situación internacional había llegado a un punto tan crítico que la contienda parecía no ya previsible, sino inminente. Ante este estado de cosas, se promulgó en agosto y primeros días de septiembre de 1939 una legislación de emergencia particularmente densa, relacionada en algunos aspectos con el problema que nos ocupa. De todas esas leyes, la más importante es sin duda la *War Risks Insurance Act* de 4 de agosto de 1939, merecedora de estudio aparte.

a') *La War Risks Insurance Act.*

La finalidad de la *War Risks Insurance Act* era, según su exposición de motivos, «autorizar al Ministerio de Comercio —*Board of Trade*— a tomar por su cuenta el aseguramiento de barcos y otros bienes en caso de guerra u otras circunstancias excepcionales; a pagar indemnizaciones por mercancías perdidas o dañadas en tiempo de guerra, y a obligar a ciertas personas a asegurar sus mercancías contra determinados riesgos en esas circunstancias».

En su parte primera, artículo 1.º, la *War Risks Insurance Act* faculta al *Board of Trade* (10) a:

1.º Reasegurar los barcos británicos contra cualquiera de los riesgos de guerra para los que estuvieren ya previamente asegurados (art. 1.º, 1. a).

2.º Reasegurar las mercancías transportadas en cualquier barco o avión igualmente cuando estuvieren ya previamente aseguradas (art. 1.º, 1. b).

3.º Asegurar contra riesgos de guerra, o en general riesgos creados por los enemigos de la Corona a los barcos británicos, cuando, a juicio del *Board of Trade*, no exista posibilidad razonable de idóneo aseguramiento (art. 2.º, 1. a).

(9) Fruto de ese informe especial fué la *Landlord and Tenant (War Damage) Act* que se cita en el párrafo siguiente.

(10) Así, en el texto original de la ley. Sin embargo, las facultades concedidas a este organismo por el art. 1.º de la presente ley fueron transferidas al Ministerio de la Marina Mercante (*Minister of Shipping*) a partir del 20 de octubre de 1939, y al Ministerio de Transporte de Guerra a partir de 9 de mayo de 1941.

4.º) Asegurar durante cualquier guerra en la que pueda tomar parte la Corona británica a los barcos de esta nacionalidad, así como asegurar y reasegurar a barcos de otras naciones que no estén en guerra con Su Majestad, tanto a la nave como a los oficiales y tripulación, y en estos últimos casos tanto por muerte como por lesiones (art. 2, 1, *b*).

5.º) Asegurar contra daños de guerra u ocasionados por los enemigos de la Corona aquellas mercancías transportadas a bordo de aeronaves que no estén al servicio de una potencia en guerra con Su Majestad (art. 2, 1, *d*).

7.º) Asegurar bajo idénticas circunstancias aquellas mercancías consignadas para el transporte desde un punto exterior al ámbito de aplicación de este artículo a otro dentro de él, durante el trayecto comprendido entre el punto de descarga y el de destino, o, en el caso inverso, desde el punto de consignación al de carga.

El ámbito de aplicación a que se alude es el Reino Unido, Isla de Man e Islas del Canal de la Mancha.

El artículo 3.º de la ley establece como norma transitoria la posibilidad de compensación, bajo ciertos requisitos, pero las mercancías que, estando normalmente comprendidas en el anterior núm. 7 hubiesen sufrido daños o deterioros hasta siete días después de la puesta en práctica de las medidas aseguratorias establecidas en la ley. El artículo 4.º estudia el caso de quiebra del primer asegurador, y las repercusiones que ello tiene en las obligaciones del Gobierno cuando éste aparece como reasegurador.

Pero, para nuestros efectos, es la parte segunda de la *War Risks Insurance Act* la que mayor interés presenta. En ella se instaura el Seguro de Mercancías (*Commodity Insurance Scheme*), que no sólo es intrínsecamente atractivo, sino que además sentó el precedente en el que habían de inspirarse más tarde los sistemas de cubrimiento de riesgos de guerra a bienes muebles de la *War Damage Act* de 1943. Una exposición cronológica del tema requeriría dar a conocer en este instante las características de este seguro, pero nos ha parecido más lógico remitir su estudio para cuando se expongan los tipos de seguro de la ley de 1943, detallándolo allí debidamente (véase infra, III, *c*, *a*), a pesar de la distorsión que supone intercalar en el curso de la exposición de una ley todo un capítulo referente a otra distinta y anterior.

La tercera parte de la *War Risks Insurance Act* sienta algunos principios de carácter general, tales como ámbito de aplicabilidad de la ley, nombre de la misma, etc.

b') *Otras leyes de emergencia.*

Las más importantes entre las emanadas en el período considerado y que tratan directa o incidentalmente de los daños de guerra y su compensación, son:

La *Landlord and Tenant (War Damage) Act* por la cual se modifican

los derechos y obligaciones creados ya por ley o por contrato entre propietario y poseedores —arrendaticios, usufructuarios, etc.— en el caso de producirse daños de guerra. Sobre idéntica materia, para Escocia, se promulgó la *War Damage to Land (Scotland) Act*.

La *Housing (Emergency Powers) Act* de 1 de septiembre de 1939, destinada a «facultar a las autoridades locales a poner en condiciones de habitabilidad aquellos edificios que sean afectados por la guerra». Por esta ley, toda autoridad local que estime que un edificio, a resultas de daños causados por la guerra, está en condiciones de inhabilitación por cualquier concepto, pero puede ser puesto de nuevo en correcto estado a coste razonable y aconsejándolo la escasez de viviendas dentro del ámbito territorial de esa autoridad, no pudiendo o no queriendo su propietario llevar a cabo las obras pertinentes, puede, previa autorización del Ministerio de Sanidad (11), conminar al propietario a realizar esas obras en un plazo no inferior a catorce días, o bien realizarlas por sí misma, sin notificación ni plazo previos en casos de extrema urgencia (12).

La *Essential Buildings and Plant (Repair of War Damage) Act* de 1 de septiembre de 1939, que establece normas similares a la anterior, pero se refiere al caso de edificios de gran interés público —hospitales, escuelas— o industrias de primera necesidad. El coste de las reparaciones puede ser anticipado por el Ministerio de Hacienda o la autoridad local al propietario, y si el edificio es propiedad de un ente local, éste puede solicitar el crédito pertinente a la autoridad central.

La *Liability for War Damage (Miscellaneous Provisions) Act* de 7 de septiembre de 1939. Esta ley se hace eco de las recomendaciones del Comité Uthwatt (13) sobre la irresponsabilidad de algunas personas por pérdidas debidas a daños de guerra de efectos de los que serían responsables ordinariamente por contrato, ley o *common law*, tales como poseedores en conceptos de compraventa, a plazos, a prueba, prestamistas, acreedores, pignoraticios, etc.

c) *La preparación de una ley especial sobre compensación por daños de guerra.*

a') *El Comité Weir.*

Durante la discusión subsiguiente a la segunda lectura del proyecto de ley sobre seguros contra riesgos de guerra —proyecto que constituyó más

(11) Véase, respecto del procedimiento en esta materia, la circular del Ministerio de Sanidad de 18 de agosto de 1939.

(12) Los dos últimos requisitos —pasividad del propietario y consentimiento previo de la autoridad central— fueron suprimidos por la *Repair of War Damage Act* de 1941.

(13) *Report of the Committee on liability for War Damage to the subject matter of contracts, etc.*, en *British Parliamentary Papers*, 1938-39, XV, Cmd. 6100.

tarde la ya citada *War Risks Insurance Act*— el Presidente del *Board of Trade* ratificó en la Cámara de los Comunes los puntos cardinales de las declaraciones del Canciller del Exchequer ante la misma Cámara meses atrás (14). Su opinión era que el Gobierno no podía, evidentemente, cargar con la responsabilidad de compensar los inmensos daños que una guerra futura produciría; pero que cabía la posibilidad, no obstante, de hallar un sistema de seguros mutuos basado en el pago de primas por los propietarios, y para examinar la viabilidad de tal sistema se había solicitado de la Tesorería la formación de un Comité de peritos, cuyas deliberaciones se mantendrían en secreto, si bien el Gobierno publicaría aquellas conclusiones a que llegase que creyese pertinentes. No se excluía *a priori* la posibilidad de que ese seguro no fuese capaz de autofinanciarse, y de que el Gobierno hubiese de acudir en su auxilio económicamente, dentro de unos límites razonables. Otra de las cuestiones a examinar por el Comité era la de, caso de adoptarse algún método como el reseñado, si habría de ser voluntario o forzoso.

Constituido el Comité bajo la presidencia del Vizconde Weir, su informe fiscal fué emitido el 3 de octubre de 1939, y hecho público en igual fecha. En síntesis, se limitaba a corroborar las impresiones anteriores, manifestando que había sido incapaz de hallar sistema alguno eficaz de aseguramiento. La opinión del Comité era que se estableciesen los debidos planes de compensación una vez terminada la guerra, y recomendaba además con toda energía que se siguiese el principio de compensación total, rechazando la idea de una disminución gradual de las indemnizaciones cuando los daños excediesen de determinada cantidad. Había que tener particular atención en los casos de nuda propiedad, para indemnizar cumplida y equitativamente al propietario y poseedor, y había de prohibirse todo sistema de seguro contra daños de guerra emprendido por la iniciativa privada.

b) *El Comité Uthwatt.*

La necesidad de disponer en todo caso de un rápido sistema de valoración de los daños de guerra movió al Gobierno a nombrar un Comité consultivo presidido también esta vez por el justicia Uthwatt y encargado de estudiar el mejor método de satisfacer esa necesidad. El Comité emitió dos informes (15), relacionados, el primero de ellos, con la propiedad inmobiliaria en general, instalaciones industriales, maquinaria y bienes muebles domésticos y comerciales. Recomendaba adoptar como fecha para fijación del valor de los bienes afectados, la de marzo de 1939, que a juicio

(14) *Parliamentary Debates, Official Report, House of Commons*, 17-VII-1939, cols. 70-71.

(15) *1st y 2d report of the Committee on the principles of Assessment of War Damage*, Cmd. 6136 y 6197, noviembre de 1939 y marzo de 1940, respectivamente.

del Comité satisfacía los dos requisitos de reflejar los precios habituales en el período de anteguerra y no estar, a pesar de ello, demasiado alejada del comienzo del conflicto armado. La opinión pública, sin embargo, puso muchos reparos a esta fecha.

Respecto de otros artículos también estudiados en este primer informe —automóviles, bienes consumibles en poder del consumidor, vestidos—, la indemnización había de fijarse tomando como valor del bien dañado su precio en el mercado en el momento de producirse el daño. El mismo criterio se seguía respecto del dinero, títulos de crédito y joyas u obras de arte de propiedad privada que se hallasen aseguradas contra incendio o robo, con la salvedad en este último caso de que la indemnización no podría exceder a la que correspondería por cualquiera de esos seguros.

El segundo informe del Comité Uthwatt versaba principalmente sobre productos agrícolas —excluidos del sistema de aseguramiento de la *War Risks Insurance Act*—, ganado y plantones de árboles. El Comité recomendaba en general la fijación del valor en el momento de producirse el daño como base para la ulterior indemnización, si bien en algunos casos —por ejemplo, el de ganado que después de muerto puede tener cierta realización en el mercado— habría que disminuir consecuentemente la cuantía del resarcimiento.

c') *La Memoria de la Asociación de las Cámaras de Comercio británicas,*

El fracaso del Comité Weir en hallar una fórmula inmediata de cubrición de riesgos de guerra produjo honda inquietud en los círculos industriales y comerciales de la nación, y, haciéndose eco de la misma, la Asociación de Cámaras de Comercio británicas elevó el 5 de diciembre de 1939 un informe al Canciller del Exchequer en el que manifestaba su disconformidad con el *Weir Report* respecto de los siguientes tres puntos:

a) Que no era imposible establecer un sistema de protección mutua práctico y hacedero.

b) Que era posible fijar un sistema de compensación de daños de guerra a las instalaciones y propiedades mobiliarias que permitan a éstas una recuperación rápida y efectiva.

c) Que el establecimiento en el futuro de un tipo de compensación gubernamental no era óbice para la implantación inmediata de un sistema de seguros.

Las recomendaciones hechas a continuación en apoyo de estos tres puntos de vista suponían la creación de un plan gubernamental de aseguramiento contra daños de guerra, obligatorio y extensible a toda propiedad privada. Se fijaría una prima anual reducida, y el total de lo recaudado por este concepto se vería incrementado en su día por las anunciadas subvenciones del poder público, y si se requerían nuevos fondos, por nuevas

cuotas establecidas y recaudadas en el período de posguerra durante cierto número de años. La Memoria reconocía que un sistema como el propuesto era de difícil aplicabilidad a mercancías, bienes de consumo y en general bienes muebles (y barcos), en especial en lo referente a la exacción de cuotas extraordinarias una vez terminada la guerra. La prima que a primera vista parecía más conveniente fijar durante la contienda era de un dos por ciento al año del valor de la cosa asegurada, y las posibles contribuciones extraordinarias no deberían exceder de un 10 por 100 anual. La Memoria terminaba recalcando la urgente necesidad de adoptar decisiones efectivas sobre esta materia.

La Memoria tuvo mala acogida oficial. En contestación a una interpe-lación en la Cámara de los Comunes (16), el Canciller del Exchequer manifestó que no había aceptado las sugerencias en ella contenidas, y que tenía la intención de seguir adelante con los propósitos sentados tanto en su declaración a la Cámara en curso del año anterior, como por el informe Weir. Sin embargo, es obvio que la legislación posterior adoptó, al menos parcialmente, alguna de tales sugerencias, dando de lado, en cambio, a otras de las que habían constituido hasta entonces la política oficial sobre este tema.

B) *La War Damage Act de 1941. Líneas generales.*

El 5 de septiembre de 1940, el Primer Ministro anunció en la Cámara de los Comunes (17) que, a petición suya, el Canciller del Exchequer estaba revisando las conclusiones del Weir Report para, con la ayuda de la experiencia habida ya en el transcurso del primer año de guerra, tratar de poner en práctica lo antes posible un plan general de aseguramiento de la propiedad frente a los daños causados por aquélla. Puede verse que las propuestas de las Cámaras de Comercio tuvieron, a la larga, más éxito del conseguido en un principio. Un mes después (18), el propio Primer Ministro anunció a la Cámara que el Canciller del Exchequer tenía prácticamente terminado un proyecto de ley sobre esta materia.

El proyecto de ley se hizo público el 11 de diciembre de 1940. En la segunda lectura del mismo ante la Cámara de los Comunes, el Ministro solicitó la cooperación de la Cámara para el perfeccionamiento de la ley, y durante siete días la Cámara en plero, actuando como comité delegado de sí misma, discutió el proyecto introduciendo numerosas modificaciones y críticas que, reconsideradas por el Gabinete, fueron aceptadas en su mayoría. Es éste un caso excepcional de colaboración entre el Gobierno y la Cámara de los Comunes. Después de un nuevo proceso legislativo, la ley,

(16) *Official Report...*, 6 de febrero de 1940, cols. 28-29.

(17) *Official Report...* de esa fecha, col. 42.

(18) *Official Report...*, 8 de octubre de 1940, col. 294.

formalmente redactada y aprobada, recibió el consenso del Gobierno el 26 de marzo de 1941.

La *War Damage Act* de 1941 carece en estos momentos de interés, ya que se halla totalmente derogada por su sucesora la *War Damage Act* de 1943, la cual se inspiró de tal forma en la primera, que estudiar por separado las características de ambas sería incurrir en una repetición tan monótona como inútil. Como regla general, cabe decir que, salvo aquello en que se estipula lo contrario, las regulaciones de la ley de 1943 transcriben literalmente las de la *War Damage Act* de 1941, y dado que a la ley de 1943 se la dotó de aplicación retrospectiva, hay que considerar, por lo tanto, que la de 1941 no entró jamás en vigor.

La *War Damage Act* de 1941 comprendía cuatro partes. La primera de ellas, relativa a los daños de guerra a bienes inmuebles, era la más original y venía a resolver el problema que tanto había preocupado a la Cámara de Comercio, adoptando en buena medida sus puntos de vista. Esta primera parte comprendía dos secciones relativas, respectivamente, al pago de indemnización y a la recaudación de los fondos precisos para ese pago. Este último punto era el más delicado y constituía el escollo en el que había naufragado el Comité Weir. La solución adoptada, tanto por la *War Damage Act* de 1941, como por la de 1943, fué la de establecer un impuesto o tasa con fin específico, denominado contribución especial para financiación de los daños de guerra, que recaía sobre los bienes inmuebles y era obligatorio y general. Esta medida de repartimiento de daños entre los afectados en potencia, que había sido rechazada hasta entonces, fué aceptada debido principalmente al hecho de que la experiencia de un año y medio de guerra demostró que, contra lo que se supuso en un principio, las cantidades precisas para la reparación e indemnización de daños no ascenderían a las cifras fabulosas que habían obligado al Comité Weir a abstenerse de propugnar plan alguno.

La parte segunda de la ley autorizaba al *Board of Trade* a negociar dos nuevos sistemas de seguros para bienes muebles contra daños de guerra, llamados, respectivamente, *Business* y *Private Chattels Schemes*, siguiendo el sistema instaurado por la *War Risks Insurance Act* de 1939 con su *Commodity Insurance Scheme*. La *War Damage Act* de 1943 respetó estos nuevos seguros y por ello su estudio queda relegado para más adelante.

La parte tercera de la ley no fué derogada por la de 1943 debido a que consistía en una serie de enmiendas al antes citado *Commodity Insurance Scheme* de la *War Risks Insurance Act*. Tales enmiendas, incorporadas al texto de dicha ley, fueron respetadas por toda la legislación subsiguiente (19).

(19) Las modificaciones más importantes introducidas por la *War Damage Act* de 1941 al sistema de aseguramiento de mercancías de la ley de 1939, son las siguientes: a) Posibilidad de aseguramiento en algunos casos por personas otras que el propietario: W. D. Act, art. 74, párr. 1, introduciendo el párrafo 1 (A) en el art. 7 de la *War*

Por último, la parte cuarta de la ley contenía regulaciones generales o complementarias derogadas y sustituidas todas ellas por la parte tercera de la *War Damage Act* de 1943.

C) *Legislación complementaria y modificadora de la War Damage Act de 1941.*

a) *Legislación complementaria.*

La entrada en vigor de la *War Damage Act* requirió cierto número de regulaciones destinadas a resolver algunos problemas de desajuste entre esta ley y otras preexistentes. La primera de estas disposiciones fué la *Trustee (War Damage Insurance) Act* de 1941 (2 de julio), promulgada para eliminar las dudas relativas a los poderes de los *trustees* (administradores y síndicos) para ser titulares de un seguro de daños de guerra, así como las condiciones en que tales poderes podían ejercitarse. A esta ley siguió la *Repair of War Damage Act* (22 de julio de 1941), modificando, en concordancia con la ley general y con efectos retroactivos a la fecha de sanción de las leyes afectadas, la *Housing (Emergency Powers) Act* de 1939 y la *Essential Building and Plant (Repair of War Damage) Act* del mismo año. La *War Damage (Extension of Risks Period) Act* de 1941 hubo de ser promulgada al caducar el período de riesgo bélico establecido por la *War Damage Act* de 1941, que proveía indemnización para los daños de guerra a bienes inmuebles siempre que se produjesen en el período de riesgos prefijado, que comenzaba el 3 de septiembre de 1939 y terminaba el 31 de

Risks Insurance Act. Esta concesión general supone además la derogación del caso especial del poseedor de un derecho real de garantía sobre el bien asegurado (art. 7, párrafo 4 de la ley de 1939), que queda incluido en el nuevo precepto. b) Posibilidad de que en algún caso se fije un tope a la cuantía y clase de la indemnización y, correlativamente, de la prima de aseguramiento: nuevo párrafo 2 (A) del artículo 7 de la ley de 1939, introducido por el artículo 75, párr. 1 de la ley de 1941. c) Exención de la obligación de aseguramiento de algunas mercancías —aunque pueden ser aseguradas voluntariamente—, art. 3, párr. 1 (c), redactado por el art. 76 de la *War Damage Act*. Las mercancías exentas de esta obligación fueron fijadas por el art. 4.º de la *War Damage Risks (Commodity Insurance) (núm. 2) Order* de 1941, formando una lista de veintinueve artículos —añadido el último de ellos por orden de 3 de junio de 1943—. Entre esos artículos figuran el carbón, ladrillos y tejas de todas clases, salvo los vidriados, cemento, minerales de hierro (incluido piritas) y manganeso (salvo los destinados a ciertos usos especiales), minerales y desperdicios de varios metales, hierro, acero, aluminio, etc., en diferentes formas, maquinaria de imprenta, pinturas, esculturas, libros de no menos de cincuenta años de antigüedad, sellos de correos para colecciones, agua, gas, electricidad, mercancías a bordo de un buque destinadas al consumo por los oficiales, tripulación o pasaje del mismo, etc. d) Por último, se incluía una nueva definición de daños de guerra que es sustancialmente la misma que adoptaría posteriormente la *War Damage Act* de 1943.

agosto de 1941. La nueva ley, transcurrido este plazo, lo prorrogó por un año, de 1.º de septiembre de 1941 a 31 de agosto de 1942.

La *Landlord and Tenant (War Damage) Act* de 1939 tuvo también que ser modificada en varias cuestiones de detalle, y tal modificación se llevó a cabo por la *Landlord and Tenant (War Damage) (Amendment) Act* de 1941.

b) *Legislación modificadora.*

a) *La War Damage (Amendment) Act de 1942.*

A pesar de la brevedad del plazo durante el cual estuvo en vigor la *War Damage Act* de 1941, se vió afectada por dos leyes modificadoras de alguna trascendencia. La primera, la *War Damage Act (Amendment) Act* de 6 de agosto de 1942, tenía el propósito de modificar la ley general y la parte segunda y el artículo 16 de la *War Risks Insurance Act* de 1939. Las modificaciones relativas a esta última ley siguieron vigentes, pero el resto fué derogado por la *War Damage Act* de 1943. Tal vez la modificación, si no más importante, sí más duradera, introducida por la presente ley, fué la de abolir el sistema de períodos correlativos de riesgos de guerra, con la exigencia de una nueva ley cada año, para instaurar en su artículo 1.º un único período ininterrumpido que comenzó con la fecha oficial de declaración de guerra y terminaría cuando así lo fijase una Orden de la Tesorería, que quedaba debidamente facultada para ello, previa aprobación por la Cámara de los Comunes. Este sistema fué también el seguido por la ley general de 1943.

Aparte estas modificaciones, la *War Damage (Amendment) Act* de 1942 introdujo otras aconsejadas por la experiencia. Por desgracia, los nuevos preceptos fueron tantos y a veces tan confusos, que el conjunto fué blanco de justificadas críticas y ello movió al Gobierno a preparar una nueva ley sobre esta materia.

b) *La War Damage (Amendment) Act de 1943.*

Pero todavía, antes de entrar en vigor la nueva ley, sufrió la antigua otras alteraciones por un texto legal de 1943 que precisaba un punto concreto de la cuestión, relativo a la época de valoración del inmueble para fijar la cuantía de la indemnización en caso de compensación en metálico. Puntualizando la vaga redacción de la ley de 1941, esta nueva disposición fijó como fecha para la fijación del valor del bien antes de la producción del daño, la de 31 de marzo de 1939, siguiendo el consejo, como se habrá observado, de uno de los Comités Uthwatt a que se ha aludido más arriba.

Con esta nueva enmienda la necesidad de un texto legal unificador se hizo aún más imperiosa, y, en efecto, vió la luz unos meses después, derogando la casi totalidad de la legislación anterior y entre ella la ley que en este momento nos ocupa.

III.—LA «WAR DAMAGE ACT» DE 1943.

A) *Cuestiones preliminares.*

La *War Damage Act* de 1943 es el texto definitivo en la regulación británica de las compensaciones por daños de guerra. La legislación posterior, no escasa, como se verá, es sustantivamente poco importante, estando destinada en su mayor parte a desarrollar los preceptos contenidos en el texto de 1943. Este último fué promulgado el 3 de junio de dicho año, y se le dotó de aplicación retroactiva de tal forma que su entrada en vigor coincidiese con la de la *War Damage Act* de 1941, es decir, el 26 de marzo de este último año. Aquella ley quedaba derogada juntamente con las *Amendment Acts* de 1942 y 1943, excepto, como ha quedado dicho, en aquellas materias relativas a la *War Risks Insurance Act* de 1939. Las órdenes y reglamentos dictados en cumplimiento de las leyes derogadas seguían vigentes, entendiéndose que se referían a la nueva ley, si bien muchos de ellos fueron posteriormente sustituidos por otros.

La *War Damage Act* de 1943 sigue de cerca las líneas directrices de su predecesora. Así, el libro primero se refiere a los daños de guerra causados a bienes inmuebles; el libro segundo, a los causados a bienes muebles, y el libro tercero, a regulaciones generales, correspondiendo este último libro cuarto a la *War Damage Act* de 1941 —cuyo libro tercero, como se recordará, modificaba preceptos de la *War Risks Insurance Act*. Además, la ley de 1943, contiene un título preliminar y ocho cláusulas complementarias —*schedules*—, de las cuales la séptima dicta normas de derecho transitorio y la octava es la fórmula derogatoria habitual.

a) *Definición de daños de guerra.*

En el título preliminar, artículo segundo, se define lo que sean daños de guerra a efectos de la presente ley. Se consideran daños de guerra los acaecidos: 1) Como consecuencia directa de acción bélica del enemigo, o de acción encaminada a repeler al enemigo, o a rechazar un ataque imaginario del mismo —supuestos tácticos— (20). Como resultado directo de

(20) La interpretación de lo que puede llamarse «consecuencia directa» ha llevado a los autores a diferentes explicaciones. Para MESTON, op. cit., pág. 3, no son compensables a tenor de la ley. Los daños que, si bien no se hubiesen producido sin la contingencia bélica, tengan además una concausa, aun fortuita, que impida su

las medidas dictadas por la autoridad competente para impedir la propagación o mitigar las consecuencias de los siniestros a que alude el párrafo anterior. 3) Los causados involuntariamente como consecuencia directa de las medidas adoptadas por la autoridad competente para prevenir o anticiparse en cualquier forma a la acción del enemigo, siempre que tales medidas supongan una posibilidad sustantiva de daños de guerra (21). Pero se excluyen de tales medidas las que imponen restricciones en el alumbrado y las precisas para el entrenamiento de las fuerzas armadas. 4) Pueden también considerarse, previa autorización expresa de la Tesorería, como daños de guerra toda alteración física del inmueble —aun si no lleva aparejada la depreciación de mismo— llevada a cabo por la autoridad competente con la finalidad expresada en el núm. 2) *supra*. Normalmente tales medidas son objeto de indemnización al amparo de la *Compensation (Defence) Act* de 1939, pero como muchas veces irían acompañadas de otras tomadas en consideración por la presente ley, se autoriza a la Comisión de Daños de guerra a tratar ambas materias conjuntamente en aras de la rapidez y simplicidad del procedimiento.

El mismo artículo segundo puntualiza que la «acción contra el enemigo» a que se refiere el apartado primero anterior se entiende que dura, en el caso de barcos y aviones, hasta la vuelta a sus bases, y que están incluidas en ese concepto las operaciones de patrulla y reconocimiento, sea por tierra, mar o aire.

atribución inmediata a esa acción guerrera. Así, los daños producidos por el incendio provocado por una bomba, pero que, debido a la ausencia por cualquier causa de un vigilante nocturno, cobró mucha mayor proporción que la normal, no serían compensables. Posiblemente es más acertada la versión de SLACK, op. cit., pág. 122, quien considera que con tal expresión el legislador ha querido poner fuera del alcance de la ley lo que no sea daño inmediato y tangible, como por ejemplo el lucro cesante (*loss of profits*).

Hay una importante sentencia de la *Court of Appeal* sobre este punto. (*All England Law Reports*, 1947, I, págs. 754 y ss.). Es la del caso 36, 38, 40 y 42 *Jamaica Street versus War Damage Commission*. En ella se afirma que son consecuencia directa de la explosión de una bomba arrojada por el enemigo, y, por lo tanto, corresponde el pago íntegro de las obras de reparación, los desperfectos, incluyendo la necesidad de reedificación parcial de las fachadas de esas casas, aun si está probado que con anterioridad se hallaban ya en imperfecto estado de conservación. Pero el juez hizo constar en la sentencia que no se sentaba un principio general, sino que su decisión se debía sólo a las circunstancias específicas del caso y que nada impedía que en otra ocasión se considerasen consecuencia directa de la acción del enemigo a sólo parte —o incluso nada— de los daños.

(21) Esta disposición, bastante oscura, ha planteado igualmente problemas de interpretación demasiado prolijos para ser expuestos aquí. Parece ser que el criterio legal consiste en dejar al arbitrio judicial cuándo tales medidas adoptadas por la autoridad eran hipotéticamente inocuas o peligrosas para la propiedad. Vid. la interpretación de MESTON en op. cit., pág. 3.

Aunque podía deducirse «a sensu contrario», el texto legal se cuida de afirmar taxativamente que todas las regulaciones que siguen son exclusivamente aplicables a los daños de guerra así entendidos

b) *Comisión de Daños de guerra.*

Reproduciendo el artículo primero de la ley de 1941, la nueva ley establece la Comisión de Daños de guerra (*War Damage Commission*), cuyos miembros eran nombrados por la Tesorería. El apéndice primero de la ley detalla las características de esta Comisión y expresa que no podrán formar parte de la misma los miembros de una de las dos Cámaras parlamentarias. La misión fundamental de este organismo es la de efectuar pagos por daños de guerra a bienes inmuebles, de acuerdo con las disposiciones del Título I de esta ley, y por ello sus poderes serán más detenidamente estudiados cuando se examine el procedimiento de compensación. Entre otras funciones secundarias, la Comisión puede ordenar pagos discrecionales en favor de entidades de Beneficencia afectadas por la guerra, y puede intervenir, si se le pide expresamente que así lo haga, en la administración del sistema de cubrición de riesgos a bienes muebles regulados en el Título II de la ley.

Paralelamente se autoriza al Lord Canciller a nombrar un número de jueces indeterminado cuyo parecer haya de escucharse obligatoriamente en todos los pleitos que, motivados por la presente ley, se ventilen ante el Tribunal Supremo —*High Court*— (*Supreme Court* en el caso del Norte de Irlanda). Esta regla no es extensiva a Escocia (22)

c) *Provisiones generales de la ley.*

El título IV contiene cierto número de disposiciones que, a efectos expositivos, es preferible encajar entre las regulaciones generales antes del estudio de los detalles concretos del problema. Así, por ejemplo, las definiciones contenidas en los artículos 103 a 107 de lo que sea «tierra», «mercancías» y «propietario» (23). Otras definiciones dadas por el artículo 123;

(22) Esta norma reproduce la contenida en el art. 97, párrafo 22 de la ley de 1941, y de acuerdo con ella el Lord Canciller nombró en octubre de este último año al juez UTHWATT, cuyo papel en la preparación de varios informes sobre el tema que nos ocupa ha sido ya puesto de relieve.

(23) La ley habla de *damages to land* —daños a la tierra— donde traducimos «daños a bienes inmuebles». La exactitud —por otra parte, obvia— de esta traducción está confirmada por el artículo 103, que define la palabra «land» como equivalente a tierra situada en el Reino Unido, así como todos los edificios y cosas fijas que se encuentren sobre ella o bajo tierra, salvo las destinadas a anuncios y los árboles cuyo valor por cualquier causa no exceda el de su madera o el de la posible venta de sus frutos». El artículo 104 define el término «mercancías» en el sentido que nosotros

la cláusula penal del art. 112, por la cual se fija la pena máxima de multa de cien libras, aparejada o no a la privación de libertad por un período máximo de seis meses, para todo aquel convicto de facilitar datos falsos para obtener, para sí o para otra persona, un pago al amparo de esta ley; la prohibición sentada por el art. 120, de cualquier sistema de seguros privados por daños de guerra a partir de la fecha que fijase el *Board of Trade* (24); las regulaciones de los artículos 124 y 125 sobre la aplicación de la ley en Escocia y Norte de Irlanda; las normas transitorias y derogatorias de los artículos 126 y 127 en relación con las cláusulas adicionales séptima y octava, y la del artículo 128, último de la ley, que confiere a ésta el nombre abreviado de *War Damage Act*, 1943.

En el estudio que sigue de la ley, se ha adoptado el plan general de la misma, exponiéndose primero el tratamiento dado a los bienes inmuebles y a continuación el sistema seguido con los bienes muebles. Pero se han introducido algunas alteraciones dentro de cada apartado en aras de una mayor claridad, de la que a veces carece el texto legal. Esto es especialmente cierto tratándose de los bienes inmuebles, donde se han agrupado en dos subapartados diferenciados las regulaciones referentes, por un lado, a la Contribución especial, y por otro, al procedimiento de pago de compensaciones, sistematizando la confusa estructuración de la ley.

B) *La compensación por daños de guerra a bienes inmuebles.*

1. *La Contribución especial para el financiamiento de la compensación.*

a) *Regulaciones generales.*

El principio general que guía todo el sistema británico de compensaciones por daños de guerra es el del reparto de tales compensaciones entre toda la comunidad, lo que se consigue mediante la instauración de una contribución especial, a la que se ven adscritos todos los propietarios de bienes inmuebles susceptibles de padecer tales daños de guerra.

a') *Naturaleza de la contribución.*

De lo dicho se desprende que se trata de un impuesto especial con fines específicos, aunque no se crease ninguna caja especial para su administra-

damos a la expresión «bien mueble», si bien quedan fuera del mismo el dinero, efectos crediticios, títulos de propiedad, etc., que son objeto de tratamiento especial. El art. 106 habla ya expresamente de «propiedad mobiliaria» y sienta como equivalente para Escocia de la expresión «*chattel personal*», o sea «mercancías», menos los títulos de valor citados, la de *corporeal movable*.

(24) La fecha estaba ya fijada por el *Board of Trade*: era la de 17 de abril de 1941 (art. 1.º de la *War Damage (Mutual Insurance) Order* de 8 del mismo mes y año.

ción. El tipo impositivo era susceptible de variación en el sentido de que si la Tesorería estimase, a la vista de los ingresos netos por esta Contribución y de las compensaciones a pagar, que estas últimas son un 50 por 100 o más que los primeros, puede a su elección: a) Aumentar el tipo de prima; b) Establecer nuevos plazos para el pago de nuevas cuotas contributivas; c) Utilizar ambos medios conjuntamente. La Orden de la Tesorería correspondiente ha de ser aprobada por la Cámara de los Comunes. Toda reducción del tipo de prima ha de efectuarse por ley, es decir, ha de presentarse ante el Parlamento (art. 80).

No se cursará ninguna petición de compensación mientras el reclamante no haya satisfecho los plazos de la contribución vencidos (art. 57).

b') *Recaudación.*

La recaudación de esta contribución se confió (art. 60) a los Recaudadores o *Commissioners* de la Contribución Territorial —*Inland Revenue*— con facultades de investigación y denuncia de las falsedades u ocultaciones descubiertas a consecuencia de las encuestas correspondientes, y sancionables con multa de hasta cincuenta o cien libras, según los casos, y pena de prisión de hasta tres meses (art. 60, párrafos 5 y 6). Cuando se efectúe algún pago como indemnización por daño de guerra, se descontará del mismo la suma equivalente a los plazos de contribución aún no vencidos (art. 61). Dichos plazos pueden pagarse por anticipado, y los recaudadores están obligados a aceptar estas cantidades (art. 62).

El tipo impositivo uniforme fijado con carácter general fué de dos cheelines por libra de capital imponible, es decir, un diez por ciento (art. 142). La base imponible, como en casi todos los impuestos ingleses, era la renta anual (*annual value*) de la propiedad considerada, no su valor absoluto (*capital value*) (art. 40). La cuota resultante vencía en 1.º de julio de cada año durante un período de cinco años que comenzó el 1.º de julio de 1941, fecha de pago del primer plazo.

Por lo tanto, para una finca con renta neta anual de cincuenta libras, la cuota fiscal total para esta contribución especial era de un diez por ciento anual durante cinco años, equivalente a la mitad de esa renta durante un año, es decir, en este caso veinticinco libras. El art. 41 de la ley estudia los diversos casos en que, por variar la extensión o en general la rentabilidad de una finca, ha de sufrir variación paralelamente la cuota contributiva.

La ley fija un tipo impositivo especialmente reducido —seis peniques por libra, o sea un dos y medio por ciento— para los siguientes tipos de propiedad (art. 43):

- a) Tierras de cultivo y edificios destinados a fines agrícolas.
- b) Espacios destinados a esparcimiento, recreo, diversiones al aire libre, etc.

- c) Terrenos baldíos o válidos únicamente para la pesca, caza o pastoreo.
- d) Terrenos destinados simultáneamente a alguno de los anteriores usos.
- e) Terrenos utilizados como aeródromos, entrenamiento para fuerzas aéreas, o pistas de aterrizaje, bien durante todo el período de riesgos bélicos o en parte del mismo, estando durante el resto comprendidos en alguno de los apartados anteriores (25).
- f) Terrenos incluidos en el artículo sexto de la *Rating Act* de 1874, relativos a servidumbres y derechos de caza y pesca.

La ley fija además el tipo de cómputo para la deducción de la cuota en los casos de heredades inclusives a la vez en el caso general y en estos especiales, así como otros específicos de menor alcance.

Por razón del sujeto existen otras clases de exenciones parciales que se estudian más adelante.

b) *Base de la contribución.*

a) *En general.*

Son propiedades sujetas a contribución, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley, todas las comprendidas en cualquier momento durante el período oficial de riesgo, en la cláusula A de la *Income Tax Act* de 1918, es decir, sujetas al pago de dicho impuesto, así como las que no estando comprendidas en este apartado, figuran, sin embargo, en el catastro establecido por las *Rating and Valuation Acts* de 1925 a 1940 y las *Rating and Valuation (Metropolis) Acts* de 1869 a 1940.

Interesa señalar de pasada que un edificio en construcción, al no figurar en ninguna de las categorías, no está sujeto a contribución, pero puede ser, como más adelante se verá, objeto de indemnización (26).

Quedan exceptuadas de contribución aquellas propiedades que sean utilizadas exclusivamente para fines de anuncio y propaganda (a pesar de que están comprendidas en las leyes antes citadas), las pesquerías y algún tipo de aparcerías y explotaciones rústicas.

En cada caso, el líquido imponible será la cantidad fijada como tal por las leyes tomadas en consideración (art. 41) y la cuota (art. 42) la ya citada de dos chelines por libra imponible, es decir, un 10 por 100.

b) *Casos especiales.*

Ya se ha visto que diversos tipos de propiedad gozan de una cuota más

(25) Recuérdese que la ley de 1943, siguiendo el criterio de la *War Damage Amendment Act* de 1942, estableció un período único de riesgos bélicos iniciado el 3 de septiembre de 1939 y que no finalizaría hasta que así lo dispusiese una Orden de la Tesorería.

(26) Véase Lord Meston, op. cit., pág. 62.

reducida que la general, a tenor del art. 43 de la ley. Los artículos 69, 70 y 71 prevén una nueva serie de excepciones en favor respectivamente de:

1) Las líneas destinadas a fines benéficos: asilos, hospitales, instituciones de enseñanza o de investigación, etc., cuya cuota será rebajada a un tercio de la normal, o quedarán totalmente exentas de ellas, según los casos.

2) Las instalaciones y propiedades de utilidad pública, tales como ferrocarriles, tranvías, trolebuses, conducciones de agua, gas o electricidad, faros, muelles, alcantarillado, etc., etc., y

3) Carreteras.

Para estos dos últimos apartados se estableció un tratamiento especial que resulta inútil detallar, ya que fueron posteriormente objeto de regulación propia. (Vid. *infra* en el apartado IV la *War Damage (Public Utility Undertakings) Act* de 1949.)

Además, en los artículos 63 a 65 de la ley se establece que la exacción de la cuota dejará de hacerse cuando, a consecuencia de los daños de guerra, vaya a procederse a una inmediata compensación en metálico a la misma finca, o cuando por daño de guerra (sea compensado en otra forma que en metálico, o no compensado en absoluto) la propiedad haya quedado insensible para su destino habitual, o, por último, cuando la finca estuviese deshabitada y sujeta a expropiación o derribo en cumplimiento de las normas de la *Housing Act* de 1936.

c) *Sujetos de la contribución.*

a') *En general.*

Está sujeto al pago de contribución y es llamado en la terminología de la ley «contribuyente directo» (*Direct contributor*) el que en la fecha que se fije para ello —diferente de la del vencimiento del plazo: esta última es, como sabemos, la de 1.º de julio, y aquella la de 1.º de enero de cada año— sea titular de un «interés de propiedad» sobre toda la finca, y caso de existir pluralidad de estos intereses, el que faculta a su tenedor a la posesión de la totalidad del bien sujeto de la contribución.

El art. 123 define el «interés de la propiedad», a estos efectos, como pudiendo ser ya el derecho de dominio, ya cualquier posesión que no sea una tenencia por breve plazo, inferior al de siete años que fija la *common law*.

Síguese de esta definición que, si bien en la mayoría de los casos el propietario, aun si sólo conserva de hecho la nuda propiedad, será el contribuyente directo por ser el único que goce de un interés de esta clase sobre toda la finca, a veces será el arrendatario o usufructuario único el preferido como tal, ya que, además de poseer un interés sobre la totalidad del objeto contributivo, goza por su cualidad de la posesión inmediata del mismo. Todo ello con independencia de que la incidencia final

del impuesto recaiga en parte sobre poseedores parciales. En los casos de mancomunidad o copropiedad, a los Inspectores de Hacienda corresponde determinar las cuotas individuales de acuerdo con las regulaciones generales de la ley. Sus decisiones son susceptibles de recurso ante las *Special Commissioners*.

b') Casos especiales.

1. *Servidumbres*.—El primero de los casos especiales se refiere a los derechos de servidumbre y los llamados «derechos deportivos» —*sporting rights*— o servidumbres de caza y pesca, que forman capítulo separado en la ley fiscal de 1874. En algún caso dichos derechos incorporeales no están catastrados con independencia de la finca, en cuyo caso al propietario corresponde pagar tanto los impuestos fiscales como la contribución especial por daños de guerra. Otras veces figuran por separado en el registro fiscal, pero cada derecho se refiere a una sola finca, y también aquí es el propietario el encargado de efectuar el pago. Sólo se plantea un problema especial cuando un derecho de esta clase se extiende sobre varias fincas de diferentes propietarios. El artículo 46 lo resuelve estableciendo que los agentes de la administración fiscal procederán a repartir entre los propietarios afectados, en la proporción que resulte del valor de sus respectivas propiedades, la cuota relativa a estos derechos reales, que, como se recordará, gozan del beneficio de tarifa reducida al dos y medio por ciento: artículo 43, apartado 2, párrafo F).

2. *Derechos reales de garantía*.—El artículo 47 de la ley determina que, en casos de fincas hipotecadas (27), corresponde el pago de la contribución, mientras exista el derecho real, al acreedor-poseedor, y el propietario —deudor— que lo hubiese efectuado puede reclamárselo. Paralelamente el acreedor tiene los derechos que en otro caso corresponderían al propietario para transferir este gravamen a los arrendatarios, usufructuarios y, en general, titulares de derechos de disfute si los hay (véase a continuación). Además, las sumas pagadas por el acreedor, deducción hecha en su caso de lo recibido por otros poseedores, se adicionará al crédito afianzado por el derecho real de garantía (28).

(27) De nuevo la ley parece referirse exclusivamente al derecho real de hipoteca, utilizando los términos *mortgage*, *mortgagee* (acreedor hipotecario) y *mortgageor* (deudor hipotecario). Pero el artículo 123 sobre interpretación de tales términos aclara que por *mortgage* se entiende «toda carga o gravámenes sobre cualquier propiedad en aseguramiento de un crédito o suma de dinero». De aquí que hayamos preferido adoptar la expresión «derechos reales de garantía», perfectamente concorde con este último concepto.

(28) Véanse en los artículos 51 a 56 de la ley las complicadas regulaciones que para los casos de hipotecas sucesivas y algunas clases de propiedades especiales se establecen respecto de las relaciones entre poseedor y propietario, y que no se transcriben aquí por salirse de la órbita del presente estudio.

3. *Derechos reales de disfrute.*—Hemos visto, al fijar la regla general de determinación del contribuyente directo, que pueden darse casos en que, aun existiendo un propietario, sean los titulares de un derecho de disfrute —arrendatarios, usufructuarios— quienes sean considerados como contribuyentes directos. En estos casos, los artículos 48 a 50 de la ley regulan las condiciones bajo las que puede transferirse en determinadas proporciones la carga contributiva de poseedores inmediatos a propietario, pasando por los poseedores mediatos si los hay. Cuando el propietario ha sido el que ha satisfecho el impuesto, tiene análogos derechos para repercutir parte del mismo entre los diferentes poseedores.

La proporción en que esta repercusión es posible está en función de dos variables. La primera es la parte de la renta total de la finca que es explotada por cada poseedor; la segunda, el período de tiempo que ha de correr para la extinción del derecho de disfrute, a cada fecha de fijación de la cuota. Del juego de estas dos condiciones surgen en el artículo 50 hasta treinta y seis proporciones diferentes que oscilan entre el 10 por 100 cuando el derecho de disfrute se extiende sobre menos de la cuarta parte de la finca y afecta a ésta por cincuenta años o más, y el 97,5 por 100 cuando se extiende sobre las tres cuartas partes o más de la renta neta de la finca y caduca en un plazo menor de cinco años. Las cantidades que resulten de la aplicación de estos porcentajes no pueden ser reclamadas por quienes tengan facultad de hacerlo antes de la fecha del vencimiento de pago de la cuota, aun si este pago se efectuó por adelantado, y tampoco en los casos ya estudiados de suspensión de la exacción del tributo.

4. *Sujetos especiales.*—Por razón de los propietarios de determinados objetos contributivos, establece la ley, en los artículos 72 a 78, una serie de regulaciones de cierta importancia. Se refieren éstas a:

a) Los bienes de la Corona y del Gobierno (arts. 72 y 73). Aquellos bienes sobre los cuales posea la Corona o el Gobierno un derecho de dominio absoluto y sin cargas no satisfarán cuota alguna, ya que corren por cuenta propia los gastos de reparación, reconstrucción o sustitución que sean precisos por daños de guerra. Cuando la Corona o el Gobierno no posean el derecho de propiedad, o éste esté gravado en alguna forma, estarán sujetos al pago de la contribución y a las regulaciones de la ley respecto a sus relaciones a este respecto con los demás interesados, como cualquier persona privada, siendo acreedores a indemnización por parte de la *War Damage Commission* en igualdad de condiciones.

b) Los bienes del *National Trust*, a lugares de interés histórico o de bellezas naturales. Dichos bienes, cuando sean propiedad libre de toda carga de dicho *trust*, no están sujetos a contribución ni pueden ser objeto de indemnización por daño de guerra dentro de los preceptos de la ley (art. 77).

c) Propiedades de estados extranjeros. Los bienes propiedad de per-

senas físicas o jurídicas que gocen del beneficio de extraterritorialidad tal como está definido en la *Diplomatic Privileges (Extension) Act* de 1941, la ley de igual nombre de 1944 y demás legislación sobre esta materia, particularmente los estados soberanos y los monarcas, presidentes y representantes diplomáticos de los mismos, no estarán sujetos al pago de la contribución, pero tienen los mismos derechos a solicitar indemnización por daños de guerra que los bienes nacionales sujetos a dicho impuesto (art. 78).

2. La compensación por daños de guerra a bienes inmuebles

a) *En general* (artículos 5 al 12).

Las indemnizaciones serán abonadas por la *War Damage Commission*, a lo que el texto de la ley llama *hereditaments* o unidades de propiedad que, en esencia, pueden ser de dos clases: edificios y parcelas sobre los que están edificadas, más aquellas extensiones de terreno que estén directamente afectadas a su servicio, y terrenos sin edificar o con construcciones inseparables de la finalidad primordial del terreno. Los primeros son denominados *developed hereditaments*, los segundos *undeveloped hereditaments*. Una propiedad que comprenda ambas categorías podrá ser dividida en las unidades que la *War Damage Commission* estime más convenientes a efectos de indemnización por daños de guerra.

Hay dos maneras posibles de indemnizar a un bien inmueble por tales daños: abonando el coste de las obras precisas para la reposición del bien a su estado anterior, o efectuando un pago en metálico equivalente a la depreciación que por causa de la acción enemiga haya sufrido el inmueble. Un tipo especial de compensación es el pago por obras temporales, al que tienen derecho aquellas propiedades en las que se han realizado reparaciones no definitivas para remediar provisionalmente los daños acaecidos. Es requisito que tales obras se limiten a lo preciso, y si se cumple, la indemnización se extiende a todo su coste al precio normal en la época en que se realizaron (29).

A salvo de las excepciones que luego se detallan, la regla general para que un pago indemnizatorio se efectúe en una u otra de las clases primeramente mencionadas, se establece en el artículo 7 de la forma siguiente:

En el caso de edificios (*developed hereditaments*) la indemnización cubrirá el coste de las obras de reparación, a menos que el edificio haya quedado totalmente destruido, y sólo se considerará totalmente destruido cuando se estime que el coste de las obras precisas para su reconstrucción

(29) La limpieza de escombros está comprendida en el concepto de obras temporales según se dijo en la Cámara de los Comunes (*Official Report*, 29 de enero de 1941, col. 645).

—al módulo de precios vigentes en 31 de marzo de 1939— sería superior a la diferencia existente entre el precio de venta del mismo una vez realizadas esas obras y el de antes de ser éstas llevadas a cabo.

En el caso de terrenos no edificados (*undeveloped hereditaments*), el pago será en metálico y equivalente a la depreciación que se calcule ha sufrido el inmueble, salvo cuando el costo de las obras de reparación referido a 31 de marzo de 1939 fuese inferior al anterior.

Cuando la compensación cubra el coste de las obras de reparación, se hará extensiva a todas las obras necesarias para dejar el inmueble en las mismas condiciones en que se hallaba antes de producirse el siniestro, pero si alguna de esas reparaciones hubiese podido omitirse sin alterar el valor del mismo, esa particular reparación no será indemnizada.

Si las obras de reparación incluyen reformas, obras de nueva planta, etc., que alteren la fisonomía del inmueble antes de la producción del daño, la indemnización no podrá ser mayor por esta causa a la precisa para devolver al inmueble su primitivo aspecto.

La indemnización será percibida, tanto si corresponde por obras definitivas como por temporales, por la persona o personas a cuyo cargo fueron realizadas y en la proporción en que participaron en su coste caso de ser varios (art. 9).

El pago es metálico (*value payment*) por depreciación del inmueble a causa de daños de guerra; se haría teniendo en cuenta el valor efectivo del inmueble en 31 de marzo de 1939 y el que tendría en esa fecha de hallarse en las condiciones en que quedó una vez producido el siniestro. A la diferencia entre esas dos cantidades se agregaría una equivalente al interés del dos y medio por ciento anual a contar desde la fecha de producción del daño hasta el momento del pago de la compensación.

La ley preveía, y no era difícil hacerlo, que las indemnizaciones resultantes de este procedimiento, aun a pesar de este interés suplementario, resultasen insuficientes en virtud del proceso inflacionista y alcista que la guerra había de traer consigo, y autorizaba a la *War Damage Commission* a elevar un informe a la Tesorería solicitando un incremento en los pagos por depreciación. La comitiva hizo uso de esta facultad en enero de 1947 y por la *War Damage (Increase of value payments) Order* de 1947. La Tesorería elevó todas las indemnizaciones por este concepto en un cuarenta y cinco por ciento sobre la cifra que resultase de la aplicación estricta del texto legal, con cierto número de tratamientos especiales que se detallarán más adelante.

Es acreedor al pago por depreciación la persona que tuviese el «interés de propiedad más relevante a efectos contributivos en el momento de producirse el daño, y si fuese más de una persona, todas ellas en la medida en que se estime que sus derechos han sido afectados por la depreciación del inmueble. El artículo 12 regula minuciosamente este punto.

Un último precepto general relativo al pago de compensaciones, que

en la ley figura entre los casos especiales, es el del artículo 19, por el cual se declaran no compensables los daños cuya cuantía sea inferior a cinco fibras. Tales daños corren por cargo, consecuentemente, del propietario.

b) *Casos especiales.*

Cierto número de casos reciben de la ley un tratamiento especial; los más importantes entre éstos son :

a') *Pago cuando no se desea la reparación del daño sufrido.*

Puede suceder que un propietario —o, conforme a la terminología legal, «detentador de interés de propiedad»— no desee reparar totalmente los daños con que su propiedad se ha visto afectada; mas en el caso de edificios sólo puede reclamar indemnización por el coste de unas obras que no ha realizado ni piensa realizar. La ley autoriza entonces lo que denomina «compensación híbrida» (*hybrid payment*), a saber: la normal compensación por el importe de las obras de reparación efectuadas, más una cantidad correspondiente a la depreciación que haya sufrido la finca, disminuída en la cuantía de la suma anterior. Este tipo de compensaciones, regulado por el artículo 13, fué incrementado por la antes citada Orden de la Tesorería de 1947, en un sesenta por ciento sobre la suma que resultase de la aplicación de la ley.

b') *Pago en caso de expropiación del bien dañado.*

El artículo 14 dispone que cuando un bien afectado por daños de guerra sea expropiado por persona o ente público debidamente autorizada para ello y la forma normal de compensación fuese en este caso el pago del coste de las obras de reparación, se autorizará, como en el caso anterior, una indemnización híbrida que cubra las obras de reparación realizadas hasta el momento de la expropiación, más un pago en metálico por depreciación, determinado como en el caso anterior. El organismo expropiador ha de adquirir el bien al precio que corresponde a su estado real, y la Comisión de Daños de guerra queda desvinculada, por tanto, de efectuar pago alguno por obras de reparación realizadas con ulterioridad a la adquisición compulsiva. Este tipo de compensaciones fué incrementado también en un sesenta por ciento por el artículo tercero de la *War Damage (Increase of Value Payments) Order* de 1947.

c') *Pago cuando las reparaciones benefician a otra finca.*

Si de acuerdo con el criterio fijado por el artículo séptimo se considerara un edificio totalmente destruído y fuese acreedor por ello a un pago

por depreciación exclusivamente, pero la reparación de los daños supusiese beneficios para las fincas vecinas —en el caso, por ejemplo, de que la reedificación de una casa produjese la consolidación de las medianeras—, podrá variarse, si así lo estima pertinente la Comisión, el tipo de compensación y efectuarse, bien un pago del coste de las obras requeridas, bien, cuando los susodichos efectos beneficiosos se consigan sólo con una reparación parcial, una compensación híbrida calculada de acuerdo con las normas del artículo trece (art. 15).

d') *Pago en caso de daños repetidos al mismo inmueble.*

La repetición de daños de guerra a un bien inmueble plantea delicados problemas objeto de minuciosa regulación por el artículo 16, que estudia cuatro posibilidades:

1. El primer —o primeros— siniestro no afecta de tal manera al inmueble que se declare en ruina total, de acuerdo con el criterio del artículo séptimo, y, por lo tanto, la indemnización correspondiente es una por el costo de obras de reparación. Pero un ulterior siniestro deja al mismo bien en estado de ruina, y por ello susceptible de ser indemnizado por el simple valor de la depreciación sufrida. En estos casos, la Comisión de Daños de guerra debe proceder a una indemnización única por depreciación, considerando que la destrucción total se consumó en ocasión del primer siniestro. Podrán, sin embargo, indemnizarse como obras de reparación temporales aquellas obras realizadas con anterioridad al último siniestro, incluso si no eran auténticamente provisionales, sino tendentes a la *restitutio ad integrum* del edificio. Si entre una y otra ocasión el inmueble sufrió daños por otras causas que la contienda bélica y el normal uso de las cosas, dicho nuevo factor de depreciación habrá de ser restado en el momento del cálculo del total de la compensación. El hecho de considerarse que el perjuicio total se causó en el momento de producirse el primer daño no supone que el interés del dos y medio por ciento anual que corresponde a todo pago por depreciación se compute a partir de dicha primera fecha, sino tan sólo a partir de aquella en que se produjeron efectivamente los daños motivantes de una indemnización por depreciación.

2. Cuando ya desde el primer siniestro quede el inmueble en situación de pérdida total, todo daño posterior se computará simultáneamente para establecer una única liquidación por depreciación, no efectuándose pago alguno por separado.

3. Respecto de terrenos no edificados, la Comisión de Daños de guerra puede agrupar los daños sufridos en diferentes ocasiones por un mismo inmueble y considerar que ocurrieron simultáneamente y en la primera ocasión de producirse tales daños, estableciendo la indemnización

por depreciación o la compensación por reparación de daños sufridos que estime pertinente.

4. En todos los demás casos, como, por ejemplo, daños de guerra referidos a un edificio, ninguno de los cuales determina su consideración como ruina total, cada siniestro es considerado por separado e indemnizado de igual forma.

e) *Pago por daños en un bien requisado.*

La indemnización por siniestros bélicos acaecidos a un bien inmueble previamente objeto de la requisa, se efectuará en la forma normal, pero entendiéndose que allí donde la ley dice, a efectos de fijación de su valor, «el que tuviese inmediatamente antes de producirse el siniestro», ha de decir «inmediatamente antes de procederse a su requisición» (art. 17).

f) *Pago al poseedor no propietario.*

No es infrecuente que la destrucción de un inmueble, lejos de ser una calamidad para su propietario, le faculte a disponer libremente de un terreno que, por las condiciones de su situación —centricidad, salubridad, etc.—, se revalorice al desaparecer la primitiva construcción. En este caso, dado que el valor del bien con posterioridad al siniestro no es inferior al que tenía con anterioridad al mismo, no existe compensación por daño de guerra, ya que, de hecho, no ha existido tal daño. Pero puede resultar que haya un poseedor —no forzosamente arrendatario, aunque tal sea el caso más frecuente y considerado en primer término por la ley— con el llamado «interés de propiedad» que es el realmente afectado por la contingencia. En este caso, si la Comisión estima probable, luego del examen de la relación jurídica entre propietario y poseedor, que el inmueble, de no haber mediado daño de guerra, seguiría en su forma anterior y regido por iguales condiciones jurídicas, puede conceder discrecionalmente al poseedor la indemnización que estime más justa, incrementada por un interés de veinticinco por ciento anual, a partir del momento de producción del siniestro —artículo 18— (30).

c) *Procedimiento de pago.*

a) *La salvaguardia del interés público.*

La compensación de daños de guerra no es materia exclusiva de indemnización y reparación de los intereses privados en la forma en que se

(30) Los artículos 24 a 30 desarrollan varios supuestos de pago en el caso previsto por el artículo 18 cuando el poseedor es acreedor de un crédito hipotecario, tenía contraída promesa de compra en el momento de producirse el siniestro, etc., etc.

encontraban antes de su acaecimiento. La planificación, tanto urbana como rural, el problema de la vivienda, el problema tan particularmente agudo en los años de guerra y posguerra de suministro de los materiales necesarios, por citar sólo los más relevantes, eran otras tantas circunstancias que imponían la subordinación de los intereses de los particulares, y a tal efecto la Comisión de Daños de guerra quedaba facultada por el artículo veinte de la ley (párrafo segundo) a fijar áreas específicas dentro de las cuales la ejecución de obras de reparación que no sean urgentes o provisionales esté sujeta a previa exposición ante la misma Comisión de la clase y extensión de tales obras, pudiendo ordenar su modificación en la extensión y aspectos que estime convenientes o incluso decidir que no corresponde la reparación de tales daños y conceder, por lo tanto, tan sólo una indemnización por depreciación, que en estos casos fué incrementada por la Orden citada de 1947 en un sesenta por ciento. Entre 1941 y 1943, más de cien áreas fueron fijadas por la Comisión, pero fueron abolidas en 1945 y sus facultades de control transferidas a las autoridades planificadoras por la *Town and Country Planning Act* de 1947.

Las indemnizaciones por depreciación pueden concederse a condición, de forma que el beneficiario haya de emplearla en determinado sentido tal como la construcción, modificación o compra de un edificio en sustitución del destruido (art. 20, párrafo 3, a). El salario y las condiciones de contratación de los obreros que efectúen obras cuyo coste vaya a ser abonado por la Comisión pueden ser vigilados por ésta de forma que no sean muy diferentes de las existentes en las contrataciones realizadas directamente por el Gobierno (art. 21, párrafo 1).

b') *Notificación del daño, solicitud de indemnización, inspección.*

Ocurrido el siniestro, el afectado ha de notificar el daño en un plazo de treinta días a la Comisión, en los formularios que han de facilitársele gratuitamente (31). La Comisión acusa recibo de esta notificación y envía al solicitante simultáneamente el impreso correspondiente al tipo de indemnización que pretende. Si se trata del abono del coste de obras —definitivas o provisionales—, ha de devolverlo en un plazo de treinta días. Si se trata de una compensación por depreciación, el plazo es de seis meses. La Comisión puede requerir al solicitante para que en el plazo de treinta días, a contar de la fecha de esta requisitoria, informe detenidamente sobre todos los puntos que la Comisión juzgue pertinentes, con independencia de las facultades que le concede el artículo 34 para obtener información de otras personas tanto sobre el daño producido como sobre la personalidad y derechos del solicitante. La falsedad de datos o la nega-

(31) War Damage Act, art. 31, desarrollado por las *War Damage (Notifications and Claims) Regulations* de 18-VII-1944.

tiva a facilitarlos es objeto de juicio sumario ante la autoridad judicial con pena máxima de multa de cien libras y prisión por no más de tres meses. Los miembros de la Comisión o personas por ella autorizadas por escrito pueden inspeccionar a cualquier hora «razonable» el lugar del siniestro (art. 35), previo acreditarlo de su condición, y con aviso dado con por lo menos veinticuatro horas de antelación si el local está habitado. La resistencia a esta inspección puede ser penada por el procedimiento anterior con multa de hasta cincuenta libras.

c') *Tiempo y modo del pago de la indemnización.*

El momento del pago de la compensación por daños de guerra a bienes inmuebles varía según el tipo de indemnización otorgada (art. 22).

En el caso de obras provisionales y urgentes que deben llevarse a cabo lo antes posible, el momento de pago es el de terminación de tales obras. En el caso de obras definitivas, también el de su terminación o el de la de cada una de las partes en que se dividiese, si se adoptó el sistema de pago a plazos.

En el caso de pagos por depreciación, y cuando se trata de indemnizaciones al poseedor no propietario, de acuerdo con el artículo 18, los pagos no se harían efectivos hasta que la Tesorería fijase una fecha de iniciación, lo que hizo mediante la *War Damage (Value Payments) (Time of Payment) Regulations* de 23 de julio de 1947, fijando el comienzo de los pagos a partir de 10 de noviembre de ese mismo año.

Cuando el afectado o su familia habitasen o tuviesen un establecimiento mercantil en un edificio que quedase inservible a causa de siniestro bélico, la Comisión puede anticiparle a cuenta de las futuras compensaciones sumas que no sean superiores a aquéllas ni a la cifra absoluta de ochocientas libras, o mil seiscientas si concurrían las dos circunstancias de ser vivienda y establecimiento mercantil, para conseguir alojamiento rápidamente o permitirle instalar un nuevo local de negocios (art. 22, párrafo 2, a) y b).

El derecho a recibir la compensación es un derecho personal (art. 23) transmisible como tal de acuerdo con la legislación general; pero toda transmisión está sujeta a la aprobación de la *War Damage Commission*. Cuando el derecho a recibir la compensación se halle en litigio, o no resulte evidente para la Comisión quién ha de recibirla, puede ésta librarse de sus compromisos depositando la suma correspondiente en la *Supreme Court* o, si no excede de quinientas libras, en el Tribunal del Condado correspondiente.

d') *Regulaciones financieras.*

La compensación por daños de guerra a bienes muebles no tuvo una caja especial: el artículo 79 declara taxativamente que los pagos que

con ocasión de siniestro hélico se efectúen se realizarán mediante créditos facilitados por el Parlamento, y que las cuotas percibidas en concepto de pago de la contribución especial ingresarán en el Exchequer.

La Tesorería puede hacer cálculos de las sumas que por tal concepto hayan de ingresar y de los pagos que por igual motivo deban efectuarse. En el caso de que los pagos sean superiores en más del doble a los ingresos esperados, la Tesorería podrá elevar las cuotas de la contribución, procurando conservar la proporción de una cuarta parte de la misma en favor de la propiedad agrícola. Dicha elevación de la cuota del impuesto ha de ser aprobada por la Cámara de los Comunes. Si, por el contrario, los ingresos exceden a los pagos, el Parlamento decidirá si es pertinente la reducción de la cuota. Cuando el total recaudado sea inferior a los pagos a efectuar, pero superior al cincuenta por ciento de la suma total de los mismos, el déficit será suplido por el Gobierno (art. 80). También corren a cargo de este último los gastos de recaudación del impuesto (artículo 82) La Tesorería, por su parte, está obligada a presentar anualmente a ambas Cámaras una Memoria de las sumas recaudadas y de los pagos efectuados en razón de daños de guerra o bienes inmuebles (art. 81).

C. *Los sistemas de cubrimiento de riesgos a bienes muebles.*

Tres tipos de seguro establece la legislación inglesa para amparar los bienes muebles contra los daños de guerra. Los tres corren a cargo no de la *War Damage Commission*, como es el caso para los bienes inmuebles, sino del *Board of Trade*, y mientras uno de ellos tiene carácter compulsorio, los otros dos son voluntarios. Se recordará que el primero de ellos se encuentra regulado por la *War Risks Insurance Act* de 1939, y, modificado por varias leyes posteriores, permaneció en vigor durante todo el tiempo definido como «período de riesgo de guerra». Los dos restantes forman la parte segunda de la *War Damage Act* de 1943.

a) *La Commodity Insurance Scheme de la War Risks Insurance Act.*

La sección segunda de la *War Damage Risks Insurance Act* de 1939, en sus artículos siete a quince, inclusive, establecía la posibilidad de implantación de un sistema de seguros, en caso de guerra, denominado «seguro de mercancías» —*commodity insurante scheme*— a cargo del *Board of Trade* (32). Dicho sistema de aseguramientos fué llevado a la práctica el mismo día de la declaración de guerra, 3 de septiembre de 1939. En

(32) Véase *supra* nota 19. Hay que añadir que en 1946, por la Orden de disolución del Ministerio de Transporte de Guerra, las funciones de este Ministerio, incluyendo las anteriormente a cargo del *Board of Trade*, fueron transferidas al nuevo Ministerio de Transportes.

principio el seguro no era obligatorio, pero el artículo 9 de esa ley preveía la posibilidad de hacerlo compulsivo, y así, en efecto, fué declarado. En primer término, se aseguraban a los gerentes de algún comercio de venta o establecimiento de mercancías situado en el Reino Unido, y respecto de aquellas mercancías que constituyan el objeto del comercio o que formen parte o sean producto del mismo (arts 7 y 11). Además, se extendía ese seguro con carácter facultativo:

— a esas mismas mercancías por parte de personas que, no siendo propietarias de las mismas, tengan intereses derivados del comercio de que son objeto.

— las mercancías necesarias para su negocio en posesión de un comerciante, sin ser suyas, por cualquier concepto otro que el de alquiler con opción a venta, o sobre las que tiene un derecho de garantía a resultas de operación mercantil.

El *Board of Trade* fijaba las primas de aseguramiento y tenía facultades de variarlas en la medida en que lo creyera preciso (art. 8, párrafo 6). La ley le concedía además facultades de investigación e inspección (artículo 11) y posibilidades de declarar exentos de la obligación de asegurar, caso de hacer obligación del seguro, determinados tipos de mercancías. Esta facultad fué utilizada en varias ocasiones, quedando en particular exentos los bienes cuyo valor no fuese superior a las mil libras esterlinas, los productos agrícolas y el ganado; claro es que subsistiría para todos estos bienes la posibilidad de aseguramiento voluntario.

El artículo 16 creaba una caja especial para el seguro de barcos y mercancías en tránsito estudiado anteriormente —*war risks (marine) insurance fund*— y otro para el seguro de mercancías —*war risks (commodities) insurance fund*. En estas cajas especiales ingresaban las sumas recaudadas en concepto de primas de aseguramiento, y de dichas cantidades se abonarían los pagos por indemnizaciones. Como puede verse, no se acudía a los fondos públicos en caso de déficit, y ése fué el motivo por el que las cuotas sufrieron varias alteraciones a lo largo del período de funcionamiento del sistema, para nivelar los ingresos y los pagos a realizar (33). Los déficits transitorios que pudieran plantearse se solucionarían mediante sumas facilitadas por la Tesorería, pero no extraídas de los fondos públicos, sino del mercado de dinero, a través de operaciones crediticias normales.

b) Los seguros de bienes muebles en la *War Damage Act* de 1943.

Encomendados igualmente al *Board of Trade*, la *War Damage Act* de

(33) La prima originalmente fijada por la ley oscilaba entre una libra esterlina por mercancías valoradas en menos de diez mil libras, y diez libras para las valoradas en doscientas cincuenta mil o más.

1943 completó el sistema de protección de los bienes muebles contra riesgos con otros dos tipos que se estudian a continuación.

a') *El seguro de negocios —business scheme—*.

Este seguro, declarado obligatorio, viene a completar el establecido por la *War Risks Insurance Act*, por lo que quedan excluidos del mismo todas las mercancías que puedan ser cubiertas por el anterior, así como los bienes en posesión del Gobierno o ente público en la medida en que su propietario pueda reclamar indemnización por su pérdida o deterioro al amparo de la *Compensation (Defense) Act* de 1939, es decir, los bienes muebles objeto de requisita (art. 86). Están igualmente excluidos, en virtud del artículo 104, el dinero, títulos de crédito y documentos necesarios para el desempeño de un negocio (34). En cambio pueden acogerse al mismo todos los bienes situados en el Reino Unido relacionados con cualquier persona física o jurídica al frente de un negocio, y no sólo de venta o abastecimiento de mercancías, como en el caso de la ley de 1939. Para la *War Damage Act* son negociantes y deben asegurar los útiles en su poder los profesionales y los que estén al frente de actividades sin fin de lucro (artículo 123, párrafo 2), y están obligados a asegurar tanto los poseedores no propietarios como los que disfrutan de la nuda propiedad. La obligación de asegurar comenzó el 17 de abril de 1941 (art. 86, párrafo 1.º) y el incumplimiento de este deber exponía al infractor a la penalidad, realmente elevada, de cien libras de multa y cincuenta más por cada día que prosiguiese la infracción (art. 86, párrafo 7). Los bienes agrícolas reciben un tratamiento especial (art. 86, párrafos, 2, 4 y 5) y quedan exentos de la obligación de asegurarse, como en el caso anterior, los valorados en menos de mil libras.

El tiempo de pago de la indemnización se dejaba a la posterior decisión de la Tesorería, pero en casos de urgencia se admitía el anticipo de sumas hasta de cien libras, que serían luego descontadas con un dos y medio por ciento de interés. No son indemnizables los daños inferiores a diez libras (art. 97) y se concedían al *Board of Trade* las facultades habituales de inspección y solicitud de información (art. 87).

b') *El private chattels scheme*.

El *private chattels scheme* es un seguro voluntario de aquellos bienes que no pueden ampararse en los dos seguros anteriores, bien porque su

(34) «Los libros de contabilidad son documentos precisos para los fines del negocio, de acuerdo con la definición del artículo 104 de la *War Damage Act* de 1943 y, por ende, se hallan excluidos de aseguramiento bajo el *business scheme*» —sentencia del caso *Hill versus Rex, King Bench Division, 1945, 329*.

propietario no sea comerciante, bien porque los bienes no se encuentren directamente relacionados con el comercio. En la práctica los bienes acogidos a este seguro son esencialmente bienes domésticos: mobiliario, vestidos y también automóviles, bicicletas, botes y yates de recreo, etcétera; la voluntariedad de este seguro se debe a que por la *War Damage to Goods (General) Regulations Order* de 1943 se estableció una indemnización inmediata y libre de toda prima a toda persona titular de un contrato de inquilinato. Es decir, que toda persona en estas condiciones podía reclamar por daños de guerra, sin abonar prima alguna de seguro y sin más que probar su condición personal, y el daño hasta doscientas libras, más otras cien si estaba casado y veinticinco por cada hijo menor de dieciséis años que viviese con ella. Las personas no titulares de contrato de arrendamiento ni subordinados a un cabeza de familia —por ejemplo, huéspedes, residentes en hoteles, etc.— tenían concedida una compensación máxima de cincuenta libras, más veinticinco por cada hijo que con ellos viviese. En ningún caso la indemnización por un artículo concreto, incluyendo un automóvil, puede ser superior a veinticinco libras.

Por consiguiente, el *private chattels scheme* se estableció para los casos únicamente en que una persona deseara percibir una indemnización mayor. La fecha de implantación de este seguro se fijó en 18 de marzo de 1943, y las primas percibidas, del 0,5 anual para las dos mil primeras libras aseguradas, del 0,75 por 100 para las mil siguientes, y del 1 por 100 para las siete mil siguientes. La fecha del pago de las indemnizaciones se fijaría *a posteriori* por orden de la Tesorería (35), pero como en los casos anteriores, se admitían pagos anticipados por motivos de urgencia y en cantidades no superiores a veinticinco libras.

D) *Otras regulaciones de la War Damage Act.*

La *War Damage Act* contiene en su parte tercera, a más de las «provisiones generales» que se han mencionado anteriormente, una serie de disposiciones sobre derecho transitorio, normas para la aplicación retroactiva de la ley, no extensión a Escocia y Norte de Irlanda, una cláusula penal sancionadora de la información falsa dolosamente facilitada, y además regulaciones de carácter técnico que escapan al ámbito general de este trabajo y quedan consignadas aquí por prurito informativo únicamente.

(35) La Tesorería fijó como fecha para el comienzo del pago de las indemnizaciones la de 14 de julio de 1947.

IV.—LEGISLACIÓN POSTERIOR A LA «WAR DAMAGE ACT» DE 1943.

A) Leyes.

Con la *War Damage Act* de 1943 culmina el proceso legislativo relativo a la compensación por daños de guerra. La legislación posterior, profusa y multiforme, concierne sólo a aspectos parciales del problema y no varía la estructura general del sistema tal como ha quedado expuesto. Dejando aparte algunas modificaciones de poca importancia, los textos legales fundamentales promulgados entre 1943 y 1956 son:

a) La *War Damage (Valuation Appeals) Act* de 10 de diciembre de 1945, que regula el procedimiento de reclamaciones frente a las decisiones de la Comisión de Daños de guerra. De acuerdo con el artículo 32 de la *War Damage Act*, en caso de disconformidad con los evaluos llevados a cabo por los miembros de la Comisión, los interesados tenían la posibilidad de acudir ante un tribunal de arbitraje, cuya actuación se regula en la vieja *Finance Act* de 1910. La presente ley modificó la constitución de estos tribunales, pero a su vez ha sido derogada por la *Lands Tribunal (War Damage Appeals Jurisdiction) Order* de 1950, que transfirió estas atribuciones judiciales a los *Lands Tribunal*. Por lo tanto, hoy en día esta ley carece de toda aplicación práctica.

b) La *Requisitioned Land and War Works Act* de 1945. Esta ley, modificada y complementada por la *Town and Country Planning Act* de 1947, contiene reglas para la valoración de algunos casos de expropiación forzosa de terrenos que han sufrido daños de guerra.

c) La *War Damage (Public Utility Undertakings) Act* de 31 de mayo de 1949. Se recordará que el artículo 70 de la *War Damage Act* de 1943 dejaba como objeto de posterior regulación el tema de las compensaciones por daños de guerra a los bienes y propiedades de utilidad pública. La presente ley establece un tipo especial de contribuciones para esos bienes y fija además las cifras que, como resultas de las informaciones que en el momento de ser promulgada obraban en la Tesorería, se habían consignado para pago de compensaciones por daños de guerra a bienes de esa clase (véanse las notas estadísticas al final de este estudio). Aunque no se afirma así en el texto de la ley, es lógico suponer que las cuotas de la contribución estaban fijadas de forma que viniesen a cubrir el total por ellas recaudado aproximadamente la suma destinada a pagos. La ley exime a los bienes inmuebles y muebles de utilidad pública de las contribuciones y sistemas de aseguramiento de la legislación anterior, y reúne bajo el nombre colectivo de *War Damage Acts 1943-49* a la ley general de 1943, la antes citada *War Damage (Valuation Appeals) Act* de 1945 y la que actualmente nos ocupa.

d) La *War Damage Sites Act* de 16 de diciembre de 1949. El móvil fundamental de esta ley fué el de facultar a las autoridades locales a in-

tervenir en aquellos casos en que inmuebles afectados por la guerra no hubieran sido reparados, y ello resultase en detrimento de las condiciones artísticas o higiénicas del lugar. En virtud de esta ley, la autoridad local correspondiente podría alquilar dicho bien o tomar posesión del mismo coercitivamente previa indemnización al propietario (obsérvese que no se trata de expropiación: el propietario conserva su derecho de dominio) por un período de hasta cinco años, susceptible de prórrogas, pero sin que el período total de ocupación pueda exceder de diez años, durante el cual ha de efectuar las obras necesarias para dejar el inmueble en estado que no estropee las perspectivas artísticas o naturales o las condiciones salubres del lugar. Como muchas veces tales obras se reducirían al derribo de las ruinas y resultado del solar normalmente desocupado, otra parte de la ley faculta a las autoridades a ocupar el inmueble y efectuar este tipo de actividad sin entrar en posesión del mismo y, por lo tanto, sin compensación, por un procedimiento que recuerda el de algunos de nuestros interdictos.

B) Reglamentos y Ordenes.

El número de reglamentos, órdenes y circulares de la Tesorería aparecidos desde 1943 es extraordinario. Los más importantes son, por orden cronológico:

War Damage to Goods (General) Regulations, 1943, núm. 209, anterior a la *War Damage Act*, pero consolidada por ella y sólo modificada en parte por el Reglamento general de 1945. Se recordará que por esta disposición se instauraba la libre indemnización hasta ciertos límites por daños a los bienes muebles privados.

War Damage (Highways) Scheme, 1943, núm. 469. Anterior a la *War Damage Act*, pero respetado por ésta, establecía un tratamiento especial para los casos de daños de guerra a las carreteras, por lo cual no figuran éstas comprendidas en la *War Damage (Public Utility Undertakings) Act* de 1949. Se excluyen de indemnización los daños de guerra ocasionados en carreteras o rutas dentro de la región londinense (36). Este plan fué reglamentado pocos meses después (S. R. de O., 1943, 612).

War Damage (Notifications and Claims) Regulations, 1944, núm. 816. Se establecen las fórmulas precisas para la notificación del acaecimiento de daños de guerra a un bien inmueble y para la petición de la indemnización correspondiente, con los detalles necesarios, plazo para su presentación, etc.

(36) Hay que recordar que durante toda la contienda la división administrativa de Inglaterra fué alterada, creándose grandes «regiones de defensa civil» que desaparecieron al final de la guerra.

- War Damage (General) Regulations*, 1944, núm. 818. Asientan los principios para la evaluación de los bienes inmuebles en algunos casos especiales, para efectuar pagos en casos de urgencia y para imponer ciertas restricciones cuando la persona acreedora a indemnización no reside en el Reino Unido.
- War Damage (Private Chattels Scheme) (Extension of Insurance and Premiums)*. Ordenes 1.298 (1944) y 423 (1945). De acuerdo con estas órdenes, el período de aseguramiento por daños a los bienes muebles comprendidos en el *Private Chattels Scheme* (bienes domésticos) terminaba el 31 de julio de 1945 y no serían precisos los pagos de nuevas primas de aseguramiento después del 8 de mayo del mismo año.
- War Damage to goods (General) Regulations*, 1945, núm. 855. Por esta disposición se extendía la indemnización por daños de guerra a aquellos bienes que, aun si no estaban asegurados, sufrieron tales daños después del 7 de mayo de 1945. Esto se explica porque el día 8 de este mes y año cesaron las hostilidades con Alemania y lógicamente las posibilidades de daños de guerra se veían reducidas a los casos de minas, bombas sin estallar, etc.
- The Compensation to seamen (War Damage effects) scheme*, 1945, número 1.164. Por esta importante disposición se creaba con efecto retroactivo —a partir de 3 de septiembre de 1939— un nuevo sistema de compensación por daños de guerra a los bienes propiedad de ciertas clases de marinos mercantes, modificando en sentido generoso la legislación anterior a ellos referente.
- War Damage (Increase of Value Payments) Order* de 1947, núm. 390. Establecía un aumento del 45 a 60 por 100 sobre el total de la compensación por depreciación en caso de daños de guerra a inmuebles, según un criterio que ha quedado expuesto al tratar de dicha compensación y de cada caso particular.
- War Damage to Goods (Private Chattels) Regulations*, 1947, núm. 1.098. Entre otras disposiciones, fijaba la fecha de 14 de julio de 1947 para el comienzo de la percepción de las indemnizaciones por daños de guerra, al amparo del *Private Chattels Scheme*.
- War Damage (Value Payments) (Time of Payments) Regulations*, 1947, núm. 1.571. Se fijaba la fecha de 10 de noviembre de 1947 para el comienzo del pago de compensaciones al amparo de la sección primera de la *War Damage Act*, es decir, indemnizaciones por daños de guerra a un inmueble al que correspondía pago en metálico por depreciación en vez de abono del coste de las obras de reparación.
- War Damage to Goods (Business Scheme) (Time for Payments) Regulations*, 1953, núm. 1.091. Precisaban la fecha de 1.º de octubre de 1953 para la iniciación del pago de las compensaciones solicitadas al amparo del *Business Scheme* de la *War Damage Act*.

C) *Notas estadísticas.*

La Memoria anual correspondiente al año 1953-54, presentada a la Cámara de los Comunes por la *War Damage Commission*, establece que el total recaudado por la Contribución especial sobre inmuebles entre 1.º de abril de 1941 y 31 de marzo de 1953, asciende a algo menos de doscientos millones de libras esterlinas (exactamente, 196.016.685). Esta cifra es aproximadamente la sexta parte de las indemnizaciones pagadas, que ascienden a más de mil cien millones de libras esterlinas (exactamente, 1.126.453.605).

Esta última cantidad se descompone de la siguiente forma :

Por costes de reparación provisionales y definitivas	848.582.632
Que a su vez se reparten en:	
A las autoridades locales y Ministerio de Obras Públicas, por reparaciones, alojamientos provisionales, etc.	290.655.809
A las autoridades locales por derribos, limpieza de escombros, etcétera	6.366.950
A particulares	551.559.873
Por compensaciones por depreciación	196.989.850
Intereses de esas compensaciones	35.841.818
Pagos a los poseedores privilegiados del artículo 18	174.679
Pagos a entidades benéficas y religiosas (artículo 69)	32.162.322
Pagos a bienes de utilidad pública (artículo 70 y ley de 1949).	10.308.947
Pagos por daños a carreteras (salvo en la región londinense).	2.593.357

No ha sido posible obtener datos posteriores al 31 de marzo de 1954, pero los pagos en estos últimos años no han podido ser relativamente importantes, y aún menos lo han podido ser las contribuciones pagadas en ese lapso de tiempo. Confirma esta opinión el hecho de que el total de pagos efectuados entre 1.º de abril de 1953 y 31 de marzo de 1954 fué de algo menos de treinta y siete millones de libras esterlinas, cantidad importante, sin duda, pero que equivale tan sólo a un tres por ciento de la cifra total. En cuanto a las contribuciones abonadas en estos últimos años, eran prácticamente nulas y los únicos ingresos que registran los balances de la Comisión se deben a la devolución de pagos indebidos y otras causas similares.

Dos observaciones saltan a la vista de las anteriores cifras. La primera es la sobrecarga impuesta al erario público, debido al tremendo déficit que arroja el balance. Sin duda, se estimó que las cuotas de la contribución eran ya lo suficientemente elevadas como para incrementarlas, en especial en la enorme proporción que se hubiera necesitado para la autofinanciación del sistema. La segunda observación es la desproporción existente entre los pagos por coste de obras de reparación y las indemnizaciones por depreciación, lo que no es de extrañar dado que los terrenos edificados, nor-

malmente compensados por el valor de las reparaciones efectuadas, suelen ser objetivos militares mucho más frecuentemente que los inmuebles agrícolas o solares, y su valor material mucho más elevado. También hay que resolver, por último, la escasa aplicación práctica de la compleja regulación del artículo 18 para pagos al poseedor no propietario bajo diversas circunstancias ya señaladas.

Respecto a los sistemas de cubrimiento de riesgos a los bienes muebles, y en primer lugar, el *Commodity Scheme* de la *War Risks Insurance Act* de 1939, al presidente del *Board of Trade* manifestó, en contestación escrita a una pregunta formulada en la Cámara de los Comunes el 1.º de marzo de 1949, que se habían abonado todas las peticiones de indemnización hechas al amparo de ese seguro, que ascendían a la suma global de ciento diecisiete millones de libras esterlinas, pero no se dieron datos sobre el total recaudado en concepto de primas de aseguramiento (37).

En cuanto a los dos grupos regulados por la *War Damage Act*, el balance publicado en febrero de 1955 por el *Board of Trade* eleva la cifra total pagada por ambos seguros a 230.810.182 libras, repartidas de la siguiente forma :

<i>Business Scheme</i>	92.768.955
<i>Private Chattels Scheme</i>	116.988.434
Intereses del <i>Business Scheme</i>	16.421.780
Intereses del <i>Private Chattels</i>	4.631.013

El total recaudado por primas de aseguramiento fué de 93.154.055 libras, de la cual cantidad 77.323.566 corresponden al *Business Scheme* y 15.830.489 al segundo. Faltan por pagar, por desconocerse el paradero de los interesados, sumas por valor de 1.045.000 libras esterlinas, y están pendientes de investigación reclamaciones por valor de otras 55.000 libras. En total, el *Business Scheme* salda con un déficit de 15.514.000 libras, relativamente poco importante (aproximadamente, un quince por ciento). El déficit del *Private Chattels Scheme* es de ciento un millones de libras, lo que quiere decir que con las primas sólo se cubrirá un quince por ciento de las indemnizaciones. Ello se explica porque el núcleo esencial de esos pagos está formado por las compensaciones libres (sin abono de prima) a los particulares.

Puede concluirse que las compensaciones por daños de guerra a bienes muebles e inmuebles, excluidos los pagos de la sección primera de la *War Risks Insurance Act*, y algunos casos especiales, han ascendido a muy cerca de mil quinientos millones de libras (38), en tanto que las recaudaciones por la contribución especial y primas de aseguramiento establecidas

(37) *House of Commons, Official Report*, 462, 27, *Written Answers*, 1, III, 1949.

(38) Las cifras anteriores son netas en todo caso y no comprenden gastos de administración, etc.

al efecto no han pasado de los cuatrocientos millones —cifra ésta estimada por nosotros y posiblemente superior a la real—. En última instancia, el setenta por ciento de las compensaciones por daños de guerra procede de los fondos públicos generales.

¿Hay que hablar del fracaso del sistema en autofinanciarse? La respuesta es rotundamente afirmativa en el caso de los inmuebles, aunque admite más matizaciones para los muebles. A pesar de lo importante de la cuota fijada para la compensación por daños de guerra, los ingresos por este concepto sólo alcanzaron la sexta parte de las sumas exigidas. En un país cuya capacidad impositiva parece aprovechada al máximo, no podría realmente elevarse esa cuota, y por demás, las indemnizaciones, si bien justas, no pueden ser tachadas de excesivas. Todo ello a pesar de que, según declaraciones hechas en el Parlamento, los daños totales fueron menos extensos e importantes de lo que se temió en un principio. Cabe preguntarse qué sucedería en el caso de una guerra llevada a cabo con los nuevos medios de destrucción, pero parece obvio admitir que las compensaciones tendrían que establecerse sobre una base menos amplia y con un plazo de abono mucho más dilatado, si es que no se adoptaba la postura de que «los daños deben dejarse allí donde se produjeron», ya que las zonas de devastación serían enormemente más amplias, la extensión de los daños incomparablemente mayor y las posibilidades de pronta reconstrucción prácticamente nulas (39).

MANUEL PEREZ OLEA

(39) He aquí algunas de las decisiones jurisprudenciales más importantes recaídas sobre esta materia, a más de las dos citadas en el texto.

Caso *Lidle versus War Damage Commission* (93 *Solicitor's Journal* 287). El propietario reclamó por entender que la reparación efectuada con tejas ordinarias, valorada en 34 libras 16 chelines, no restituía el edificio a su estado anterior con tejas especiales cuyo valor se estimaba en 61 libras. El juez rechazó la reclamación; basta con que la reparación sea idónea y eficaz, aun si el material utilizado es diferente y más barato.

Caso *St. Luke's Hospital, Chelsea, Londres*. El hospital sufrió la destrucción de la sala de operaciones, la cocina principal y la sala de rayos X, y habilitó parte del edificio incólume para esos servicios, construyéndolo de forma que su duración podía estimarse en cuarenta a cincuenta años. Luego reclamó, por intermedio del *London Country Council*, un pago de obras provisionales. La *War Damage Commission* consideró que tales obras no estaban «razonablemente ejecutadas para la superación temporal de las circunstancias ocasionadas por el siniestro, y denegó el pago. La *Court of Appeal* confirmó el parecer de la Comisión (1949, *All England Reports*, 990).

Caso *J. Lyons and Co. Ltd. versus Attorney General* (170 *Law Times Report*, 348, 1944, Ch. 281). La instalación eléctrica de un salón de té no forma parte de los enseres preciosos para el desempeño del negocio, sino del local en que éste se lleva a cabo, y, por lo tanto, no puede comprenderse en la expresión *plant* (planta o maquinaria) a que se refiere la *War Damage Act*.