

---

*Fernando Rodríguez Barrera\**

---

*Análisis crítico de la vigente  
ley española de Fincas  
Manifiestamente Mejorables\*\**

**INTRODUCCION**

Para la consecución de una agricultura cada día más eficiente y rentable es preciso configurar y delimitar una utilización más racional de los recursos agrarios poseídos por los particulares y los entes públicos. Ciertamente, no podemos dejar de constatar que el suelo rústico va siendo cada vez más escaso al tenerse que destinar a usos no agrícolas y tener que proveer de alimentos y de materias primas a una población en continuo aumento. Estas circunstancias hacen de la tierra un factor estratégico y fundamental en la provisión de alimentos para la población y de materias primas para otros sectores económicos. No puede discutirse la acertada calificación de la agricultura como sector económico «primario».

Ese interés económico y social de la tierra servirá para justificar toda una serie de medidas arbitradas por los poderes públicos para intervenir, en múltiples ocasiones, y de

---

\* Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Económicas. I.N.I.A. Departamento de Economía y Sociología Agraria. Zaragoza.

\*\* Este trabajo recoge alguno de los aspectos de la tesis doctoral del autor, titulada: «La mejora forzosa de fincas rústicas: indicadores socio-económicos de la legislación española sobre fincas mejorables», Facultad de Derecho de Zaragoza, noviembre 1982.

*Ag. y Soc. n.º 27 (abril-junio), 1983.*

---

manera más directa y amplia que en los restantes sectores de la vida económica. Esas medidas públicas pueden agruparse en tres categorías —coactivas, incentivadoras y organizadoras de servicios—, estando encaminadas a dirigir y ordenar la actividad agraria de conformidad a los intereses comunitarios o generales del país.

No puede extrañar que fuera precisamente en el sector agrario donde quebrase la vieja concepción clásica de la propiedad como señorío jurídico pleno sobre la cosa, dando lugar a una intervención pública cada vez mayor en la esfera privada en razón a la constatación de los intereses estratégicos puestos en juego. La construcción teórica justificadora de esta orientación se basó en la llamada «función social de la propiedad».

Una vez quedó reconocida jurídicamente la intervención estatal en la esfera privada, el problema se centró en saber hasta dónde puede llegar la ley en la imposición de deberes o cargas al propietario o poseedor. Se plantea de esta manera la cuestión esencial de configurar el procedimiento concreto para hacer compatible la iniciativa privada con la intervención requerida por los intereses nacionales (1).

En el caso concreto de las fincas rústicas, si las medidas incentivadoras y organizadoras de servicios no han servido para la realización voluntaria de los deberes que competen al empresario agrario, será preciso arbitrar medidas coactivas y delimitar el grado de la exigencia a este respecto.

En términos generales, existe el caso extremo de incumplimiento cuando se dejan tierras ociosas o incultas cuando las mismas son susceptibles, desde el punto de vista técnico-económico, de ponerse en explotación, pero se presta a seria polémica el nivel o grado de la intensificación agraria, es decir, las producciones agrarias que debe alcanzar el empresario y los cultivos «correctos» que debe emprender. De manera más concreta venimos a situarnos ante el problema de llenar de contenido efectivo y práctico los deberes de

---

(1) Puede consultarse para este interesante tema los trabajos recopilados por la Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias: «El grado de intervención deseable del Estado en la Agricultura Española», Madrid, 1976.

---

transformar, mejorar y cultivar la tierra por sus detentadores. La temática es de tanta transcendencia económica y social como de difícil configuración práctica.

Cuando existe una planificación total es obvio que desaparecen los posibles conflictos entre intereses públicos y privados, pero en el Derecho occidental el empresario agrícola dispone de libre iniciativa reconocida por las respectivas Constituciones, y las excepciones a ese reconocimiento sólo pueden provenir de previas y específicas justificaciones con rango de Ley. De este modo nos encontramos con normas prohibitivas o restrictivas de tipo específico, como las relativas a las plantaciones de viñedos en nuestro país, mientras queda subsistente la libertad del empresario para organizar su explotación, incluido el hecho de pagar errores propios con la pérdida o ruina económica.

Un sistema intermedio entre planificación y máxima libertad podría encontrarse en aquel que permite a los entes económicos explotar la tierra a su manera, plantando lo que deseen, siempre que ello sea conforme al destino o vocación productiva de la tierra y se realice la explotación al modo de un «buen economista»; la concreción racional de estas premisas generales, aplicables al empresario agrícola, supondría una respuesta apropiada al problema de conjugar el respeto a la iniciativa privada y las exigencias impuestas por la función social de la propiedad. Exigir una intensificación productiva más allá de aquellos presupuestos significaría para el particular un sacrificio económico equivalente al de una expropiación forzosa sin obtener a cambio la correspondiente indemnización, la cual viene establecida como contrapartida obligada en la totalidad de las Constituciones que admiten la propiedad privada.

## **NORMATIVA ACTUAL**

La actividad mejoradora y cultivadora ha sido tratada ampliamente por el legislador, pudiéndose distinguir una legislación conexas y una legislación específica.

---

---

Respecto a la normativa conexas podemos situarla en leyes que afectan de manera tangencial al tema, encontrándose, como más sustanciales, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y su Reglamento de aplicación de 22 de febrero de 1962, la Ley de 15 de julio de 1952 sobre Explotaciones Agrarias Ejemplares y Calificadas (recogida en los arts. 270 a 279 de la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario [L. R. D. A.], de 12 de enero de 1973) y vigente Ley de Arrendamientos Rústicos, de 31 de diciembre de 1980.

Pero nos interesa analizar la legislación específica respecto a encauzar coactivamente la actividad mejoradora y cultivadora, tanto en los particulares como en los entes públicos en sus bienes. En la opinión de diversos autores, constatada por la realidad, la experiencia legislativa en España sobre esta materia no ha sido mínimamente satisfactoria (2). Las causas de resultados tan pobres podrían encontrarse en alguno de estos hechos:

1. Planteamientos jurídicos demasiado cortos en su alcance y contenido.
2. Falta de interés político en su aplicación.
3. Ausencia de una configuración doctrinal apropiada o previsión poco adecuada de indicadores económicos y sociales capaces de desencadenar una aplicación jurídica menos sometida a la facultad discrecional del órgano aplicador, el IRYDA.

La realidad es que esta normativa específica se configura como altamente cambiante en sus contenidos, hasta el punto que se sitúa en una ley cada nueve años desde 1953. La misma dio comienzo con la Ley de 5 de noviembre de 1940 sobre cultivo obligatorio, la cual permanece aún en vigor al no estar derogada por la vigente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (L. R. D. A.), de 12 de enero de 1973. Vino motivada por la deficiente situación alimentaria de la postguerra y en ella se declara «de interés y utilidad nacional la realización de las labores agrícolas y trabajos complementa-

---

(2) Vid. Álvarez Carballo, J. M.: *Propiedad y explotación agraria en la legislación y en la situación fáctica en España*, Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario de 1972, Valladolid, 1976, págs. 443-473.

---

rios para las siembras de otoño y primavera, así como las de barbechera». Igualmente se establece la obligatoriedad para los cultivadores directos de ejecutar las labores y trabajos agrícolas que, a «uso y costumbre de buen labrador», exijan las explotaciones agrícolas de cualquier índole que tenga a su cargo (art. 1.º).

Ciertamente, esta formulación del deber de cultivar no puede estimarse conveniente al momento actual por cuanto la figura, ya utilizada por los romanos, del «buen labrador», se apartaría sustancialmente del empleo de medios técnico-económicos que exige el cultivo moderno y de la necesidad de configurar a la explotación agraria al mismo nivel evolutivo de las demás explotaciones no agrarias del contexto económico; se exige, actualmente, de una explotación, el quedar planteada en términos de empresa agraria, siendo la figura del empresario, que utiliza procedimientos técnicos y económicos apropiados para el logro de una rentabilidad máxima de los factores utilizados, lo que da carácter esencial a la explotación agraria.

La sanción prevista en esta Ley será la de multa, que podrá alcanzar la cifra de cien mil pesetas, teniéndose en cuenta el perjuicio que el abandono origine y los medios económicos de vida de que disponga el inculpado (art. 8.º).

A la vista de lo establecido, esta Ley, con sus desarrollos normativos, sólo puede dar lugar a multas, nunca a expropiación o arrendamiento forzoso, siendo evidente que la cuantía económica de las mismas ha quedado desfasada en la actualidad por la inflación. Por otro lado, los planteamientos de que parte la Ley están concebidos para hacer frente a una situación de urgencia o emergencia —la crisis alimenticia de postguerra— más que para realizar una configuración moderna de una explotación agraria. La figura romana del «buen labrador» para la realización de labores agrícolas y las miras puestas en los planes de sementera y barbechera, utilizándose «semillas de trigo, cereales panificables y legumbres, cebada y avena para piensos del ganado de labor» hacen pensar en unas disposiciones que, además de haber quedado superadas por las nuevas exigencias de la realidad agraria actual, están respondiendo a la necesidad

---

de intervención administrativa en épocas de crisis; de la crisis de alimentos que se estaba produciendo en España por consecuencia de la guerra civil.

Pasados los años, el Legislador se percató de la ausencia de realización de mejoras, motivo por el cual se inició la auténtica normativa específica sobre la obligación o el deber de mejorar, así como el de cultivar adecuadamente, el suelo rústico.

Con una evidente falta de experiencia en el tema se inició el intento con la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre fincas mejorables, que se refería a la imposición, a determinadas fincas de secano cubiertas de matorrales inútiles, del deber de limpiarlas y dedicarlas a un aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal adecuado.

Con la Ley de 14 de abril de 1962 se amplía el contenido de la anterior, extendiendo aquella obligatoriedad a terrenos cultivados que estuviesen arrendados en su mayor parte.

Las limitadas miras o alcance de contenido de estas dos leyes finalizó con la promulgación de la Ley de 21 de julio de 1971 sobre comarcas y fincas mejorables que profundizó en el problema en términos generales, distinguiendo entre aquellas fincas que venían afectadas por deficiencias generales de infraestructura, al estar dentro de una comarca deprimida, y las que no estaban afectadas por aquellas limitaciones.

Con estos precedentes jurídicos llegamos a la vigente Ley de 16 de noviembre de 1979, que derogaba a las anteriores, excepto a la Ley de 1940 y a la Ley de 1971 en lo referente a comarcas mejorables. Esta Ley quedó completada por la Orden de 25 de marzo de 1980, en la que se establecían «criterios objetivos» para la determinación de las fincas manifiestamente mejorables en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 4.º de la propia Ley.

Aunque la obligatoriedad de la vigente Ley se extiende a las fincas que se encuentran sin explotar durante dos años como mínimo, a las dominadas por obras hidráulicas públi-

---

---

cas que no utilicen éstas y a las fincas particulares de gran extensión, nos limitaremos al estudio de esta última categoría partiendo de la hipótesis, reconocida en la vigente normativa, de las mayores posibilidades de mejora e intensificación que presenta la gran propiedad. A este respecto se exige un «plan de intensificación» a las grandes fincas (50 ha. de regadío o 500 ha. de secano o aprovechamiento forestal) como determinante de una calificación de finca manifiestamente mejorable, lo que representa una particularización normativa, sin precedente legislativo alguno, que parece de dudosa fundamentación en el incumplimiento de la función social de la propiedad, no pudiendo servir de base aceptable la previsión del artículo 1.º de la Ley por el hecho de que la calificación de una finca como manifiestamente mejorable, conforme a lo dispuesto en la misma, implique el reconocimiento del incumplimiento de la función social de la propiedad, antes bien estaríamos ante una serie de cargas y limitaciones nuevas a la propiedad rústica cuya no observancia da lugar a la expropiación.

## **CONSIDERACIONES CRITICAS DE LA VIGENTE LEY**

### **1. Ambito general de las exigencias productivas**

Comienza la Ley señalando en su artículo 1.º que la calificación de una finca rústica como manifiestamente mejorable implicará el reconocimiento de haberse incumplido la función social de la propiedad, lo que lleva consigo la aplicación de las consecuencias previstas para la declaración de «interés social» a los efectos de la expropiación forzosa. Ello significa que estamos ante una expropiación-sanción al basarse la declaración administrativa en una apreciación de la existencia de «interés social», con las consecuencias directas sobre la valoración del bien a efectos de indemnización a su propietario establecidas en la legislación expropiatoria específica de la L. R. D. A. y en la Ley de Expropiación Forzosa (L. E. F.), de 16 de diciembre de 1954, con carácter supletorio.

---

Pero aquella calificación puede producirse ante la concurrencia de uno cualquiera de los tres supuestos previstos: los dos primeros denotan el resultado de una conducta abstencionista o pasiva de los detentadores, mientras que el tercero indica una actuación positiva, pero insuficiente, de los grandes propietarios. Estos tres supuestos quedan enumerados en el artículo 2.º, los cuales pasamos a analizar.

A) *«Fincas que lleven sin explotarse dos años, como mínimo, siendo susceptibles de explotación agraria.»*

La Ley de 3 de diciembre de 1953 se refería a «terrenos incultos» (art. 2.º), entendiéndose por éstos los que se encontraban «sin cultivar» y «susceptibles de aprovechamiento forestal o de dedicación a pastos». Los términos «cultivar» y «aprovechamiento» son englobados, con mayor precisión técnica, en el concepto de «explotación agraria». Ciertamente, la noción de «explotar» es más amplia que la de «cultivar» al comprender aquél no sólo los aprovechamientos ganaderos y forestales que, de otra manera, utilizando el término «cultivar», se prestaría a que quedasen excluidos, sino también a otros usos no agrarios como podrían ser los de almacenamiento, normalización, comercialización, etc.

En cuanto al término «susceptibles» de explotación agraria, debe interpretarse, al faltar indicación expresa en esta Ley, como de una susceptibilidad «económicamente rentable», ya que la falta de explotación por razones económicas que originen pérdidas no podría calificarse contraria a la función social de la propiedad ni a tener lugar la aplicación de la Ley.

Más explícita resultaba a este respecto la Ley de 1953 cuando señalaba que la susceptibilidad del cultivo se apreciase «desde un punto de vista técnico y estrictamente económico» (art. 2.º), por lo que no basta con introducir los más modernos procedimientos o adelantos técnicos si no se ven acompañados por la correspondiente rentabilidad de su introducción. Este requisito de rentabilidad ha quedado claramente expuesto en el artículo 2.º a) de la L. R. D. A. cuando se exige que «sea explotada la tierra con criterios

---

---

técnico-económicos apropiados, según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular».

No se trata, por tanto, de incrementar la superficie cultivada sin fundamento, sino de destinar el suelo a la explotación más rentable y eficiente, pudiéndose llegar incluso a fomentar el abandono de terrenos marginales no aptos para una finalidad agraria, destinándola a otros usos.

Sin embargo, la apreciación concreta de una falta de rentabilidad sólo puede ser posible mediante la exigencia previa de una contabilidad; pero ello no podría tener lugar, pues, al constatarse la pérdida, se habría desistido de explotar la finca; al mismo tiempo, al referirse, el apartado comentado, a cualquier dimensión o tamaño de la explotación, la exigencia de contabilidad no podría tener lugar indiscriminadamente para cualquier explotación. Sólo queda el presumir que son rentables, atendiéndose a la naturaleza y características de otras fincas similares en la zona, que estarían puestas en cultivo agrícola o en aprovechamiento ganadero o forestal, alcanzando una adecuada rentabilidad.

Estamos, pues, ante un caso flagrante de abandono, lo que no descarta que pueda ser debido, en algunos casos, a una ausencia de rentabilidad, razón ésta que aconseja concretar a este respecto criterios valorativos de rentabilidad económica para apreciar si el abandono estuviese o no justificado.

Tampoco podemos olvidar que la L. R. D. A. deja en vigor las disposiciones adicionales de la citada Ley de 1953, donde se establece que «la existencia de predios en los que no concurren las circunstancias necesarias para su declaración de "mejorables", pero que comprendieran extensiones continuas de terrenos, no inferiores a la que estime que debe considerarse a este solo efecto como unidad mínima de cultivo, que fueran susceptibles de laboreo permanente, el Ministerio de Agricultura cuidará que se apliquen a esas superficies las disposiciones de la Ley de 5 de noviembre de 1940, sin que esta obligación implique que las labores hayan de realizarse anualmente y sí con arreglo a las nor-

---

---

mas técnico-agrícolas de carácter general y a las especiales que establece el Decreto de 16 de enero de 1953 sobre cultivo de plantas forrajeras; en las dehesas arboladas se considerará como operación cultural, a efectos de la aplicación de las vigentes disposiciones sobre laboreo forzoso, la limpieza del suelo que estuviera cubierto de jara, lentisco, retama u otra maleza de clase análoga, siempre que esa labor no comprometiera la fijación de aquél ni su realización resultase antieconómica, habida cuenta del aumento de productividad que con ella se obtenga».

Queda, pues, subsistente el laboreo forzoso aplicable a terrenos susceptibles de laboreo permanente y la limpieza del suelo en dehesas con arbolado de conformidad a la Ley de 1940.

B) *«Fincas en las que de modo manifiesto no se aprovechen correctamente los medios o recursos disponibles como consecuencia de obras construidas o auxiliadas por el Estado u otros Entes públicos.»*

La enmienda número 4 al proyecto de ley (3) deseaba incluir también en este apartado la falta de aprovechamiento «de los medios o recursos naturales», pero no prosperó por estimarse que la inclusión de esta circunstancia dejaría sin contenido el apartado siguiente, letra c). Pero nosotros consideramos que ello no puede estimarse así desde el momento que el apartado siguiente hace referencia a las grandes fincas y el presente apartado debe aplicarse a cualquier extensión; por eso hubiese sido muy interesante incluir aquella previsión de que siempre y cuando se dejase de aprovechar de «modo manifiesto recursos naturales» se exigiese igual cumplimiento, ya que es evidente pensar, por ejemplo, en el aprovechamiento de ríos, lagos, aguas subterráneas, etcétera, próximos a la finca, que pueden quedar sin utilizar por el particular, siendo factible acometer obras rentables, con independencia de la extensión que tuviese la finca.

Para obviar en lo posible esa ausencia legal se intentó introducir, mediante enmienda parlamentaria, un párrafo

---

(3) *Boletín Oficial de las Cortes* de 13 de julio de 1979, serie A, núm. 30-I. Informe de la Ponencia, pág. 60/4.

---

complementario en el que se dijese que «las fincas de secano de superficie superior a 200 ha. con posibilidades notorias de transformación en regadío en una extensión superior al 20 por 100 del total», por entenderse que «dicha transformación es una de las mejores posibilidades que se ofrecen para poder dedicar las tierras transformadas a cultivos que reduzcan el déficit de la balanza comercial agraria y para absorber el paro y que hay ayuda suficiente por parte del Estado» (4). Pero la Ponencia no se pronunció sobre la conveniencia o no de la enmienda y no se logró introducirla en la Ley.

La actual previsión de este apartado *b)* no puede decirse constituya algo nuevo y original en nuestra normativa, incluso la podemos estimar como innecesaria, ya que en la disposición final 6.<sup>a</sup> de la vigente L. R. D. A. se establece que «la expropiación por el Estado de las fincas de propiedad particular no comprendidas en zona declarada de interés nacional, susceptibles de regadío por estar dominadas por obras hidráulicas ejecutadas o auxiliadas por el Estado y que no se pongan en regadío en las condiciones y plazos señalados por el Real Decreto de 7 de octubre de 1926, se llevará a cabo por el Instituto (I.R.Y.D.A.) conforme a esta disposición y demás especialmente aplicables, sin perjuicio, en su caso, de la aplicación del artículo 250».

Incluso, este artículo 250 de la L. R. D. A. recoge de manera muy similar la previsión del apartado *b)* de la vigente Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (L. F. M. M.), es decir, de todos los casos en que hubiese «fincas susceptibles de transformación de secano en regadío a consecuencia de una gran obra hidráulica y hubiesen transcurrido cuatro años sin que el propietario realizase la transformación, siempre que estas fincas sean capaces de resolver el problema social de que se trate», sin que en la valoración de las fincas se tenga en cuenta las plusvalías derivadas de la gran obra hidráulica.

Varía, pues, la intención con que se plantea la exigencia, basada en este último caso, en puras razones de interés so-

---

(4) *Boletín Oficial de las Cortes*, loc. cit., pág. 60/6.

---

cial, pero las consecuencias son las mismas y únicamente habrá algunas diferencias de matices en el procedimiento expropiatorio. Queda planteada, por consiguiente, una duplicidad de regímenes que complican innecesariamente el sistema.

C) *«Las fincas cuya superficie sea superior a 50 ha. de regadío o a 500 ha. de secano o aprovechamiento forestal, en las que de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en el artículo 71 de la L. E. F., deban realizarse las intensificaciones de cultivos o aprovechamientos que, atendiendo al interés nacional, sean necesarias para incrementar adecuadamente el empleo en función de las condiciones objetivas de la explotación. Los límites de superficies señalados en este artículo no regirán cuando se trate de fincas pertenecientes a personas jurídicas.»*

En primer lugar, se hace innecesaria la referencia a la L. E. F. por cuanto este artículo 71 se remite, para calificar la existencia de la causa de «interés social», a la estimación de una ley específica en la que se declare expresamente la oportunidad de que un bien o clase de bienes «se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva».

Por consiguiente, la mención de la L. E. F. no puede aportar ninguna clarificación que no provenga de la propia regulación específica que debe hacer la L. F. M. M. en el sentido de la utilización positiva, y no meramente abstencionista, prevista en este apartado.

Por otra parte, aunque a la gran propiedad debía aplicarse más estrictamente esta normativa por su mayor transcendencia social y económica, pudiéndose aceptar como grandes las propiedades previstas de más de 50 ha. de regadío o 500 ha. de secano o aprovechamiento forestal, no hay base lógica para descartar de esta aplicación legal a las otras fincas de superficie inferior a las mencionadas. Pero la cuestión básica es que el alcance de este apartado viene referido a la imposición de un «plan de intensificación de cultivos o aprovechamientos», aunque la explotación se esté llevando adecuadamente, con objeto de incrementar el empleo en la zona, atendándose a las condiciones objetivas de la explota-

---

---

ción. Si ese plan de intensificación no fuese aceptado por el propietario se iniciaría el expediente para la declaración de la finca como manifiestamente mejorable.

Comprendemos que esta Ley se derivase de los Pactos de la Moncloa con el fin de buscar un medio para aumentar los puestos de trabajo, pero, jurídicamente, los cultivos y los aprovechamientos impuestos para paliar problemas de paro recurriéndose a razones estrictamente políticas de «interés nacional» no puede fundamentarse, al englobarlos, en un incumplimiento de la función social de la propiedad.

El pretender exigir un plan de intensificación como determinante de una calificación de finca manifiestamente mejorable representa una particularización normativa, sin precedente legislativo alguno, que parece de dudosa fundamentación en el incumplimiento de la función social de la propiedad, no pudiendo servir de base aceptable la previsión del artículo 1 de la L. F. M. M.

El preámbulo del proyecto de ley a las Cortes indicaba que la declaración de una finca como manifiestamente mejorable se fundamenta en la existencia del incumplimiento de la función social, pero no puede entenderse al revés, como parece indicar el mencionado artículo 1.º Podemos decir nos encontramos, según indica Fernández Farreres, más que ante un incumplimiento de la función social de la propiedad, ante una serie de cargas y limitaciones a la propiedad rústica cuya no observancia da lugar a la expropiación (5).

Pero la Constitución, al referirse a la propiedad y a la herencia en el artículo 33, 3.º, establece que «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes», y el mencionado art. 71 de la L. E. F., en relación con el siguiente, la exige mediante Ley específica en la que se determine las transformaciones y el modo de ser utilizado un bien o una categoría de bienes en el sentido positivo de una determinada función social; pues bien, ambas

---

(5) «Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables» (Ley 34/1979, de 16 de noviembre). CIVITAS, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 25, 1980, pág. 232.

---

previsiones pueden interpretarse, se oponen claramente a que los «criterios objetivos» previstos en el art. 4.º de la L. F. M. M. sean establecidos por el Ministerio de Agricultura, ya que no puede quedar el contenido de la función social de la propiedad a la potestad reglamentaria de la Administración.

## **2. La rentabilidad de la explotación**

En cuanto se refiere a la realización de una «intensificación de conformidad a las condiciones objetivas de la explotación», entendemos deben considerarse ante todo las posibilidades o capacidades productivas y el conjunto de medios técnicos aplicados de forma rentable de los que se derivará posiblemente un aporte complementario de empleo, pero no debiéndose plantear la organización de la explotación con la finalidad primera y exclusiva de incrementar los puestos de trabajo, sino, a la inversa, mediante la realización de mejoras fundiarias rentables y el desenvolvimiento de una actividad cultivadora correcta.

La exigencia de que los obreros hayan de ser fijos, estableciéndose de una manera aproximada y en una cuantía mínima, así como el ritmo de colocación, podemos interpretarlo, como de poca trascendencia práctica, toda vez que el interés principal suele venir centrado en obreros eventuales o de temporada, los cuales pueden oscilar grandemente según los tipos de cultivo.

Por ello, estimamos que una ley de fincas mejorables debe plantearse únicamente de forma técnica y económica, debiendo poner las miras en un incremento productivo en aquellas fincas que no aprovechen sus potencialidades productivas de conformidad a criterios empresariales o de rentabilidad económica. Criterios que, aplicados correctamente, supondrán una creación de riqueza de la que se derivará no sólo el incremento de puestos de trabajo fijos y eventuales, sino también todas las repercusiones beneficiosas que cabe esperar del aprovechamiento correcto de los recursos.

La creación de industrias agrarias, privadas y públicas y la fijación de unos criterios económicos racionales de mejo-

---

---

ra y de explotación constituirán los instrumentos adecuados que propiciarán, como consecuencia, el incremento de los puestos de trabajo.

Asimismo, la creación y fomento de una industrialización general para instalar en esas zonas, precisamente las de menor índice industrial, junto a la actividad inversora, complementaria y supletoria del Estado, serán otros elementos de incidencia simultánea a considerar. Ello supondrá el tratamiento apropiado a la solución global del problema del desempleo en las zonas latifundistas.

Por consiguiente, la interpretación de la necesidad de incrementar adecuadamente el empleo debe hacerse desde la perspectiva del resultado o del desenvolvimiento de una actividad agraria apropiada o como fundamentación jurídica más concreta y particular, pues aunque no se puede desconocer, por ejemplo, la necesidad de incrementar producciones agrarias donde somos deficitarios, de promover los deberes de mejorar, transformar y cultivar, o lo que es lo mismo, de buscar un amplio apoyo para fundamentar la declaración de interés social de la finca rústica, no parece correcto elevar el objetivo del empleo a la categoría de causa justificadora exclusiva de la expropiación.

En ningún caso, a nuestro juicio, la declaración de una finca como mejorable debe obedecer al propósito directo y primero de aumentar la población activa agraria, sino, por el contrario, centrar el problema en la fijación de unos criterios o bases empresariales; y dichas bases podrán lograr, mediante la previsión de una ordenación de cultivos según zonas, la configuración de unas exigencias que impongan la realización correcta de esos cultivos y el establecimiento de criterios objetivos para la realización de mejoras fundiarias y de transformación. En este sentido puede estimarse más oportuno el que se hubiesen suprimido las superficies afectadas previstas no sólo porque las fincas inferiores excluidas se acercan, según el censo agrario, al 90 por 100 de la superficie agraria, sino que las deficiencias en los aprovechamientos se presentan con independencia de la dimensión de la explotación; asimismo, no existen criterios técnico-económicos aceptables para fijar unos límites superficiales

---

afectados y desafectados, puesto que lo esencial es la realización de mejoras rentables y el ejercicio de la explotación adecuada (6).

La explicación dada por la Ponencia para mantener los límites superficiales obedece a «la conveniencia de dar seguridad al sector de la propiedad que no alcance esas superficies».

Pero esa seguridad jurídica no puede estimarse reñida con los motivos técnicos que aconsejarían corregir, en todo caso, unos límites superficiales inferiores en función de la calidad del suelo, el clima y la humedad. A este respecto, se deseó incorporar en el texto legal, aunque sin éxito, un párrafo en el que se matizasen esos límites superficiales en el sentido de que «se facultase a los entes preautonómicos o a las Comunidades Autónomas para aumentar o disminuir hasta el límite del 20 por 100 las superficies determinadas en el artículo 2, 1.º, c), de acuerdo con las peculiaridades del territorio de que se trate, por estimar que si se cree que «en España no hay una agricultura, sino muchas agriculturas, el intentar legislar unos límites de superficie únicos para toda la nación es un sinsentido (7)».

### 3. La introducción de motivos sociales

Pero la estrechez de miras utilizada en la Ley para solventar un problema tan grave como es el del paro, no nos parece acertada, al haberse elegido un criterio de dudosa eficacia como es el de la intensificación agraria en las grandes

---

(6) Se planteó con reiteración la supresión de los límites superficiales para la afectación (vid. enmienda núm. 35 del señor Tejada Lorenzo y enmienda núm. 68 del señor Pérez Mijares, en *B.O.C.* de 13 de julio de 1979, pág. 60/5). El grupo parlamentario socialista pretendió, en todo caso, que las dimensiones de 500 ha. en fincas de secano se rebajasen a 300 ó 250 ha. por darse entre esas dimensiones el mayor número de fincas no labradas; e, incluso, por propia acomodación a lo preceptuado en el art. 256 de la L. R. D. A.; frente a esto el representante del grupo parlamentario centrista, señor Rodríguez Alcaide, alegó que, «según el censo de 1972, de las 8.999 propiedades de 300 ó 500 ha. con un total de 3 millones de ha., un millón y medio están calificadas como no labradas y más de un millón son propiedad de entidades públicas, sociedades o corporaciones de otro rango, lo que tiene importancia porque los límites de superficie no rigen cuando la finca pertenece a personas jurídicas» (vid. *Diario Sesiones Congreso Diputados*, núm. 24, pág. 1303).

(7) *B.O.C.*, loc. cit., pág. 60/8.

---

fincas para incrementar los puestos de trabajo en nuestro agro.

Aunque se mencione que se atenderá a «las condiciones objetivas de la explotación», ello quedará desmentido cuando en el contenido de la misma se invocan, repetidas veces, «graves motivos sociales» para que se realice la expropiación del uso o arrendamiento forzoso de la finca, incluso cuando el propietario afectado recurra contra la Administración mediante recurso contencioso-administrativo y el Tribunal diese la razón al propietario, el Ministerio de Agricultura puede suspender la sentencia, cuestión estimada como inconstitucional, alegando graves motivos sociales.

Es de esta manera que en la Ley se mezclan motivos sociales, los cuales no se concretan ni a título de ejemplo, con criterios económicos, en base a una grave situación de desempleo en la zona, desempleo que, por otra parte, no vendrá originado en exclusiva por el sector agrario. Puede concluirse que pueden entrar en colisión muy fácilmente los criterios sociales con los económicos, no habiéndose establecido principios de jerarquización entre ambos para resolver tal supuesto.

Debería haberse tenido en cuenta por el Legislador que para el caso de concurrir graves motivos sociales ya existía, y existe, una expropiación por causa de interés social dirigida a remediar «problemas sociales no circunstanciales», como serían los de desempleo, que hubiesen conseguido dejar más seria y eficaz la actual Ley de Fincas Mejorables, a la que debería reservarse un contenido técnico-económico, «atendiéndose a las condiciones objetivas de la explotación», dejando los aspectos sociales para aquella Ley, de 27 de abril de 1946, recogida hoy en los artículos 241 a 255 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

#### **4. El cómputo de las superficies afectadas**

Una vez observados los anteriores y rígidos límites de superficies previstos podemos preguntarnos qué fincas se integran en el ámbito del detentador para computar sus superficies. El artículo 3.º dice que se tendrán en cuenta «todas

---

---

las fincas o participaciones indivisas de ellas que pertenezcan a un mismo titular y formen parte de una sola unidad de explotación».

Esta previsión comprende únicamente la situación de un titular, sea o no propietario, que tenga una sola explotación fragmentada en distintas fincas y la suma de éstas supere los límites marcados, pero no cuando el titular lo sea de varias explotaciones agrarias que individualmente no alcancen los mínimos previstos, aunque sí la suma de las correspondientes a todas las explotaciones. De esta manera, podría verse libre de la exigencia legal cualquier titular de varias explotaciones de pequeñas o medianas dimensiones, pero que agrupadas superasen los mínimos superficiales. Se presentó una enmienda a este respecto con objeto de afectar también «a una propiedad fragmentada en varias explotaciones con una superficie total superior a las 1.000 ha. o su equivalencia en las fincas mixtas de secano, conforme a la ponderación establecida en el artículo 3, 1.º» (8), que no prosperó.

El hecho de no reconocer aquí la idea de empresa agraria, puesto que ésta puede comprender varias explotaciones agrarias, llevará a la consecuencia de no incluir medianas explotaciones aunque estén todas ellas reunidas en la persona de un gran propietario o titular. La idea de unidad de explotación atiende a una conjugación técnica de instrumentos, según la naturaleza de la actividad, que precisa «una concatenación funcional que se cierra sobre sí misma»; es una unidad en cuanto los diversos instrumentos se orientan a la misma finalidad, tratándose de una instrumentalidad convergente o integral basada en criterios técnicos; por esto puede decirse nos encontramos con una unidad técnica más que orgánica; el órgano está siempre en función de la personalidad o cuasipersonalidad que actúa jurídicamente para llevar a cabo la explotación, pero la «unidad de explotación no es ninguna especie de subjetividad, sino el plexo material al servicio de la actividad subjetiva (9)».

---

(8) *B.O.C.*, loc. cit., pág. 60/4.

(9) López Jacoiste, J. J.: «La idea de explotación en el Derecho Civil actual», *Revista de Derecho Privado*, núm. 44, 1960, pág. 365.

---

---

De esta manera la explotación comprenderá una serie de instrumentos, entre los que destacará la finca o fundo, pero al mismo tiempo quedará integrada en la idea de empresa agraria a través de la persona del titular que organiza, dirige y asume los riesgos de las distintas explotaciones agrarias.

Pero, además, tratándose de explotaciones agrarias, incluso dedicadas a un mismo tipo de cultivo agrario, forestal o ganadero, pueden quedar independientes como unidades técnicas por cuanto los instrumentos utilizados se tuviesen que ver obligados a estar desconectados por imperativos de tipo geográfico que aconsejasen económicamente su independencia; en este supuesto también la L. F. M. M. quedaría sin aplicación cuando aquellas explotaciones separadas no alcanzasen individualmente la mínima superficie afectada por cuanto no se ha querido tomar en consideración la figura del titular de diversas explotaciones cuyas superficies sumadas se hubiesen visto afectadas (10); esto es así porque la redacción del artículo 3.º, párrafo 1.º exige simultáneamente que pertenezcan a «un mismo titular y formen parte de una sola unidad de explotación»; la conjunción copulativa debía de transformarse en disyuntiva para obviar lo que estimamos una reducción importante de la aplicabilidad de la vigente Ley.

En el párrafo 2.º del apartado 1 del artículo 3.º se establece la equivalencia entre secano y regadío para las fincas mixtas a razón de una hectárea de regadío por 10 de secano. Debemos insistir que es muy arriesgado fijar *a priori* esta equivalencia ya que la misma será muy variable de conformidad a los factores suelo, clima y humedad, siendo muy interesante aumentar o disminuir esa equivalencia en un porcentaje de oscilación en más o en menos, facultándose para ello a los Entes Autonómicos regionales.

El apartado 2 del artículo 3.º establece la nulidad de los actos o negocios jurídicos para la división de la finca en fraude de esta Ley, pero esta prescripción puede considerarse innecesaria por existir ya en nuestro ordenamiento previ-

---

(10) La enmienda núm. 37 proponía añadir al párrafo 1.º del artículo 3.º la expresión: «y están ubicadas en un mismo término municipal», o alternativamente esta otra: «están ubicadas en la misma provincia». Cfr. *B.O.C.*, loc. cit., pág. 60/7.

---

siones de carácter general que determinan la nulidad de actos en fraude de Ley (11).

### 5. El procedimiento aplicable

Pero se estima necesario por el Legislador para la aplicación de la Ley, especialmente por lo que respecta a la intensificación de la explotación prevista en el apartado c) del artículo 2.º, la confección periódica de «criterios objetivos» por el Ministerio de Agricultura, oídas las Cámaras Agrarias y las Organizaciones Agrarias de ámbito nacional (12). Esto representa un medio de agilización o de eliminación de demoras para el inicio del expediente y constituye el paso previo para la calificación posterior, por Real Decreto del Consejo de Ministros, de la finca como manifiestamente mejorable. Con este Decreto se pone fin al expediente, y contra el cual han de darse los recursos. Sin embargo, aquella facultad atribuida al Ministerio de Agricultura para fijar y aplicar los mencionados «criterios objetivos» se interpreta como un factor de inseguridad jurídica para los particulares, al quedar en poder exclusivo de la Administración una potestad que viene encomendada a una Ley específica por el artículo 71 de la L. E. F.

Por otra parte, en la fijación de estos criterios, que desarrolla la Orden de 25 de marzo de 1980 («B. O. E.», 11 de abril), se ha prescindido de la opinión de las Comunidades Autónomas cuando, por otra parte, en el artículo siguiente se atribuye a éstas, entes preautonómicos o «demás entidades interesadas», que no dice cuáles sean, la facultad para iniciar el expediente, el cual comenzará con el requerimiento a los interesados para que «presenten un plan de explotación y mejora con sujeción a las líneas generales que se les señalan sobre las transformaciones precisas, coste aproximado de las inversiones requeridas, ritmo de ejecución y plazo para la terminación del plan, que no podrá ser superior a tres años, salvo que se integre en planes de conjunto de mayor plazo de elaboración. Cuando se trate de intensificación de cultivo, las líneas directrices del plan indicarán,

---

(11) Cfr. el artículo 6, 4.º, del Código Civil en relación a los actos en fraude de Ley.

(12) Cfr. artículo 4.º de la L. F. M. M.

asimismo, el número aproximado de obreros fijos a quienes pueda darse ocupación, fijando el ritmo de colocación de la nueva mano de obra al que como mínimo deberá ajustarse el «plan» (13).

Podemos decir que, actualmente, la declaración de finca mejorable está reservada a la resolución final del procedimiento mediante Decreto del Consejo de Ministros, mientras en la normativa derogada el procedimiento se iniciaba precisamente con la declaración de finca mejorable tras un expediente previo y los informes sobre la viabilidad técnica y económica de la mejora (art. 258, 1.º L. R. D. A., derogado); ahora ha desaparecido la previa audiencia del interesado, la exigencia de motivación formal de la iniciación del expediente y la posibilidad de alegar falta de viabilidad técnica y económica de la mejora, a pesar de que este momento inicial tenga una importancia capital de cara a las posibilidades de defensa jurídica del particular afectado. Se concederá, no obstante, un plazo de dos meses, prorrogables por otros dos, para presentar aquellos planes, teniéndose acceso por los afectados a los datos utilizados por la Administración para la elaboración de sus directrices. Si no se presenta el plan o no se acepta, la Administración redactará un plan de mejora en el plazo de otros dos meses, disponiéndose de otros quince días más para estudiar fórmulas de compromiso entre interesados y Administración, tras lo cual el expediente pasará a la tramitación y resolución del Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministerio de Agricultura, que la formulará en el plazo de tres meses desde la recepción, con audiencia de los interesados y del órgano competente de la Comunidad Autónoma o del Ente Preautonómico en que esté enclavada la finca (14).

Por consiguiente, si existiese acuerdo entre la Administración y el particular, el procedimiento termina, si bien el incumplimiento de estos compromisos contraídos dará lugar a la declaración definitiva por el Consejo de Ministros y a la aplicación especial del justiprecio expropiatorio establecido en el artículo 8.º, apartado 3.º de esta Ley.

(13) Cfr. artículo 5.º, apartado 1.º, de la L. F. M. M.

(14) Cfr. artículo 5.º, apartado 2.º y artículo 6.º, apartado 1.º, de la L. F. M. M.

Si no hay posibilidad de acuerdo, el procedimiento termina en la declaración de finca mejorable. Así, pues, iniciado el expediente sólo puede esperarse que se termine con la imposición del plan de expropiación y mejora o con la declaración de finca mejorable; cabe, sin embargo, que la Administración se vuelva atrás en los trámites comenzados aunque esto puede tener un carácter excepcional. Por este motivo, la iniciación del expediente reviste gran trascendencia en orden a establecer las garantías jurídicas de los particulares.

Asimismo, se aplica el procedimiento de urgencia de la expropiación forzosa y se obvia la inoperancia que podría derivarse de la interposición de recursos por los propietarios, aunque esto último puede dar lugar a indefensión jurídica y a suscitar dudas sobre su constitucionalidad.

Bien es cierto que hasta no producirse la declaración de manifiestamente mejorable, la finca solamente tendrá el carácter de presuntamente mejorable, pero el procedimiento arbitrado condiciona decisivamente la posibilidad de que al final del mismo haya una rectificación, en sentido contrario; y precisamente queda excluido, en la vigente normativa, todo recurso a los trámites previos.

En cuanto a la facultad de iniciar el expediente por las «demás entidades interesadas» debe entenderse se refiere a las Cámaras Agrarias, Sindicatos Agrarios u otras personas jurídicas de carácter similar, habiendo sido conveniente disponer de una enumeración más explícita.

Debemos destacar la escasa competencia atribuida en esta materia a los Entes Autonómicos en que está enclavada la finca, estimando hubiese sido necesario y útil un informe preceptivo como trámite previo a la propuesta del Ministerio de Agricultura, así como la conveniencia de una intervención directa en otros aspectos, como podrían ser los de la matización de superficies afectadas y de apreciación de equivalencias entre fincas de secano y de regadío dentro de unos porcentajes superiores e inferiores de oscilación; incluso, incomprensiblemente, la función asesora para la fijación de criterios objetivos del artículo 4.º de la Ley les viene des-

---

---

cartada, encomendándose, por el contrario, a las Cámaras y Organizaciones Agrarias de ámbito nacional. Creemos que una descentralización en esta materia hubiese sido sumamente conveniente a la vista de las particularidades agrarias de las distintas regiones españolas, considerando que las Comunidades Autónomas son los entes competentes más apropiados para organizar y controlar la utilización adecuada de la riqueza regional, habiendo sido más acertado, de cara a la eficacia de esta normativa, el haber previsto procedimientos de implicación o participación directa de las mismas.

La calificación de finca mejorable corresponde al Consejo de Ministros mediante «Real Decreto que implicará el reconocimiento del interés social de la mejora del inmueble», y contra el cual únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, interposición que no detendrá en ningún caso la ejecución del Decreto impugnado; más aún, si el recurso del particular prosperase, el Ministerio de Agricultura podrá proponer la no ejecución del fallo, cuando la ejecución pueda significar un grave problema social al tener que quedar sin efecto las adjudicaciones, arrendamientos o subarrendamientos realizados por la Administración (15).

Pero esta no ejecución o suspensión de sentencias supone, no sólo una actuación contraria a los principios de seguridad jurídica a la que tiene derecho todo particular por la indefensión en que puede encontrarse frente a una posible interpretación arbitraria de la Administración en relación a la existencia de un «grave problema social», sino también una vulneración del artículo 122 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa sobre suspensión de los actos o disposiciones objeto de recurso; también supone atribuir al Ministerio de Agricultura la facultad de no ejecutar parcialmente los fallos de los tribunales contencioso-administrativos, competencia reservada exclusivamente al Consejo de Ministros con carácter extraordinario y en unos supuestos muy especiales indicados en el artículo 105 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

---

(15) Cfr. artículo 6, 2.º, de la L. F. M. M.

A esto hay que añadir la agravación que supone la aplicación del procedimiento de urgencia de la ocupación de los bienes o derechos de conformidad al artículo 52 (16) de la L. E. F. que se convierte de esta manera en obligatorio, excepto lo que se refiere al justiprecio, que se regirá por lo dispuesto en esta Ley (17); la elección de este procedimiento puede explicarse por la intención de agilizar los trámites expropiatorios, dotando así de mayor efectividad a la normativa. Pero la doctrina ha criticado la subsistencia en la L. E. F. de procedimientos especiales, entre los que destacan los relativos a la expropiación agraria.

Con la vigente Ley de 1979 puede deducirse, por el entramado y complicación de remisiones normativas, que los artículos 241 y siguientes de L. R. D. A. referentes al procedimiento expropiatorio establecido por causa de interés social, ha dejado de ser aplicable a las fincas manifiestamente mejorables, ya que la derogación del artículo 260 de la L. R. D. A. implica la no aplicación de los artículos 166 y siguientes y de los artículos 241 y siguientes del mismo cuerpo legal, hasta ahora supletorios del régimen de fincas manifiestamente mejorables.

Por tanto, de conformidad al artículo 6.º de la L. F. M. M., el procedimiento expropiatorio será siempre, y en todo caso, el de urgencia, de acuerdo a lo previsto en la L. E. F. si bien con la excepción de fijación del justiprecio que se realizará según lo previsto en la L. F. M. M.

En cuanto a las fincas arrendadas, el arrendador podrá aportar las pruebas pertinentes para demostrar que las deficiencias son debidas al usuario, en cuyo caso podrá desahuciarle siempre que, como propietario, esté dispuesto a llevar a cabo el plan de mejora y explotación; sin embargo, no pueden imputarse al arrendatario las deficiencias originadas por las previsiones existentes en el contrato de arrendamiento (arts. 5, 3.º, y 6, 4.º) al verse constreñidas las posibilidades de inversión y de explotación por parte del arrendatario.

---

(16) Cfr. artículo 6, 3.º, de la L. F. M. M.

(17) Cfr. artículo 8.º de la L. F. M. M.

## 6. La sanción

En el artículo 7.º se establece el sistema fundamental de sanción previsto para el caso de incumplimiento: «la expropiación del uso y disfrute» mediante el arrendamiento forzoso (o consorcio forzoso para las fincas forestales) (18), cuya duración será de doce años, y durante los cuales el IRYDA podrá acceder a la propiedad de la finca en cualquier momento, excepto para las de dimensión reducida (art. 9, 1.º), si bien podrá decretarse «la expropiación de la propiedad» cuando «existan graves motivos de orden económico y social», aunque quedando excluidas también de esta sanción las fincas de dimensión reducida, es decir, las inferiores a 50 ha. de secano o 5 ha. de regadío, aunque se pueden expropiar si el propietario de éstas lo solicitase (artículo 7, 2.º).

Esta previsión de incluir bajo una misma denominación de expropiación dos figuras distintas constituye una de las más importantes innovaciones de la vigente Ley. Las anteriores Leyes de 1953 y 1962 sólo preveían la expropiación de la propiedad, si bien la Ley de 1971 introdujo ya la posibilidad de someter las fincas a un procedimiento de arrendamiento forzoso (art. 153 L. R. D. A.).

Otro problema, de mayor importancia, que se plantea, es que transcurrido el plazo de doce años del arrendamiento, el propietario, en el caso de no haber accedido el IRYDA a la propiedad de la finca, volverá a hacerse cargo de su propiedad, terminando la sanción que se le impuso, pudiendo llegar a aprovecharse de los planes de mejora y explotación realizados por el arrendatario, ya que incluso se le faculta, al finalizar el arriendo, entre «optar por pagar el valor que en tal momento tengan las obras, bien por abonar el aumento de valor que por ellas hayan experimentado las fincas» (19) como si nada anteriormente hubiese ocurrido. Si los planes de mejora son importantes, económicamente,

(18) En casos de convenio forzoso con el ICONA se estará a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 5/1977, de 4 de enero, sobre Fomento de la Producción Forestal (art. 9, 2.º, L. F. M. M.) en relación con el artículo 165, 1.º, de la L. R. D. A.

(19) Cfr. art. 11, 2.º, de la L. F. M. M.

es posible que llegue a transcurrir el plazo de doce años sin haberse amortizado las mejoras realizadas, pudiendo resultar que quien tomó interés en asumir los riesgos de la inversión se encuentre al final del período arrendaticio perjudicado en sus intereses por la opción indemnizatoria para recuperar la finca concedida al propietario; de aquí se deduciría que aquel desinterés inicial del propietario por mejorar y explotar puede no verse, a la postre, sancionado sino beneficiado.

Pensamos que sería totalmente justo que aquel agricultor que ha dedicado su esfuerzo a realizar la mejora y la explotación pudiese disponer, al final del período del arrendamiento, del derecho de acceder a la propiedad de la finca, pues, en caso contrario, según lo previsto actualmente, representa una falta de estímulo al mantenimiento de una conducta mejoradora y cultivadora correcta a lo largo del período arrendaticio.

Los propietarios que presenten un plan de explotación y mejora antes de iniciarse el expediente y se apruebe por la Administración, quedan excluidos de esta Ley cuando lo realicen en términos convenidos, pues, de lo contrario, serán multados con el 10 por 100 del importe de la inversión no realizada, además de quedar sometida la finca a la iniciación de expediente (art. 13). Pero debemos entender que la presentación del plan responde verdaderamente a la iniciativa propia del propietario y no a una reacción frente a la iniciación del expediente.

## **7. El destino de la finca expropiada**

Las fincas objeto de expropiación o de arrendamiento forzoso serían adjudicadas a trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a cultivadores directos y personales, individuales o asociados, de acuerdo con normas y preferencias que se determinarán por Decreto del Gobierno y sometidas, en todo caso, al cumplimiento de los planes de explotación y mejora (art. 10, 1.º), pues, en caso contrario, se procedería a nueva expropiación o resolución del arrendamiento (artículo 10, 3.º); se establece, no obstante, la preferencia de

formas asociativas de explotación y de los cultivadores directos y personales que necesiten ampliar la superficie cultivada para alcanzar una dimensión económicamente viable (artículo 10, 2.º); sólo para estos agricultores asentados se establecen préstamos, subvenciones y ayuda técnica (art. 10, 4.º), pero no para los demás obligados, quienes no disfrutará del derecho a percibir subvención o bonificación fiscal alguna (art. 5, 5.º) por entenderse que éstos cumplen simplemente con el deber de utilizar correctamente un bien escaso, máxime teniendo en cuenta que algunos propietarios constituyen un sector regresivo y residual del latifundismo español; estos últimos pueden acceder al crédito oficial sin que sea conveniente favorecer a dichos propietarios, al modo como se hizo en las leyes anteriores, con líneas especiales de crédito a su favor.

La cuestión de la adjudicación de las fincas sancionadas adquiere la mayor importancia, dado que en la Ley se hacen varias referencias, de una parte, a la solución de problemas sociales, siendo necesario que el Decreto que establece normas y preferencias de adjudicación en ese sentido lo hiciese en concordancia con los Entes Territoriales Autónomos y las respectivas organizaciones profesionales agrarias; de otra parte, el contenido primordialmente técnico-económico, que caracteriza a la Ley, debe quedar garantizado, a poder ser, asignando tierras que lleguen a alcanzar una dimensión económicamente viable y se eviten parcelaciones que vayan en contra de unidades viables de explotación.

Debe observarse asimismo que no se ha dado preferencia a los arrendatarios, si los hubiere, de la finca sancionada, en el caso de que la deficiencia no les fuese imputable, con el fin de proteger sus derechos sobre la explotación que cultiven; sin embargo, entendemos que, a falta de la correspondiente explicitación en esta Ley, debe aplicarse la prelación establecida en el artículo 158 de la L. R. D. A. (20).

No obstante, la previsión realizada sobre la adjudicación de las fincas destaca en relación al régimen derogado, ya

---

(20) En este artículo se da preferencia al arrendatario, le sigue el aparcerero y las Entidades asociativas o cooperativas.

que anteriormente, a través de los artículos 156 y siguientes, 166 y 167 de la L. R. D. A. se utilizaba el mecanismo de la subasta pública de modo que el beneficiario de la expropiación podría ser aquel que mediante licitación pagara el justiprecio que resultara superior al tipo inicial de licitación, tipo fijado según la valoración de los artículos 241 y siguientes de la L. R. D. A. y el sistema del tercer perito, y se obligase a realizar las mejoras previstas en el plan. Sólo cuando la subasta quedase desierta se preveía la posibilidad de que la Empresa Nacional de Transformación Agraria fuese la beneficiaria. Ahora se ha producido una innovación a la vista de las posibles personas destinatarias de la expropiación, pudiéndose observar que la primera persona será siempre el IRYDA, como se desprende del artículo 10 de la L. F. M. M., en que se establece que «las fincas o derechos que se adquieran o expropian conforme a esta Ley podrán ser adjudicadas...», lo que significa que este organismo puede asumir la realización de mejoras y después subarrendar.

Un detalle observado que debe ser criticado en relación a los beneficiarios de la expropiación lo constituye el hecho de que cuando se adjudica la finca a trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a cultivadores directos y personales, quedarán sometidos en todo caso a planes de explotación y mejora que supongan al menos un grado y un plazo de transformación similares al propuesto a la propiedad (art. 10, 1.º), lo que significa que no quedan vinculados exactamente por el mismo plan, pudiendo la Administración introducir modificaciones con la única condición de que exista similitud. La enmienda número 65 proponía sustituir esa redacción por la de que los «planes de explotación y mejora respondan a las mismas directrices y plazo de transformación propuestas inicialmente a la propiedad», pero la Ponencia entendió, y así prevaleció, que esta «segunda redacción no supone meramente cambios de estilo, sino que obedece al criterio de que los adjudicatarios hayan de cumplir las mismas condiciones propuestas inicialmente a la propiedad y no a otras que, aunque similares, pudieran no ser las mismas» (21).

(21) *B.O.C.*, loc. cit., pág. 60/18.

---

Pero la admisión de la similitud de planes puede encerrar importantes diferencias que podrían hacer cambiar la actitud del propietario expropiado en relación a su negativa inicial de realización. Si el «plan de mejora similar» del adjudicatario rebaja las exigencias del plan impuesto al propietario expropiado deberá dar lugar a entender ha variado la causa expropiatoria y, por consiguiente, originar la reversión de la finca al propietario (art. 54, L. E. F.).

El hecho de que la Administración pueda acceder, según su discrecionalidad, a la propiedad de la finca, podría sugerir la posibilidad de querer convertir a la Administración en un gran propietario (art. 9, 1.º); sin embargo, esta atribución tiene un sentido temporal y transitorio hasta realizar la adjudicación; no obstante, mediante la condición de arrendador forzoso y la posibilidad de llevar a cabo las adjudicaciones de tierras expropiadas, podrá atender a la solución de los problemas sociales sin olvidar al mismo tiempo la introducción de aquellos criterios técnico-económicos que deben presidir una explotación agraria moderna y que están en directa conexión con un planteamiento correcto del contenido de los deberes de mejorar, transformar y explotar; la Administración, mediante esta vía, dispone de medios importantes para influir eficazmente en una configuración jurídica adecuada de las exigencias productivas a imponerse a los propietarios, no debiendo olvidar su posición y función ejemplificadora.

Respecto a la cuantía de la renta que se fije por la Administración al subarrendatario, deberá tener en cuenta el justiprecio percibido por el dueño de la finca (art. 8, 1.º y 2.º) o la renta usual en la comarca cuando existan licitadores (art. 11, 1.º), pero aquella cuantía deberá incrementarse no sólo en vías de revisión anual conforme a la Ley vigente de Arrendamiento Rústico, sino también por razón de las inversiones realizadas por el IRYDA antes del subarriendo. Además, el IRYDA detraerá de la renta que haya de percibir el propietario de la finca sancionada hasta un 5 por 100 en concepto de gastos de gestión y garantía de pago contemplado en el artículo 162, 2.º de la L. R. D. A.

---

## 8. Las fincas forestales

El mismo procedimiento de expropiación del uso se observará cuando se trate de fincas forestales, si bien se celebrará convenio forzoso con el ICONA en el caso de la no aceptación del plan, en lugar de arrendamiento forzoso, debiéndose observar un régimen distinto, según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley sobre Fomento de la Producción Forestal de 4 de enero de 1977. Este artículo dice textualmente que «el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza podrá concertar, respecto de fincas no acogidas al régimen de créditos y auxilios de esta Ley, contratos administrativos para el fomento de la producción maderera en los que se establezca la contabilización de hasta el 50 por 100 del gasto en concepto de subvención y el resto en concepto de anticipo reintegrable. En dichos contratos se establecerá con carácter permanente el porcentaje distributivo entre el ICONA y el propietario del suelo, de los ingresos procedentes del vuelo creado. El anticipo reintegrable se amortizará de una sola vez o progresivamente, con cargo a los aprovechamientos, garantizando la devolución mediante el establecimiento a favor del ICONA de un derecho real de garantía sobre el vuelo que se cree».

Con el fin de que el propietario realice un plan de aprovechamiento y de fomento de la producción maderera, el ICONA aporta el 50 por 100 de los gastos que se produzcan en concepto de subvención y el resto como anticipo reintegrable, lo que será motivo para que el ICONA participe en los beneficios del vuelo creado. Pero si el propietario hubiese procedido a efectuar el plan, nada se prevé respecto a subvenciones o anticipos, ya que éstos se descartan según el artículo 5, 5.º, de la L. F. M. M., mientras que mediante el convenio forzoso se prevén esos importantes auxilios. Por tanto, si el propietario acepta voluntariamente la ejecución del plan que se le impone resultará más perjudicado que si no lo acepta y se le obliga a celebrar un convenio forzoso; esto resulta ilógico y contradictorio en las previsiones que realiza la vigente Ley.

---

## 9. Los bienes de propiedad pública

Otro tema importante es el modo en que esta normativa viene a afectar a las fincas de las entidades públicas. Si por la Ley de 1953 quedaban excluidas y por la Ley de 1971 se continuaba esa exclusión según su disposición final cuarta, en la vigente normativa se suscitan dudas ante el silencio que se observa en este extremo.

El proyecto de Ley contenía, en la disposición adicional segunda, una relativa afectación de la propiedad pública al preverse que «los bienes pertenecientes a entidades públicas, los comunales, los montes vecinales en mano común y, en general, las propiedades adscritas a aprovechamientos comunales podrán ser arrendadas directamente al IRYDA sin las formalidades de subasta o concurso y el IRYDA podrá subarrendar la explotación con arreglo a lo previsto en esta Ley; todo ello sin perjuicio de lo que sobre aquéllos establezca su legislación peculiar».

Pero esta disposición quedó suprimida ya en el trámite de dictamen de la Comisión, tras el informe de la Ponencia, por estimarse más conveniente el remitir con carácter general todo lo que afectase al régimen jurídico de la explotación de tales bienes a su legislación específica y ante la circunstancia concreta de estarse entonces tramitando una proposición de Ley sobre Montes vecinales en mano común que se convirtió en Ley el 11 de noviembre de 1980 («B. O. E.», 21 de noviembre).

No obstante, la disposición adicional segunda de la L. F. M. M. impone al IRYDA la adjudicación a particulares de las fincas que posea en propiedad, en arrendamiento o por cualquier otro título cuando se encuentren afectadas por el artículo 2.º de la presente Ley. Esta previsión puede dar motivo para entenderla aplicable a otros entes estatales que posean fincas en las condiciones legales previstas, aunque se presta a serias dudas para su extensión a bienes comunales, para los cuales se tiene la intención concreta de seguir regulando sus aprovechamientos mediante leyes específicas. Por lo que respecta a la citada disposición adicional segunda, hubiese convenido dejar prevista la exigencia de

---

que antes de proceder a la adjudicación según la prelación del artículo 10, apartado 1.º, de la L. F. M. M., se hubiesen realizado por el IRYDA todas las obras de mejora y transformación de forma previa a la cesión del uso.

#### **10. La ordenación de cultivos**

Otro aspecto importante que la Ley de 1979 no ha tenido en cuenta es la ordenación de cultivos según la climatología y la potencialidad agraria de las zonas, cuestión técnica que está obviada por la existencia de mapas agroclimáticos.

Ciertamente servirían, no para imponer mano de obra fija como pretende la vigente Ley en las grandes fincas, sino para aprovechar racionalmente la «vocación» o aptitud agraria de las distintas zonas. De esa idea de destinar la finca a aquellos cultivos de conformidad a su vocación productiva se derivará el que no deban utilizarse, por lo general, fincas de regadío para obtener cultivos cerealistas que se pueden obtener con similar ventaja económica en fincas de secano.

En este sentido, podrían establecerse precios discriminatorios cuando en fincas de regadío se sobrepase de una determinada cantidad producida por explotación, sobre todo cuando se trata de cultivos protegidos por unos precios oficiales y, por tanto, bajo control administrativo.

#### **CONCLUSIONES**

Las novedades más destacadas de la Ley comentada en relación a las anteriores, se sitúan, a nuestro juicio, en la acción expropiatoria referida tanto al uso como a la propiedad, dejando a juicio de la Administración la expropiación de la propiedad para cuando existan graves motivos de tipo económico y social; coincide y se solapa en lo referente a «lo social» con la anterior Ley de expropiación de fincas por causa de interés social de 27 de abril de 1946, hoy recogida en los artículos 241 a 255 de la L. R. D. A.; pero esta expropiación del uso tiene el inconveniente de que el pro-

---

---

pietario puede recuperar la finca al término de doce años, pudiendo encontrarla mejorada sin su participación y deberse aplicar el habitual procedimiento de indemnización por mejoras.

Se han abreviado, de manera importante y general, los plazos existentes en el trámite administrativo, al tiempo que se aplica el procedimiento de urgencia de la expropiación forzosa y se obvia la inoperancia que podría derivarse de la interposición de recursos por los propietarios, aunque esto último puede dar lugar a indefensión jurídica y a suscitar dudas sobre su constitucionalidad.

Desaparecen los mínimos superficiales de afectación para las fincas pertenecientes a personas jurídicas, consagrándose así un mayor rigor legal respecto a las demás.

Se introduce, buscando mayores concreciones, una Orden de aplicación de la Ley que desarrolla unos criterios objetivos en los que se apoya la calificación de una finca como mejorable y la periódica revisión de aquellos criterios.

Se suprimen subvenciones o bonificaciones fiscales a los propietarios de las fincas afectadas para que realicen los planes de mejora y explotación.

Se aplica la normativa de la Ley de Arrendamientos Rústicos a las fincas subarrendadas por el IRYDA, que es el encargado de poner en práctica esta Ley.

Por otro lado, observamos inconvenientes graves y de conjunto derivados de las circunstancias coyunturales, a raíz de los compromisos de la Moncloa, en los que se gesta esta Ley. La confusión del objetivo de la función social con el de utilizar la Ley con una finalidad directa paliadora del empleo plantea una configuración equívoca de los deberes de mejorar y cultivar adecuadamente, además de quedar los planteamientos al margen de una política de planificación que contemple una serie de instrumentos con una visión de conjunto y en relación a las exigencias constitucionales previstas para la propiedad como institución; se necesita una acción legislativa de conjunto y coherente que ponga claridad y orden a ese entramado normativo del sector agrario

---

que la L. R. D. A. no pudo o supo corregir. De la misma manera, aquella limitación de miras en la afectación de la propiedad pública a la actividad mejoradora, cuya regulación desea hacerse fuera de la normativa comentada, y los recortes de las garantías jurídicas de los particulares en contraposición a la amplitud de las facultades discrecionales que se conceden a la Administración, que sobrepasan, incluso, las previsiones legales establecidas, como en el caso de la fijación de criterios objetivos para la calificación de una finca como mejorable, así como otros detalles menores, ya apuntados, constituyen serios obstáculos a un planteamiento profundo y general de la actividad mejoradora y cultivadora en nuestro país.

---

## RESUMEN

*Una agricultura eficiente requiere un aprovechamiento racional y adecuado de los recursos agrarios, los cuales van siendo cada día más escasos, mediante la configuración y exigencia de una correcta actividad mejoradora y cultivadora realizada por los poseedores del suelo rústico.*

*Para atender aquella necesidad, planteada por la progresiva escasez del suelo rústico, debe partirse de unas previsiones normativas lo más objetivas posibles las cuales, arbitrando medidas de tipo coactivo, además de las incentiadoras y organizadoras de servicios, eviten eventuales o permanentes caprichos improductivos, tanto de los particulares como de los entes públicos en sus respectivos bienes. Para hacer realidad y llenar de concreción los deberes de mejorar y cultivar la tierra, postulados de manera general por la llamada «función social de la propiedad», debe atenderse a la capacidad y «vocación» productivas de las distintas regiones españolas.*

*Este planteamiento induce al examen de la legislación existente en nuestro país sobre fincas mejorables y, más concretamente, sobre la vigente Ley de 16 de noviembre de 1979 y su Orden de aplicación de 25 de marzo de 1980. Se estudian los aspectos más destacados de la ley actual, se ponen de manifiesto los puntos más criticables, desligándose en lo posible del componente político, y se apuntan orientaciones o criterios más acordes con una mayor eficacia y operatividad de esta normativa.*

## RÉSUMÉ

*Une agriculture efficace requiert qu'on profite rationnellement et convenablement des recours agraires, qui sont de jour en jour moins considérables, au moyen de la configuration et de l'exigence d'une correcte activité d'amélioration et de culture, réalisée par ceux qui font produire les espaces cultivables.*

*Pour fournir le nécessaire à ce besoin, imposé par la progressive pauvreté du sol rustique, on doit partir des plus objectives prévisions possibles, en arbitrant des mesures de type coactif ainsi que d'autres, stimulantes et organisatrices de services, pour éviter les caprices improductifs éventuels ou permanents, aussi bien des particuliers que des institutions publiques avec leurs biens respectifs. Pour transformer en une réalité et emplir de concrétion les devoirs d'améliorer et de cultiver la terre, postulés d'une manière générale par ce qu'on appelle «la fonction sociale de la propriété», on doit veiller à la capacité et à la «vocation» de production des différentes régions espagnoles.*

*Cette planification induit à l'examen de la législation qui existe dans notre pays sur les fonds de terre qui peuvent subir une amélioration et, plus concrètement, sur la Loi, aujourd'hui en vigueur, du 16 novembre 1979 et son Ordre d'Application du 25 mars 1980. On y étudie les aspects les plus saillants de la Loi actuelle, on y souligne les points les plus criticables, en évitant, tant que possible, le composant politique, et on y consigne une orientation ou des critères les plus d'accord avec une plus large efficacité et un meilleur traitement de cette normative.*

---

---

---

### SUMMARY

*An efficient agriculture requires an adequate and rational use of resources, which are each day growing scarcer. The efficiency can be achieved by demanding suitable improvements and usage by holders of rural land.*

*To fulfill that necessity —caused by the increasing scarcity of rural land— one must start from the most objective normative provisions possible. These provisions, through coercive measures, can both organize and stimulate services, and avoid short-run and long-run unproductive use of resources by private and public agents. The duties of improving and cultivating rural land —postulated in a general manner by the so called «social function of property»— can be put into practice and realized by taking into account the productive potential and capacity of the different Spanish regions.*

*This approach leads one to examine the existing legislation in our country on farms with recognizable potential, specifically the current legislation of the 16th november, 1979, and of the 25th march, 1980. Leaving aside as much as possible the political component, both the most important and the most criticizable points of the legislation are studied. Also, some criteria that may increase the efficiency and applicability of the legislation, are pointed out.*

