

MEJORA FORZOSA DE FINCAS RUSTICAS

Por

ALEJO LEAL

Doctor en Derecho y Registrador de la Propiedad

El Derecho civil español no contiene normas que impongan a los propietarios, en particular a los propietarios de fincas rústicas, la obligación de hacer un uso determinado de sus fincas. Sin embargo, el artículo 348 del Código civil, al decir que "la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa *sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*", ha abierto un amplísimo cauce a la posibilidad de que el ordenamiento jurídico vaya recortando indefinidamente la autonomía de los propietarios.

Un gran caudal de disposiciones de naturaleza administrativa, y muchas veces de carácter transitorio, ha venido a imponer a los dueños de fincas rústicas obligaciones concretas. Estas disposiciones, verdaderas ordenanzas de necesidad algunas, que se han dictado en interés del orden público o con finalidad social, no han tratado de perfilar la configuración de la propiedad privada como institución. Recuérdense, entre otras, las leyes sobre intensificación de cultivos y laboreo forzoso.

Recientemente se han promulgado otros textos legales que han urgido de modo más amplio a los titulares del dominio de predios rústicos el cumplimiento de su función de un modo determinado. Entre ellas se encuentra la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre declaración de fincas manifiestamente mejorables (1), que ha de ser objeto de nuestro especial examen, y de la cual es raíz de donde toma su savia constitucional el último párrafo del artículo 30 del Fuero de los Españoles, al decir: "La riqueza no puede permanecer inactiva..."

Nos proponemos dar una idea lo más clara posible de la significación que a nuestro juicio tiene esta Ley, así como de su contenido. A tal efecto, y procediendo ordenadamente, intentaremos fijar el concepto legal de "finca mejorable", exponer el procedi-

(1) En lo sucesivo, para abreviar, la designaremos con la sigla L. F. M.

miento declarativo de esta cualidad y contornear la noción del plan de mejora o explotación a que ha de ser sometido el predio. Seguidamente trataremos de penetrar, aunque sea someramente, en los fundamentos de hecho y doctrinal de la L. F. M., y finalmente, examinaremos el sistema que la misma adopta respecto a la ejecución del plan (2).

FINCAS MEJORABLES

1. *Concepto legal.*—“Finca mejorable”, para los efectos legales, es sólo la que por decreto sea declarada tal, y no cualquier finca capaz de ser mejorada. Pero no todas las fincas en que puedan realizarse mejoras son susceptibles de convertirse en objeto de aquella declaración, sino que el ámbito de aplicación de ésta ha quedado circunscrito a las fincas en que concurren ciertas circunstancias de estado actual y de aptitud para la transformación. “Para que una finca se declare *mejorable* será preciso que, en su totalidad o en una parte importante, esté constituida por terrenos incultos, fundamentalmente desprovistos de arbolado, cubiertos de jara, palmito, lentisco, retama u otros matorrales, y que, desde un punto de vista técnico y estrictamente económico, sean susceptibles de: a) cultivo agrícola realizado por alternativas de plantas herbáceas o por plantación de especies arbóreas o arbustivas aprovechables por sus frutos. b) Incremento de su aprovechamiento forestal o dedicación del terreno a pastos permanentes mejorados o de larga duración, si careciesen de posibilidades agrícolas normales. En todo caso, el cambio de destino productivo del terreno deberá contribuir a la defensa y conservación del suelo” (art. 2.º, I y II) (3).

Este precepto debe ser relacionado con los párrafos 2.º del artículo 1.º, y 3.º del artículo 2.º. Aquél dice: “Quedan excluidos del ámbito de esta Ley los montes y terrenos pertenecientes al Estado, Provincia, Municipio o establecimientos públicos, que se regirán por su legislación especial” (4). El último ordena que “la extensión

(2) Para una visión de conjunto, puede verse nuestro trabajo “La ley sobre fincas manifiestamente mejorables”, publicado en el *Anuario de Derecho Civil*, tomo VII, fasc. 1, págs. 175-196.

(3) Siempre que no se exprese otra cosa, los artículos que aquí se citan corresponden a la L. F. M. Los números romanos que siguen al que indica el artículo se refieren a los párrafos de éste.

(4) Es de advertir que conforme a la orientación seguida por la L. F. M. el Decreto de 16 de junio de 1954 autoriza en los montes incluidos en el Catálogo de los de utilidad pública, el cultivo agrícola de aquellas por-

mínima que los terrenos incultos, que constituyan la totalidad o parte importante de la finca, deban tener para ser objeto de esta Ley se fijará en atención a la calidad, situación y demás circunstancias de los mismos, con arreglo a las normas que al efecto señalen las disposiciones complementarias que habrán de dictarse para la aplicación de la presente Ley”.

Así, podemos decir que *finca mejorable* es cualquier predio no perteneciente al Estado, a la Provincia, al Municipio ni a ningún establecimiento público, al que por medio de decreto se asigne aquella calificación por ser comprensivo de terrenos que, estando incultos en la extensión que fije la Administración pública, sean técnica y económicamente susceptibles de cultivo agrícola o de que se incremente su aprovechamiento forestal, o de quedar destinados a pastos permanentes mejorados o de larga duración (5).

2. *Declaración de “finca mejorable”*.—El Ministerio de Agricultura, de oficio o a requerimiento de la Delegación Nacional de Sindicatos, es el órgano competente para iniciar y tramitar el expediente para la declaración de finca mejorable. Este expediente ha de estar debidamente motivado. Entre sus trámites esenciales se cuentan: 1.º La concesión de audiencia a los interesados; y 2.º El dictamen pericial, que ha de versar sobre: a) La concurrencia en el predio de las circunstancias a que se refiere el artículo 2.º, antes transcrito. b) La viabilidad técnica del plan de explotación o mejora; y c) La viabilidad económica del mismo plan (art. 3.º, I).

No precisa la L. F. M. cuáles sean los interesados a quienes se deba dar audiencia, puesto que emplea la frase: “que hayan sido oídos los interesados y quienes acrediten interés legítimo”. Creemos que la determinación de quiénes sean todos éstos debe hacerla el instructor del expediente, obteniendo al efecto las necesarias

ciones de las superficies de los mismos que fueran susceptibles de esa clase de explotación, cuando ésta fuera compatible con la conservación de las facultades esenciales y protectoras del monte. Para que pueda autorizarse dicho cultivo, es necesario que concurra, entre otras, la condición de que la profundidad y el grado de fertilidad del suelo laborable sean suficientes para obtener de su cultivo un rendimiento que haga económicamente rentable la transformación y laboreo subsiguiente.

(5) Matiza el concepto el siguiente párrafo del discurso de defensa del proyecto de la L. F. M. pronunciado en las Cortes por D. Santiago PARDO CANALÍS: “el proyecto no coloca en entredicho a muchas fincas que, desde el punto de vista técnico, pueden considerarse mejorables, sino solamente aquellas que, como dice su enunciado, remarcando a locución adverbial, lo son “manifiestamente”, para denotar que sus medidas tienen carácter excepcional”. (V. en el número 6 de esta REVISTA, pág. 104.)

certificaciones de los Registros públicos y realizando la oportuna información; y los que no queden así legitimados de oficio, deberán acreditar, para intervenir en el expediente, estar en posesión de un interés legítimo.

El expediente puede, a nuestro juicio, comprender ya un inmueble, ya un conjunto de inmuebles integrantes de una comarca inculta. Sin embargo, en su sustanciación ha de cuidarse de que se consigne con la debida separación lo que atañe a cada una de las fincas que puedan ser declaradas mejorables. Ello es así porque la resolución que recaiga ha de referirse expresamente a cada una de ellas y no al conjunto de las mismas. No cabe forjar un plan general a la manera como se hacen los proyectos de colonización de grandes zonas regables sujetas a la Ley de 21 de abril de 1949, sino que han de especificarse tanto cada una de las fincas como el plan concreto de explotación o mejora que en cada una de las mismas haya de ejecutarse.

La declaración se ha de hacer "en cada caso y para cada finca mediante decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Agricultura" (art. 3.º, I). El decreto declaratorio deberá contener todas las circunstancias necesarias para la más clara individualización de la finca o parte de la misma a que la declaración se refiera" y las líneas generales del plan de explotación o mejora que deba realizarse (art. 3.º, II, III, IV).

Se considera atribuída a la potestad discrecional de la Administración la resolución declarativa de *finca mejorable*. Por ello a los interesados les está vedado hacer uso del recurso contencioso-administrativo para impugnarla, si bien, para su garantía, se les concede el recurso de súplica ante el mismo Consejo de Ministros (art. 3.º, VI).

El decreto declaratorio, una vez firme por no haberse recurrido contra él o por haber sido denegado el recurso de súplica, faculta al Ministerio de Agricultura para someter a la finca al plan (artículo 1.º). Esta autorización no significa que el Ministerio pueda ejecutar inmediatamente y por sí mismo el plan, sino que, como luego veremos, el Ministerio sólo puede realizar ciertos actos jurídicos conducentes a la ejecución de dicho plan. Los hechos u operaciones materiales de mejora fundiaria o de explotación del inmueble, y los actos jurídicos que unos u otros impliquen, sólo puede realizarlos la Administración previa expropiación de la finca y su adjudicación a alguno de los órganos paraestatales expresa-

mente designados para el caso de que falten empresarios privados que oportunamente estén dispuestos a poner en práctica el plan acordado.

De todo lo expuesto se deduce que el Estado, mediante la declaración de *finca mejorable*, limita las facultades que por regla general forman parte del dominio. Esencialmente, esta limitación atañe al *goce*, uso o disfrute que de la cosa puede hacer el propietario, ya que si de ordinario el dueño puede hacer de su cosa y en su cosa lo que quisiere—dentro, claro es, de los límites morales y de orden público inherentes a todo derecho, cuyo examen no es de este lugar—, el titular de una *finca mejorable* sólo puede hacer de ella el uso determinado en el decreto. No puede continuar haciendo el uso deficiente que venía realizando, pero tampoco puede hacer un uso más perfecto que el anterior, si es distinto del señalado en el plan.

La licitud, en buena doctrina, de que el poder del Estado se extienda hasta este punto es obvia. Sin menoscabo de la propiedad privada como principio básico del orden económico, del orden social y del orden jurídico, el Estado puede establecer un régimen para la propiedad misma y para sus distintas categorías o clases por razón del objeto (la propiedad rústica, por ejemplo) cuando el bien común lo exija.

EL PLAN DE EXPLOTACION O MEJORA

1. *Idea del plan.*—El artículo 1.º de la L. F. M. faculta para someter a las fincas a un “plan de explotación o mejora”. Sin embargo, omite definir lo que por tal se entienda. Es interesante, por ello, que tratemos de inducir su concepto de otros preceptos de la misma Ley.

En primer lugar, al determinar el artículo 2.º los requisitos para que una finca se declare mejorable, especifica los cambios de destino productivo de que ha de ser susceptible. Si ese cambio es la meta que ha de alcanzarse, el plan de explotación o mejora deberá comprender al conjunto de operaciones necesarias para conseguirla. Ahora bien, ese cambio se refiere a circunstancias de orden material exclusivamente; pero no son éstas las únicas que han de tenerse en cuenta en el decreto, que también deberá señalar “las líneas generales del plan de explotación o mejora que deba realizarse, determinando si es posible y conveniente la división de

la finca al objeto de establecer distintas unidades de explotación. En este caso, el plan de mejora se referirá especialmente a cada una de ellas" (art. 3.º, IV). Este precepto introduce nuevos elementos en el plan a fijar: el orgánico u organizador de la explotación, ya que puede ordenarse que se establezcan una o varias unidades económicas, y el jurídico, al poder imponerse el fraccionamiento en varias de la única finca jurídica objeto del decreto.

Así, pues, el plan puede abarcar no sólo operaciones materiales (descuajes, plantaciones, construcciones, defensas contra la erosión, obras de riego, etc.), sino también elementos formales, tanto económicos como jurídicos. Además de los antes aludidos, otros deben reputarse integrantes del plan, puesto que en el decreto "se especificará... la situación en que habrán de permanecer y, en su caso, modificarse o extinguirse los derechos de arrendamiento, servidumbre y demás de carácter posesorio que afecten a la explotación de la finca" (art. 3.º, III), y se expresará la ayuda estatal que se conceda (art. 3.º, V), ayuda que puede ser técnica y económica. Resulta, pues, que el plan ha de reorganizar el plexo jurídico soportado por el predio y ha de prever aportaciones económicas en dinero y asesoramiento técnico.

Todavía es necesario tener en cuenta otros preceptos para que pueda bosquejarse el concepto legal del plan. Uno de los más interesantes se refiere al factor tiempo. El artículo 4.º ordena en su párrafo 2.º que el propietario que manifieste su voluntad de llevar a la práctica el plan, deberá presentar un "proyecto de transformación especificando el plazo y ritmo de ejecución". "El ritmo de ejecución—dice el párrafo 3.º del mismo artículo—se fijará de forma que los desembolsos anuales guarden relación con el valor de la finca o de la unidad de explotación, y el plazo total de transformación no excederá de diez años, ni podrá obligarse al propietario a que lo realice antes de cinco." El ritmo, por otra parte, deberá fijarse para cada anualidad, pues así parece deducirse del párrafo 2.º del artículo 5.º, según el cual, puede ser sancionado el propietario que no ejecute "la labor fijada para la primera anualidad dentro del plazo y con el ritmo previsto". Una consecuencia importante se extrae de estas disposiciones, cual es la de que el plan es temporal, por lo que, una vez ejecutado, la finca o las fincas resultantes del mismo vuelven al régimen común de la propiedad rústica. El plan de explotación, pues, no es meramente uno de los elementos formales de la explotación ya montada, consistente en

la determinación anticipada de los ciclos de cultivo, de las labores a realizar y de la organización de factores necesarios para efectuarla. Es algo más que esto, pero de duración limitada.

Contribuye también a dilucidar lo que para la L. F. M. se entiende por plan el párrafo 1.º del artículo 4.º, que al ordenar que el propietario debe manifestar su deseo de llevar a la práctica "las intensificaciones o transformaciones propuestas", viene a significar que no en todo caso habrá que operar transformaciones en el ser físico del predio, aunque sí en la explotación misma, puesto que podrá prescribirse sólo la intensificación de ésta.

La frase, reiterada a lo largo del articulado, *plan de explotación o mejora* es, por el empleo de la disyuntiva "o", equívoca; pero, después de lo que antecede, resultará indudable que la L. F. M. considera equivalentes "plan de explotación" y "plan de mejora". Bajo ambos conceptos creemos que se abarca a una misma cosa: el plan de mejora para la debida explotación de la finca, o dicho de otro modo, el plan de explotación previa mejora del predio. A esta conclusión hemos llegado después de reflexionar sobre el significado con que se emplea la palabra *mejora*. Por un lado, es indudable que la ley se refiere siempre a mejoras útiles, con exclusión de las de lujo o recreo. Pero dentro de las mejoras útiles han de considerarse comprendidas todas las que aumenten la capacidad de producción, sin que sea necesario que consistan en obras o construcciones permanentes realizadas en el predio.

La Ley de Arrendamientos Rústicos de 15 de marzo de 1935 define como útiles las mejoras que "produzcan aumento en la producción de la finca o en su valor", y en su artículo 22 concede el carácter de tales a las mejoras realizadas para "el mayor valor de la finca o para su mejor explotación"; en tanto que "son de adorno o comodidad las que simplemente contribuyan al embellecimiento de la finca o a la comodidad del que la disfrute", con arreglo al mismo artículo 20. El valor de la cosa también es tenido en cuenta en el artículo 453 del Código civil para calificar a las mejoras de útiles. Este criterio de calificación no es admitido por la L. F. M., puesto que el aumento del valor del predio carece de trascendencia por sí mismo, pues sólo la tendrá en cuanto que sea consecuencia del aumento de la productividad que constituye la finalidad del plan.

De modo que el "plan" ha de ser plan de creación de una explotación o una serie de explotaciones más bien que plan de ejercicio

de la explotación ya creada. Esta aserción tiene interés, porque la significación de esta nueva modalidad de penetración de la actividad del Estado en la vida económica queda así bien perfilada. El sometimiento de las fincas a estos planes "de explotación o mejora" implica la intervención del Estado en la estructura económica nacional y en el proceso económico general, pero no implica la intervención del Estado en el proceso económico individual desarrollado por cada empresa, salvo en el período de transformación. El empresario, una vez ejecutado el plan, es decir, una vez creada la explotación conforme al plan, es tan libre de adoptar las decisiones económicas que estime oportunas como cualesquiera otros empresarios agrícolas. Puede elegir, por tanto, la combinación productiva que prefiera para el funcionamiento de la explotación. El equipo móvil a utilizar en la hacienda, las semillas y abonos a emplear, la modalidad de los contratos a celebrar con los trabajadores de la explotación, la organización del trabajo, el señalamiento concreto de los ciclos de cultivo, etc., habrán de ser considerados como materia sobre la que ha de imperar la voluntad del empresario, por ser extraña al plan a que la L. F. M. se refiere.

2. *Características del plan.*—Del conjunto de disposiciones referentes al plan de explotación o mejora que hemos reseñado se colige que la L. F. M. resulta ser expresión de una política del suelo, de una política jurídica y de una política empresarial.

Respecto del suelo, las características generales de la política que se sigue son: la defensa y conservación de la superficie productiva, el aumento de la superficie cultivada y el fomento de las mejoras territoriales.

Desde el punto de vista jurídico, la L. F. M. persigue reorganizar los derechos, reales o no, cuya existencia puede influir sobre la explotación de los predios, pero se mantiene al margen de las cuestiones relativas a distribución de las propiedades.

En cuanto a las empresas, no adopta un criterio general en cuanto a su magnitud, aunque prevé que se puedan fraccionar las fincas en varias unidades de explotación; se preocupa de adoptar las medidas convenientes para que obtengan el beneficio necesario, ya que la explotación a implantar ha de ser económicamente rentable; y fomenta su constitución y hace posible esta rentabilidad con las subvenciones y auxilios que como ayuda estatal han de concederse.

Por otra parte, la L. F. M. es notoriamente propulsora de la empresa privada, como luego tendremos ocasión de estudiar.

FUNDAMENTOS DE LA LEY

1. *Situación de hecho.*—La exposición de motivos de la L. F. M. refleja una situación de hecho que constituye su punto de partida. Dicha exposición acusa la existencia actual en España de dilatadas superficies de terreno que están prácticamente abandonadas desde el punto de vista agrícola, de suerte que de éstas sólo se obtienen aprovechamientos de frutos naturales o espontáneos, o aquellos otros que resultan estrictamente imprescindibles para atender frugalmente las necesidades del corto número de familias que sobre tales superficies viven.

Entre estos terrenos—se dice—hay parcelas aptas para ser labradas y que pueden ser fructíferamente transformadas si se lleva a la práctica un plan de mejora de la totalidad del inmueble o del conjunto de inmuebles que integran la comarca.

Frente a esta situación de la tierra, elemento básico de la producción nacional, la exposición de motivos contempla las necesidades de la población, el mejoramiento del nivel de vida de la clase campesina en particular y de todos los españoles en general, y especialmente la circunstancia de que respecto de ciertos productos fundamentales somos deficitarios. Aunque respecto de algunos de éstos “las producciones actuales satisfacen las demandas, no se ha llegado al límite de nuestra capacidad de consumo, por lo que, si no se prevé la contingencia de que el mejoramiento del nivel de vida nos permita llegar a alcanzarlo, se manifestaría en ese momento un acusado desequilibrio entre la oferta y la demanda”.

Estas frases nos sugieren algunas reflexiones que tal vez no sean impertinentes en este lugar.

2. *Bienes y necesidades.*—Si es un principio fundamental de la convivencia humana, y por tanto, del orden social—que quiere decir tanto como orden en las relaciones interhumanas—, que las cosas, en general, deben satisfacer las necesidades de todos los hombres, verdad es que este principio tiene especial validez referido a la tierra, de la cual se han de extraer los alimentos necesarios para toda la humanidad.

La aplicación virtualmente permanente de los frutos de una determinada porción de la tierra, y por tanto, indirectamente, del

suelo mismo en cuanto causa o fuente de la producción de aquéllos, a esas necesidades, es el fenómeno primario en que consiste la apropiación de la tierra por grupos sociales o por individuos, hecho repetido en todos los tiempos. Pero la trascendencia de esa apropiación ha variado por la sobrevenida de dos mutaciones (que se han influido recíprocamente) en los presupuestos de aquélla: la existencia de tierras apropiables y la existencia de necesidades a satisfacer con aquellos frutos.

Efectivamente, la superficie terrestre no ha aumentado de extensión, pero sí de capacidad productiva, y con ella se ha elevado la cantidad de bienes económicos puestos al alcance de la humanidad. El aumento de esta capacidad de producción ha tenido lugar en dos aspectos: ampliándose la extensión de la tierra cultivable, e incrementándose la productividad de las superficies cultivadas. El aumento de necesidades ha derivado principalmente del crecimiento de la población, y secundariamente, de la elevación del nivel de vida exigido por la población total y no por las masas otrora infradotadas.

La presión del aumento de necesidades es lo que ha movido a ampliar la superficie cultivable y su productividad; pero el éxito en esta empresa conseguido ha repercutido, en unión de otros factores, en el desarrollo de la población y de nuevas necesidades, que a su vez han contribuido al perfeccionamiento de los métodos agrónómicos, sucediéndose indefinidamente esta recíproca influencia.

Cuando la población aumenta y no hay tierras vacantes (6) ni dentro ni fuera del país, la sociedad, dentro de la situación jurídica existente, intenta, naturalmente, reorganizar la producción y el consumo, y si es capaz de llevar a feliz término tal reorganización, se opera una transformación de los sistemas de cultivo o de aprovechamiento de la tierra, e incluso del régimen de propiedad agraria (cesiones de tierra en arrendamiento, en aparcería, en enfiteusis; cesiones de derechos parciales sobre las fincas, tales como el de labrar ciertas extensiones, etc., o transmisiones dominicales de los predios).

Si la sociedad por sí misma se muestra incapaz de subvenir a esas necesidades, las medidas a adoptar deben ser distintas según que la tierra y el trabajo puedan ser los únicos o preponderantes

(6) Hablamos de vacación, dándole un significado jurídico, o sea, en el sentido de tierras sin propietario.

factores de la producción agraria, o el capital pueda y deba intervenir de modo importante en ésta.

3. *Ruptura del equilibrio entre los bienes y las necesidades.*— La incidencia de estos aumentos de necesidades sobre la organización económica y jurídica del agro ha producido, como es lógico, efectos diversos según las circunstancias.

Cuando en la producción agrícola intervienen de modo preponderante y casi exclusivo la tierra y el trabajo, la solución puede consistir en una redistribución de la propiedad de la tierra o de su posesión por cualquier título legítimo entre los que hayan de explotarla. Es la solución que han llevado o intentado llevar a la práctica diversas "reformas agrarias" u operaciones político-sociales similares, en las que se pretende sencillamente dar medios estables de vida a los agricultores que carecen de tierras, reduciendo las propiedades de los terratenientes que no explotan sus predios o los explotan deficientemente. Este es el fundamento de las campañas contra los latifundios que se desarrollaron hace unos lustros.

Los repartos de tierras que en una u otra forma se realizaban o propugnaban, se apoyaban en la creencia de que elevando a los agricultores en paro o a los arrendatarios con contratos de escasa duración a la categoría de propietarios, se resolvía el problema del campo. Esto suponía, si no una relación de igualdad entre la población agrícola excedente y el número de unidades fundiarias a crear en las fincas expropiadas y luego a repartir, sí la existencia al menos de una proporción entre unos y otras que hiciera posible dar empleo a una buena parte de la mano de obra inactiva o inestablemente instalada. Pero, por otra parte, suponía que la población dedicada a la agricultura en un momento dado, debería seguir estando destinada a esta profesión.

Mas es lo cierto que contra lo que muy frecuentemente se creyó durante algún tiempo, o al menos se practicó durante siglos, económicamente no es posible subdividir la tierra de modo indefinido, sino que racionalmente debe ponerse un límite a esta subdivisión, límite determinado por lo que debe considerarse unidad mínima de cultivo. Por tanto, puede ocurrir, y ocurre muy frecuentemente, que el reparto de la tierra no sea suficiente para resolver el problema, aun suponiendo que fuera el medio por otros conceptos apto.

En segundo lugar, puede suceder que una parte de la población activa dedicada a la agricultura deba transferirse a otras profe-

siones. Esta es la corriente mundial, que acusa en los países más adelantados un menor porcentaje de la población total cuya profesión es la agricultura (7). La ocupación de la mano de obra del campo puede conseguirse mediante la creación de actividades no agrícolas que absorban la población excedente. En los países de baja industrialización, la política económica tiende a intensificar ésta, sin pretender que la agricultura por sí misma resuelva el problema social del campo.

En tercer lugar, el aumento de la población puede no ser la única causa determinante del aumento de la demanda de productos, sino que éste sea ocasionado por el mejoramiento del nivel de vida de la población, y puede ocurrir que la población activa agrícola esté toda empleada, e incluso que haya puestos de trabajo vacantes que no puedan ser cubiertos. Entonces a nada conduciría, desde el punto de vista económico, la redistribución de la tierra, que en algún momento puede ser incluso perniciosa.

La solución que entonces se impone ha de ser otra, y de carácter complejo, porque la simple actuación sobre uno de los elementos en juego no bastaría (8). Sin embargo, destaca un factor como ingrediente de aquélla: el de la inversión de capitales en la agri-

(7) La población mundial empleada en la agricultura en el año 1949 y su producción por persona en el año 1947-48, es la siguiente:

PAISES	Población total — Millones	Población agrícola — Millones	Porcentaje de la población agrícola	Producción por persona en la agricultura Tm.
Canadá y EE. UU. ...	163	33	20	
América Central y Méjico... ..	50	33	67	2,57
América del Sur	107	64	60	0,48
Europa	391	129	33	0,88
Oceanía	12	4	33	2,38
Asia	1.255	878	70	0,22
África	198	146	74	0,12

(Datos tomados de *La Réforme Agraire. Les défauts de la structure agraire qui entravent le développement économique*. Nations Unies, Département des questions économiques. New York, 1951. Págs. 3 y 4.)

(8) La conveniencia de poner en práctica programas generales o combinar diversas medidas, más bien que aplicar algunas de éstas aisladamente para mejorar las condiciones de vida en muchos países, se recalca insistentemente en las conclusiones con que finalizan los estudios realizados por las Naciones Unidas en cumplimiento de la resolución 401 (V), adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1950. Como afirmación de carácter general, se consigna en la quinta de aquéllas que el grado de

cultura para el aumento de las producciones por unidad de superficie cultivada. Si no hay tierras vacantes y la agricultura no produce bienes suficientes porque los métodos de cultivo son rudimentarios, o al menos anticuados o pobres, hará falta mejorar las explotaciones. A este efecto habrá que perfeccionar el equipo fijo, realizando las transformaciones fundiarias adecuadas e incorporando al suelo los "bienes" convenientes para su mejor explotación, tales como edificios, plantaciones, etc., y renovar o completar los instrumentos de cultivo; todo lo que implica inversión de capital.

Cuando el capital pueda y deba tomar parte importante en la producción agrícola, la redistribución de la tierra, aun existiendo excesiva oferta de trabajo, resulta inadecuada, y aun puede resultar contraproducente si se efectúa transfiriendo la tierra de las manos de quien dispone de capitales a las de quienes carecen de esos capitales. Si razones de equilibrio o estabilidad social o política, o de fortalecimiento de la personalidad individual, demandan en esta hipótesis la redistribución de la tierra, ella ha de ir acompañada de una redistribución del capital mediante subvenciones o créditos a largo plazo y sin interés o con interés módico.

Si los propietarios actuales tienen capitales disponibles o la redistribución se verificara en favor de adjudicatarios provistos de ellos, o que puedan obtenerlos por sus medios propios, y sin embargo no fueran invertidos en las explotaciones por falta de rentabilidad, o por no depender exclusivamente de la voluntad de cada uno de aquéllos la ejecución de las mejoras necesarias, se hace preciso el estímulo económico indispensable para que la explotación sea rentable, y, además, en el segundo caso, se precisan medios

mejoramiento general de las condiciones de existencia gracias a una reforma de la estructura agraria y, especialmente, gracias a una nueva distribución de la propiedad de la tierra, depende en gran modo de las relaciones entre la población, la tierra y los demás recursos (pág. 98); pero es de advertir que el término "estructura agraria" es empleado para significar el cuadro orgánico de la producción agraria, entendiéndose por tal, en primer lugar, el sistema o régimen de propiedad del suelo, o sea el derecho escrito o consuetudinario que rige la propiedad inmobiliaria; después, el modo como la tierra está repartida entre las grandes y pequeñas explotaciones, y los sistemas de aparcería o de arrendamiento, es decir, lo que se relaciona con la explotación de la tierra y la distribución del producto entre aparceros y propietarios; luego, la organización del crédito, de la producción y de la venta, y los modos de financiar la agricultura, las cargas fiscales impuestas a la población rural y los servicios que los Gobiernos ponen a su disposición, tanto técnicos como de instrucción, higiene, abastecimiento de aguas y comunicaciones. (NATIONS UNIES: *Le Réforme Agraire...*, pág. 5.)

jurídicos suficientes para imponer decisiones económicas congruentes a los interesados o para sustituir a los recalcitrantes.

Mas si el propietario dispone de medios jurídicos y de medios económicos propios o concedidos por el Estado para mantener una explotación rentable, y a pesar de ello no realiza la explotación adecuada de su predio, el Estado ha de actuar necesariamente (9). Y puesto que su actitud no puede ser la de respetar la libertad del propietario considerando al dominio como un derecho intangible, ni la de suprimir la propiedad privada de la tierra, debe regular la propiedad privada como institución, imponiéndole obligaciones que cumplir, por no ser un derecho soberano respecto de la comunidad, sino que está ordenado a un fin y subordinado al interés general o bien común (10).

4. *El régimen de la propiedad privada.*—La regulación de la propiedad privada puede prevenir muy diversas actuaciones: a) la sustitución del propietario actual por otra persona cuando aquél haga un uso contrario al bien común (11); b) el establecimiento de la obligación de hacer un uso determinado de las cosas, en este caso de los predios, conminando, para caso de incumplimiento, con a') la imposición de una multa u otra sanción análoga (12); b') la efectucción de las labores contra o sin la voluntad del propietario, ya

(9) La preocupación que el Estado debe sentir por la explotación adecuada del suelo nacional, la refleja Alfonso X el Sabio en la Ley 1.^a, título XI, Partida 2.^a:

“Tenudo es el Rey non tan solamente de amar e honrar e guardar a su pueblo... mas a la tierra misma de que es Señor. Ca pues que el e su gente bien de las cosas que en ella son, e han della todo lo que les es menester, con que cumplen e facen todos sus fechos, derecho es la amen e la honren e la guarden. E el amor que el Rey la deve auer, es en dos maneras. La una en la voluntad. La segunda en fecho. La que es en voluntad deve ser cobdiciando que sea bien poblada e labrada... La segunda, que es en fecho, es en facerla poblar... e labrarla porque ayan los omes los frutos della mas abundantemente. E maguer que la tierra non sea buena en algunos lugares para dar de si pan e vino e otros frutos que son para gouerno de los omes, con todo eso non deve el Rey querer que le finque yerma ni por labrar, mas facer sobre ella aquello que entendieren los omes sabidores.”

(10) Sobre distintos aspectos de la función social de la propiedad, puede verse nuestro trabajo antes citado.

(11) El I Congreso Nacional de F. E. T. y de las J. O. N. S., celebrado en Madrid en octubre de 1953, aprobó la siguiente conclusión: “LXXVII.—... Será causa de expropiación, por procedimiento de urgencia, el incumplimiento reiterado de las obligaciones sociales que la propiedad implica, la falta de cultivo de las tierras y el cultivo inadecuado o deficiente que redunde en perjuicio de la economía nacional.”

(12) Es el caso de la Ley de 5 de noviembre de 1940, a que luego nos referimos.

por a") la Administración pública (13); b") por otros particulares a quienes el Estado conceda este derecho (14), y c) el otorgamiento al propietario de la alternativa de efectuar la explotación en la forma debida o ser expropiado.

Todas estas fórmulas pueden ser compatibles con la propiedad privada, institución que tiene una esencia y unos accidentes como cualquiera otra, y funciona dentro de un determinado régimen u orden jurídico y dentro de un orden económico y social, sujetos a cambios que pueden rozar a una y otros. Puede mantenerse intacto el régimen legal de la propiedad y, sin embargo, desvirtuarse la institución por las modificaciones operadas en la vida económica y social. Por el contrario, no todo cambio de régimen legal de la propiedad ha de implicar un ataque a su esencia, sino que puede

(13) Este criterio siguió, por ejemplo, el Decreto-Ley de 7 de mayo de 1931, hoy derogado, que ordenó que si el propietario, después de requerido para ello, no laboreara tierras ya roturadas, la Comisión Municipal de Policía Rural debería mandar ejecutar las labores, pasando luego la cuenta a aquél para su pago.

(14) Es curioso recordar que la facultad de labrar eriales de pertenencia ajena estaba reconocida en el Fuero Viejo de Castilla redactado en tiempos de Alfonso VIII y luego sometido a distintas modificaciones hasta que le dió redacción definitiva Don Pedro el Cruel. Así resulta de la ley III del título 2.º de su libro IV, que dice: "Esto es Fuero de Castilla: Que si alguna tierra yace erial, e la labra algund labrador, e quando viene el tiempo de coger el pan, viene suo dueño de la tierra, e quier la segar, e levar el pan della, deve el que la labró, levar el pan della, e al dueño darle suo derecho de tercio de quarto, qual fuer la tierra, maquer que la aya labrado sin mandado de suo Dueño."

También es interesante que un derecho análogo fué reconocido por los Sumos Pontífices. Para demostrar que la Iglesia católica nunca admitió la tesis que atribuía al dominio el carácter de derecho absoluto, GARRIGUET cita diversas disposiciones de los Papas, desde Clemente IV (año 1241), y entre ellas la de Clemente VII, quien el año 1523 ratificó un Decreto de Sixto IV, por el que se permitía a cualquiera labrar y sembrar en el territorio de Roma y del patrimonio de San Pedro un tercio de los campos incultos, quienquiera que fuera el propietario: Monasterios, Cabildos, Iglesias, lugares consagrados o personas privadas o públicas, con tal de que se hubiera solicitado permiso, y aun en el caso de no obtenerlo. Y además dispuso que el tercio de las tierras deberían ser labradas todos los años, sembradas y destinadas a la recolección del trigo "y será permitido a cualquiera que lo desee tomar esas tierras para cultivarlas, con la reserva de que si los propietarios mismos consienten en cultivarlas ellos o en hacerlas cultivar, no podrán ser desposeídos de este derecho... pero si rehusasen cultivarlas, será permitido a todos los ciudadanos... tomar el tercio de sus tierras... sin que pueda ponérseles ningún impedimento, bajo pena de una multa de quinientos ducados de oro de nuestra moneda por cada vez que se prohíba labrar o hacer labrar esas tierras. Los que las cultiven... no estarán obligados a pagar renta en dinero, pero sí a entregar la quinta parte de los granos recolectados." (GARRIGUET (L.): *La propiedad*. Madrid, s. f., t.º 1.º, pág. 130.)

significar el único modo de preservarla mediante la alteración de sus accidentes.

En ocasiones será difícil dilucidar si una determinada medida legislativa lesiona la esencia de la institución o no. Sin embargo, creemos que en la mayor parte de los casos no son las leyes referentes al derecho de propiedad mismo las que más ponen en peligro de destrucción a la médula de dicho derecho, sino ciertas situaciones de hecho, e incluso algunas leyes de las que se suelen comprender en el Derecho económico e ignorar cuando se trata de instituciones de Derecho privado.

El Estado, indudablemente, tiene amplias facultades para establecer un régimen legal de uso y disfrute de las tierras. Esto es válido para la propiedad agraria. Las leyes pueden y deben configurar la institución, dotarla de un Estatuto jurídico que determine su estructura, o lo que es lo mismo, su espíritu (naturaleza social) y su cuerpo, compuesto de materia (los objetos susceptibles de apropiación) y forma (facultades inherentes al dominio y servicios anejos a la titularidad dominical). Esta regulación no sería contradictoria de la esencia de la institución misma, como no lo son las normas que disciplinan la dinámica de los derechos reales concretos: su nacimiento, su modificación, su transmisión por actos *intervivos* o *mortis causa*, y su extinción.

El hecho, constante durante siglos, de que el legislador se haya abstenido de regular de una manera expresa aquella estructura, no quiere decir sino que la regulación no ha sido necesaria. Sin embargo, esa estructura no dejaba de estar regulada por el Derecho, ya que parte de él son las costumbres jurídicas. Ahora, en cambio, puede ser necesario que el legislador cree nuevas normas, ya dotando de un Estatuto jurídico a la institución, o ya regulando aspectos parciales de ésta. Esto es lo que viene haciéndose en España, donde se van sentando jalones para una ulterior construcción legal.

La L. F. M., de entre los criterios antes indicados, ha optado por imponer un uso determinado de la finca, pero dando al propietario la facultad de elegir libremente entre cumplir esa obligación o ser sustituido en su derecho dominical mediante la expropiación del inmueble previo pago de un precio (15).

(15) La tesis que la L. F. M. aplica ha sido defendida, claro es que en líneas generales, por numerosos escritores españoles. Algunos de ellos actuaron como verdaderos precursores de muchas reformas sociales, si-

5. *El concepto del equilibrio económico.* — Para llegar a esta conclusión, el legislador ha partido de un concepto adecuado del equilibrio económico.

No hay duda de que en la actualidad la economía nacional es un todo orgánico, que a su vez forma parte del todo superior que está constituido por la organización social del país, y que en otro sentido forma parte, sin perjuicio de aquella unidad, de la economía mundial en que está inserta. Ello no quiere decir que no haya unidades económicas inferiores autónomas, sino que todas ellas están integradas en la economía nacional y deben desenvolverse en función de ésta. La economía nacional, más que la suma de las actividades económicas particulares, es la unidad resultante del conjunto de todas ellas, cuyo fin es satisfacer las necesidades materiales de toda la comunidad nacional bajo el imperio de la justicia. Esa unidad requerirá la existencia de un sistema de actividades cuyo equilibrio es indispensable para su correcto funcionamiento (16).

Siendo el fin de la economía nacional el apuntado, es indudable que el organismo productivo ha de estar orientado hacia el con-

guiendo las doctrinas del catolicismo social. Entre ellos, podemos citar: AZNAR (S.), quien en su discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, titulado "La abolición del asalariado", en el año 1921, dijo: "Contra los propietarios que no hacen producir convenientemente sus campos, o que deliberadamente dejan perder el agua de una fuente mineral, hay la defensa social de la expropiación". MORÁN (J. F.), como ponente del tema: "Los abusos del régimen capitalista" desarrollado en la Asamblea de Estudios Sociales de Malinas de 1924, propuso la siguiente conclusión sobre el epígrafe "Latifundios": "Cuando el bien común exija el cultivo de los latifundios incultos, los propietarios tienen el deber de cultivarlos por sí o por otros, y caso de no cumplirlos, el Estado puede y debe imponerles su cumplimiento, llegando, si es preciso, a la expropiación forzosa, previa la debida indemnización". Esta tesis fué defendida extensamente por AZNAR (S.) en un trabajo que publicó el mismo año en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. (V. AZNAR: *Ecos del catolicismo social. Estudios económico-sociales*.—Instituto de Estudios Políticos, 1946, págs. 9 y 113 y siguientes.) LEAL RAMOS (L.). En su conferencia "Factores jurídicos y sociales del problema agrario", dada en la Semana Social celebrada en Zaragoza el año 1934 afirmó: "Oblíguese a cultivar bien, a que se intensifique el cultivo donde sea económicamente factible. Para ello tiene perfectísimo derecho el Estado, siempre que se mueva dentro de lo que el bien social haga preciso". (Véase en *Problemas agrarios de España*. Crónica de la Semana Social. Madrid, 1934.)

(16) El equilibrio del sistema económico se alcanza, dice Virro, "cuando el logro de los fines sociales sea el máximo compatible con las particulares condiciones en que se encuentre el sistema mismo, esto es, cuando el grado de importancia de los medios empleados corresponde exactamente al grado de importancia de los fines sociales". "El conjunto de las actividades económicas de cada individuo y las acciones de la autoridad social,

sumo, no hacia la utilidad o lucro económico del empresario o del conjunto de productores de cada empresa. Pero, por otra parte, realmente, ese consumo hacia el que se orienta la producción no es el que está representado por la demanda actual de bienes. Racionalmente, la economía nacional debe aspirar a que la producción abastezca la demanda existente, pero también a la que fundamentalmente pueda y deba sobrevenir. Ello quiere decir que si la demanda actual de bienes no corresponde a las existentes necesidades actuales de una vida humana y digna, la producción debe adecuarse a la demanda en potencia, arbitrándose al propio tiempo los medios necesarios para que se convierta en demanda en el acto. Por otra parte, si las necesidades reales actuales han de aumentar en lo sucesivo (por aumento de población, por ejemplo), el organismo productivo ha de prevenir su adaptación a esa ulterior demanda. Cuando la producción sea la adecuada a las necesidades propias de una vida humana de toda la población, puede decirse que existe el equilibrio económico. En cambio, no existe tal equilibrio, aunque coincidan la oferta y la demanda de productos, si la demanda es inferior a la que debe ser, por carecer una parte de la población de medios para adquirir bienes necesarios para una vida humana y digna (17).

La exposición de motivos de la L. F. M. se transparenta lo suficiente para permitir ver, a nuestro juicio, esta concepción como motor de los preceptos de ésta. De aquella exposición resulta que el fin remoto que se persigue es elevar el nivel de vida de la población mediante el aumento de la producción agrícola nacional

la cual sobre la base y en el ámbito del ordenamiento jurídico-político, tiende a coordinar los fines individuales con el fin de la sociedad (desarrollo y elevación de la persona humana), nos da la idea del sistema económico." (VITO (F.): *Economía política*. Traducción de Carlos Humberto Núñez. Madrid, 1950, págs. 35 y 34, respectivamente.)

(17) La verdadera concepción de la economía social, "implica una noción del equilibrio que integra todas las exigencias de la justicia requeridas por la naturaleza y el fin del hombre. Este equilibrio es el que se realiza cuando se proporciona "la producción al consumo sabiamente adecuados a las necesidades y a la dignidad del hombre (Pío XII). "Mientras los liberales hablan de igualar *la oferta y la demanda*, nociones relativas al equilibrio humano y social. En tanto que los socialistas y comunistas hablan de adaptación autoritaria y planificada de la producción al consumo, el derecho natural requiere que todo plan o programa se inspire en el principio de que el hombre como sujeto está por encima de las cosas, que él debe en cuanto tal sujeto participar en la constitución y en el desenvolvimiento de la economía nacional y que es necesario preservarle de una "despersonalización" malsana." CLEMENT (M.): *L'Economie sociale selon Pie XII*. París, 1953. Tomo I, pág. 206.

y el sensible incremento de la producción unitaria y, por consiguiente, el aumento del rendimiento de nuestro suelo. Esta es la política agraria que se ha seguido a través de diversas medidas legislativas hasta ahora promulgadas, y la nueva Ley se propone perseverar en dicha tarea y llevarla a sus últimas consecuencias, se dice. Para ello pretende incrementar la mejora de extensas zonas del territorio nacional, compuestas por fincas constituídas por terrenos actualmenté incultos susceptibles de cultivo agrícola, o capaces de incrementar su aprovechamiento forestal o ganadero, o de dar rendimiento aceptable, sin necesidad del total laboreo del suelo, intercalando olivos u otros frutales con árboles forestales. Para precisar más el alcance de la Ley, la exposición de motivos especifica que no intenta reducir el área forestal de la nación ni desarrollar un plan de transformación que afecte a todo el ámbito nacional (18).

EJECUCION DEL PLAN

1. *Su obligatoriedad.*— La expresión empleada en el artículo 1.º: “Se *faculta* al Ministerio de Agricultura para someter a un plan”, ya denota que necesariamente no siempre ha de llevarse éste a la práctica.

La Ley prevé tres hipótesis de inejecución del plan, en todo o en parte. La primera, por orden de probabilidad de que ocurran, acaecerá cuando, después de celebrarse la primera subasta de la finca sin licitadores que cubran la postura mínima, el Ministerio acuerde ceder el inmueble al Instituto Nacional de Colonización, al Patrimonio Forestal del Estado o a ambos organismos. El cesionario, o los cesionarios, deberán destinar el predio “al cumplimiento de sus fines” (art. 9.º, V). Por tanto, no quedarán obligados a ejecutar el plan.

La segunda ocurrirá cuando no habiendo licitadores que cubran el tipo en la primera subasta, y no habiéndose cedido la finca dentro del plazo legal a los nombrados organismos paraestatales, el expropiado ejercite el derecho a recuperar la propiedad

(18) La misma idea se trasluce a través de las palabras de PARDO CARNALIS, afirmativas de que el Movimiento Nacional ha planteado la batalla de las “unidades de producción” clave única, y por demás evidente, del mejoramiento del nivel de vida del país que parecía lanzado a encuadrarse en depauperadas y hambrientas “unidades de consumo”. (Loc. cit., página 101.)

de la finca (art. 9.º, VI). En este caso la Administración no impone al interesado la obligación de transformar la finca, desistiendo, por tanto, de llevar el plan adelante.

La tercera, cuando el Ministerio renuncie tácitamente al plan antes de expropiar la finca, dejando transcurrir el plazo de vigencia de la inscripción de ésta en el catálogo de las expropiables y no mediando solicitud de un tercero para que se incoe el procedimiento expropiatorio. Así resulta del contexto de los párrafos 1.º del artículo 8.º, 2.º del artículo 9.º y 2.º del 7.º. El primero de los citados dispone: "Las fincas inscritas en el catálogo seguirán en poder del propietario, *pudiendo*, dentro de los cinco años siguientes a su inclusión en aquél, ser expropiadas por el Ministerio de Agricultura, para cederlas a un tercero..., o en su defecto, para destinarlas al cumplimiento de los fines colonizadores." A tenor del párrafo 2.º del artículo 9.º: "La expropiación podrá acordarse de oficio, o también a solicitud de quien se comprometa a realizar el plan..." Y conforme al párrafo 2.º del artículo 7.º, la inclusión de la finca en el catálogo de las expropiables tiene de vigencia cinco años, y una vez transcurridos, el inmueble será dado de baja en el catálogo y se cancelará la nota marginal que se hubiera practicado en el Registro de la propiedad.

2. *El agente ejecutor.*—La L. F. M. atribuye a la Administración competencia para realizar algunos de los actos de ejecución del plan, pero los restantes quedan reservados a los empresarios o empresas privadas, y sólo a falta de éstos puede practicarlos el Estado a través de los organismos paraestatales que la misma Ley señala. Al hablar de empresarios privados nos referimos a toda persona natural o jurídica que acomete a su propio riesgo la ejecución de una tarea o empresa, que en este caso es la ejecución del plan aprobado. Este empresario puede ser el mismo propietario titular de la finca al tiempo de la declaración de mejorable, o el adquirente posterior del dominio.

Aparte de aquellos actos de la competencia de la Administración, el Estado, como medio para que el plan se ejecute por empresas privadas, puede llevar a cabo otros actos, ya jurídicos, ya administrativos, ya económico-administrativos o fiscales, que pueden clasificarse en tres grupos: de ayuda o auxilio a la empresa privada, sancionadores del incumplimiento por el propietario de determinadas obligaciones, y de sustitución del propietario del inmueble.

La L. F. M. reconoce al propietario derecho preferente para ejecutar el plan. Limita sus facultades en cuanto que restringe su derecho de libre aprovechamiento del predio; pero el derecho a transformarlo voluntariamente en la forma prevista en el plan se le conserva. Este derecho puede ejercitarlo tanto respecto de la totalidad del predio como con relación a alguna o algunas de sus partes que, conforme al plan, puedan constituir unidades de explotación independientes: 1.º Dentro de los tres meses siguientes al día en que el decreto haya quedado firme por no haberse recurrido contra él o al día en que se hubiere notificado la resolución denegatoria del recurso de súplica (art. 4.º, I); y 2.º En cualquier momento posterior, siempre que no se hubiere acordado por el Ministerio la expropiación ni hubiese sido ésta solicitada por un tercero (art. 8.º, III).

Además, el propietario puede optar por solicitar la reserva de la parte de finca que se hubiese venido explotando normalmente, incrementada con la parte de terreno inculto que el decreto haya señalado como de conveniente agregación. Este derecho puede ejercitarlo cuando dentro de los plazos legales no hubiera manifestado su deseo de realizar la transformación, o no presentase el proyecto de transformación, o dejase de realizar los trabajos conforme al plan y ritmo aprobados (art. 6.º, I), siempre que todavía no se hubiera incluido la finca en el Catálogo de las expropiables.

Esta política sustentada por la L. F. M. significa conceder un voto de confianza no ya a la propiedad y a la empresa privadas en general, sino al mismo propietario que ha poseído las tierras sin cultivarlas. La explicación se encuentra en la exposición de motivos. En ella se señalan varios fenómenos como causantes de la falta de cultivo de las fincas: la deficiente calidad de la tierra; la lejanía del terreno respecto de los centros de consumo y las dificultades de las comunicaciones, y el abandono de los terrenos que rodean a la parcela inculta, pero apta para la labranza, abandono que hace que no resulte económica la explotación de ésta. Y aunque antepone a la constatación de estos fenómenos la proclamación de que extensas zonas del territorio nacional no se han transformado "a pesar de los generosos auxilios que las disposiciones actualmente vigentes ofrecen a los propietarios", no imputa a la voluntad dolosa o a la negligencia de éstos el evento de que se trata. Así, pues, hay que concluir que, como regla general—y con las excepciones que evidentemente hay que admitir como po-

sibles, de que concurrirá en algunos casos incuria por parte de los propietarios—, el legislador parte del supuesto de que el propietario, en cuanto tal, se comporta, respecto del elemento de producción que le pertenece, de modo económicamente racional, y por ello no deja de explotar la tierra y, con ello, de obtener un beneficio, arbitrariamente.

Si no se decide a establecer o mantener una explotación agraria sobre su inmueble es porque tal explotación no le produce ninguna utilidad (19). Parece, por tanto, que la frase que hemos citado textualmente trata de poner de relieve que los auxilios concedidos hasta ahora por las disposiciones legales, aun siendo generosos, son insuficientes, y deben ponerse en juego otros resortes, además de ser aquéllos aumentados. Esta interpretación concuerda con la declaración de que hay que otorgar no pocos estímulos a quienes deseen cooperar en la labor de mejoramiento de los predios.

3. *Actuación de la Administración:* a) *Organos competentes.* Para la aplicación de la L. M. F. se han creado, por Orden de 31 de marzo de 1954, dos Organos: una Comisión adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura (art. 1.º) y un Servicio de Mejora y Defensa de las Explotaciones Agrícolas, dependiente de la Dirección General de Agricultura (art. 3.º). Es de la competencia de la Comisión el estudio de los expedientes de declaración de fincas mejorables y de las propuestas de proyectos de disposiciones reglamentarias de la L. F. M., y cuanto esta Ley previene para su desarrollo a través de los Servicios y Organismos del Ministerio (artículo 2.º). Y el Servicio de Mejora y Defensa de las Explotaciones Agrícolas habrá de desarrollar las actividades y funciones necesarias para el cumplimiento de la L. F. M. en el aspecto agrícola;

(19) Prescindimos del caso, que de ocurrir será rarísimo, de que el propietario tenga alguna razón superior a la de la utilidad económica para dejar inculta su finca. Creemos acertada la opinión de Viro, quien, conforme al "principio de razón suficiente", afirma que "es una exigencia lógica de la racionalidad que el ser intelectual tienda, en la operación, a emplear los medios necesarios para lograr un fin determinado, en medida no mayor de cuanto se precisa, cuando los medios disponibles sean limitados. Esto se ha definido "principio del mínimo medio" y tiene validez universal... Pueden existir individuos que no apliquen el criterio racional ante el problema económico, es decir, que no siguen el criterio económico... Es fácil ver cuán escasa es la importancia de semejantes tipos de conducta humana. Repugna al mismo tiempo a las exigencias racionales de la mente humana y a las experiencias más constantes de la misma, admitir que estos tipos de conducta se verifiquen con una cierta amplitud en la vida social." (Viro (F.): *Economía política*. Traducción de Carlos-Humberto Núñez. Madrid, 1950, págs. 30 y 31.)

sustanciar los expedientes hasta su remisión a la Comisión; ejecutar los acuerdos que se adopten, y tramitar las solicitudes de crédito que los propietarios de las fincas afectadas eleven a los diversos Organismos del Ministerio (art. 4.º). La ejecución de la L. F. M. en el ámbito forestal se encomienda a la Sección Tercera de la Dirección de Montes, Caza y Pesca Fluvial (art. 8.º). Así participan en la aplicación de la Ley las Direcciones Generales de Agricultura, de Montes, Caza y Pesca Fluvial, y de Colonización, cuyos Centros han de establecer entre sí la adecuada coordinación (artículo 9.º).

b) *Ayuda a la empresa privada.*—El decreto, según vimos antes, debe expresar la ayuda estatal que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, se concedan. Si la ayuda consistiera en los anticipos reintegrables que autoriza la Ley llamada de Colonización de Interés Local, de 27 de abril de 1946, el auxilio podrá ser otorgado, cualquiera que sea el importe del presupuesto de ejecución aprobado (art. 3.º, V).

La cuantía de los auxilios queda reducida al 50 por 100 de los señalados en el decreto cuando el propietario de la finca que, por incumplimiento de las obligaciones a que luego nos referiremos, hubiera dado lugar a que fuera ésta inscrita en el catálogo de las expropiables, solicitara luego autorización para proceder a la ejecución del plan (art. 8.º, III). El que adquiriese la propiedad de la finca con posterioridad a la inclusión de la misma en el catálogo, podrá disfrutar de la totalidad de los auxilios que el decreto hubiere señalado (art. 8.º, IV).

c) *Sanción al propietario.*—Consideramos como los únicos actos punitivos o de sanción los que establecen los párrafos 2.º del artículo 5.º, 3.º del artículo 8.º y 4.º del artículo 9.º. Si el propietario de la finca, dentro de los tres meses siguientes al día en que el decreto hubiere quedado firme o a la fecha de la notificación de la resolución del recurso de súplica, en su caso, hubiere ejercitado el derecho a realizar el plan y no ejecutase la labor fijada para la primera anualidad dentro del plazo y con el ritmo previstos, será sancionado con multa dentro de los límites que autoriza el artículo 8.º de la Ley de 5 de noviembre de 1940 (art. 5.º, II).

Cuando, después de inscrita la finca en el catálogo de las expropiables, el propietario obtuviere autorización para proceder a su transformación e incumpliera su compromiso, será sancionado con multa de cuantía doble que la antes aludida (art. 8.º, III).

Expropiada la finca, si el adjudicatario no presentara el proyecto de mejora dentro de los tres meses a contar desde la fecha de la adjudicación o no ejecutase la labor fijada para la primera anualidad en el plazo y con el ritmo previstos, el Ministerio puede adquirir nuevamente el predio, expropiándolo por el precio de aquella adjudicación, disminuído en el importe de la multa que, conforme a la citada Ley de 1940, se le impusiera (art. 9.º, IV).

La Ley de 5 de noviembre de 1940, aludida, es la que declaró de interés y utilidad nacional las labores de siembra de otoño y primavera y de barbechera, y estableció la obligatoriedad para los cultivadores directos de ejecutar los trabajos agrícolas que a uso y costumbre de buen labrador exigieren las explotaciones agrícolas a su cargo. Su artículo 8.º dispone que los infractores de la Ley sean sancionados con multa hasta 100.000 pesetas, teniendo en cuenta el perjuicio que el abandono origine y los medios de vida del inculpado, sin que su importe pueda ser inferior a 100 pesetas por cada hectárea dejada de sembrar o de barbechar.

Como se ve, estas sanciones se imponen no porque el propietario incumpla una obligación impuesta por el decreto, sino porque incumple la obligación que con posterioridad al decreto ha contraído ante el Estado de llevar a cabo el plan.

d) *Actos de ejecución del plan por el Estado.*—De entre todos los actos materiales y jurídicos que son necesarios para la ejecución del plan, el Estado únicamente ha de ejecutar los conducentes a la modificación o extinción de derechos que afecten a la explotación. Terminantemente lo establece la Ley: "La ejecución de estos acuerdos se atribuye a la competencia de la Administración" (artículo 3.º, III). Las disposiciones complementarias que se dicten habrán de regular el procedimiento para dicha ejecución, proclive a complicaciones.

Pensemos, por ejemplo, en los arrendamientos que se declaren extinguidos en el decreto. Firme éste, creemos que tendrá la fuerza de una sentencia de desahucio. Por consiguiente, en su ejecución podrán surgir las mismas cuestiones que previene la sección 4.ª del título XVII del libro 2.º de la Ley de Enjuiciamiento civil, cuyas normas deberán ser observadas como supletorias de las complementarias de la L. F. M. que se dicten. El órgano administrativo a quien se atribuya la competencia para conocer de esta clase de asuntos, deberá apercibir de lanzamiento al arrendatario si no desaloja la finca dentro del plazo que el decreto señale o que se

fije con arreglo a las bases establecidas en el decreto, y si transcurra el término sin que el arrendatario haya desalojado la finca, deberá procederse a lanzarlo. Esto no creemos que ofrezca dudas, como tampoco que si el arrendatario reclama la propiedad de labores, plantíos o cualquier otra cosa inseparable de la finca, haya de extenderse en el acto del lanzamiento la diligencia expresiva de la clase, extensión y estado de las cosas reclamadas, según previene el artículo 1.600 de la Ley Rituaria civil. Pero no es tan evidente que puedan seguirse a la letra las normas de los artículos 1.601 y siguientes, que ordenan la retención y depósito de bienes del arrendatario suficientes para cubrir las costas (que en este caso parece que deberán ser sólo las del lanzamiento y diligencias posteriores, si no se declaran todas de oficio), y la retención y embargo de bienes necesarios para cubrir el importe de las rentas que esté debiendo el arrendatario y de los desperfectos que hubiere causado en la finca. Las reclamaciones que el arrendatario pueda formular por razón de las mejoras que hubiera realizado, al amparo de los artículos 22 y 23 de la Ley de 15 de marzo de 1935, pueden considerarse extrañas al procedimiento de ejecución de que ahora se trata; pero, sin embargo, pudieran también formar parte del mismo en algún caso, como ocurriría si se mandara retirar alguna mejora de adorno o comodidad. Es indudable que también pueden originar múltiples cuestiones no sólo entre las partes interesadas, sino también de orden fiscal y de titulación, la modificación de los arrendamientos y la modificación o extinción de las servidumbres.

Como garantía de los derechos de los interesados, entendemos que contra las resoluciones que se dicten en la ejecución de estos extremos del decreto deben ser admisibles los recursos normales establecidos en el reglamento de procedimiento administrativo, en tanto no se establezcan otros por las disposiciones complementarias.

e) *Sustitución del propietario que no ejecuta el plan.*—Declarada la finca mejorable, el propietario que opte por no ejecutar totalmente el plan, puede pedir la reserva de la parte del terreno que determine el decreto, o decidir expresa o tácitamente no llevar a cabo el plan. La parte de finca que en el primer caso se haya de segregar, o la totalidad de la finca en el segundo caso, se incluirán en el catálogo de "fincas expropiables" que al efecto ha de llevar el Ministerio de Agricultura, del que se librará la oportuna certificación para su constancia en el Registro de la Propie-

dad. Dentro de los cinco años siguientes a la inclusión en el catálogo, el Ministerio puede expropiar las fincas "para cederlas a un tercero" que se obligue a la realización del plan de transformación, o en su defecto, para destinarla a fines de colonización o a incrementar el Patrimonio Forestal del Estado (arts. 7.º, I; 8.º, I, y 9.º, V).

La Ley regula, en consecuencia, el proceso expropiatorio y el proceso de adjudicación de las fincas, de los que reseñaremos lo más importante.

a') *Expediente de expropiación: Tramitación.* — Corresponde al Ministerio de Agricultura la facultad de acordar la expropiación de las fincas incluídas en el catálogo. La resolución puede ser dictada "de oficio o a solicitud de quien se comprometa a realizar el plan y garantice el cumplimiento de esta obligación, constituyendo una fianza cuyo importe no sea inferior al décuplo de la renta catastral o del líquido imponible asignado al inmueble" (art. 9, II).

La tramitación del expediente en cuanto al justiprecio, pago y toma de posesión del inmueble se ajustará a lo dispuesto en la Ley de 27 de abril de 1946, de expropiación de fincas por causa de interés social, excepto en lo que se refiere a la determinación de la indemnización que ha de pagarse al propietario expropiado.

Indemnización. — Una particularidad muy destacada de la L. F. M. es la forma de determinar la indemnización, particularidad que resulta de dos circunstancias: la primera es que los medios de valoración que establece la L. F. M. son distintos de los establecidos en las demás leyes expropiatorias y concretamente en la citada del año 1946; y la segunda es que la indemnización no siempre es igual al resultado de la valoración o justiprecio, sino que puede ser superior, como veremos.

La Ley de 1946 dispone que "para la tasación de la finca habrá de tenerse en cuenta el valor con que la finca aparezca catastrada, la renta que haya producido en los cinco últimos años y el valor en venta, en el momento de la tasación, de fincas análogas". En cambio, con arreglo al párrafo 1.º del artículo 9.º de la L. F. M., "para la valoración no se tendrán en cuenta los precios de venta en la localidad de fincas de análogas características y sí sólo la renta media que la finca hubiere producido en los cinco últimos años y la renta catastral asignada al inmueble o el líquido imponible, si estuviera sujeta al régimen de amillaramiento, fijándose como precio el producto de capitalizar al 4 por 100 estos datos

fiscales, salvo que este resultado fuere superior al de la capitalización al 5 por 100 de la renta media anual realmente producida durante el quinquenio precedente, en cuyo caso se adoptará este último valor. El precio fijado en el expediente expropiatorio lo será sin perjuicio de la posterior aplicación, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 10”.

El Ministerio de Agricultura, “ultimada la expropiación”, lo que se verificará al realizarse el pago y la toma de posesión del inmueble, “sacará seguidamente a subasta la finca, fijando como tipo de licitación el precio satisfecho al expropiado” (art. 9.º, III). Pues bien, según el artículo 10, “la cantidad a que ascienda la diferencia que pueda resultar entre el precio de adquisición de la finca por el Ministerio de Agricultura y el de subasta será entregada al expropiado”.

En el caso de que no hubiese liquidadores que cubran el tipo de la primera subasta, el inmueble puede ser cedido por el Ministerio al Instituto Nacional de Colonización o al Patrimonio Forestal del Estado, “satisfaciendo al expropiado el importe del tipo de subasta, incrementado en un 20 por 100” (art. 9.º, V).

Como comentarios a estas normas de determinación de la indemnización al expropiado, pensamos que parece que el sistema está influído por la idea contenida en el aforismo del Derecho aragonés, que dice: *Tantum valet res quantum vendi potest*, y que se pretende pagar al expropiado el verdadero valor de la finca. Este criterio, sin embargo, no se aplica inmediata ni íntegramente. No es inmediata la aplicación porque se satisface primero un “precio de expropiación” y luego se abona la diferencia o el incremento antes aludidos. No se aplica íntegramente porque cuando no hay postores que cubran el tipo de la primera subasta, que es el precio de la expropiación, puede ser retransmitida la finca en ulteriores subastas por un precio inferior al de adquisición por el Ministerio y, por tanto, por un precio inferior a la indemnización satisfecha al expropiado; y porque cuando, por no haber licitadores, se cede la finca al Instituto Nacional de Colonización o al Patrimonio Forestal del Estado, se satisface al expropiado un incremento del 20 por 100 del precio de adquisición, en cuyo importe no se ha podido vender la finca en la primera subasta.

b') *Adjudicación de la finca expropiada.* — El Ministerio de Agricultura ha de intentar transferir a terceras personas las fincas

expropiadas. El procedimiento a seguir es el de la enajenación en pública subasta. Es obligatoria la celebración de una primera subasta en la que el tipo de licitación será el precio satisfecho al expropiado. Es potestativo del Ministerio, si no hubiese licitador que cubra la postura mínima en la primera subasta, acordar la cesión del inmueble subastado a que luego nos referimos, o sacar la finca a segunda subasta con reducción del 25 por 100 del tipo de la primera, y en su caso, a una tercera sin sujeción a tipo (artículo 9.º, VIII).

Podrá ser licitador en las subastas cualquier persona. Pero, so pena de perder el depósito que como fianza hubiese constituido, tendrá obligación de concurrir a la primera subasta y cubrir la postura mínima el que hubiese solicitado la expropiación de la finca. El inmueble se adjudicará al mejor postor, pero en caso de empate en la cuantía de las ofertas tendrá preferencia el que hubiese instado la expropiación (art. 9.º, III).

El adjudicatario queda obligado a presentar el proyecto de mejora dentro de los tres meses siguientes a la adjudicación y a ejecutar el plan bajo la sanción de que anteriormente hicimos referencia (art. 9.º, IV).

c') *Cesión de la finca a Organismos paraestatales.*—Si no hubiese licitador que cubra la postura mínima en la primera subasta, el Ministerio de Agricultura, en el plazo de dos meses, “podrá acordar la cesión del inmueble subastado al Instituto Nacional de Colonización, al Patrimonio Forestal del Estado o a ambos Organismos, que lo destinarán al cumplimiento de sus fines” (art. 9.º, V), que respectivamente son: “realizar la transformación del medio agro-social” (20) y “restaurar, conservar e incrementar la riqueza forestal perteneciente al Estado, de modo que cumpla plenamente sus fines nacionales, económicos y sociales” (21).

Se haya o no realizado el plan exatadamente, el terreno continúa dentro del comercio jurídico privado y, por tanto, atenido al régimen de propiedad privada, si se adjudica al Instituto Nacional de Colonización, ya que este Organismo no nacionaliza la tierra, sino que la adquiere para retransmitirla a particulares; en tanto

(20) Art. 1.º del Decreto de 21 de noviembre de 1947 modificado por el de 23 de julio de 1953.

(21) Art. 1.º del Reglamento de 30 de mayo de 1941.

que si el cesionario fuere el Patrimonio Forestal, queda sustraído a la propiedad privada.

4. *El principio de subsidiariedad de la actuación del Estado.*— De todo lo expuesto se deduce que la L. F. M. se inspira en el principio de subsidiariedad de la actuación del Estado en la vida económica, que está consagrado en el Fuero del Trabajo y en el Fuero de los Españoles.

En primer lugar, se da la preferencia absoluta para transformar las fincas a la iniciativa privada, iniciativa que se reconoce primordialmente al que tiene la *plena in re potestas*, el dominio, sobre la finca. No se admite la insinuación directa de la iniciativa privada ajena, sino que para poder ser atendida hará falta que sea canalizada a través de la organización sindical.

A falta de iniciativa privada, actúa el Estado de oficio o a instancia de la Delegación Nacional de Sindicatos. Pero esta actuación se reduce a tramitar el expediente de declaración de finca mejorable, dictar en su caso el decreto declaratorio y estimular la realización del plan.

La ejecución del plan de transformación se encomienda siempre a la empresa privada, salvo en lo referente a la situación de arrendamientos, etc., según antes indicamos.

El derecho a asumir esta empresa corresponde en primer lugar al propietario de la finca. Este propietario puede ser el titular de la finca al tiempo de dictarse el decreto o el adquirente posterior conforme a las normas del Derecho civil, pues no hay ningún precepto que prohíba la transmisión del inmueble. Si el propietario no ejercita este derecho o, ejercitándolo, no cumple las obligaciones que le impone el decreto, se hace una oferta pública de la finca a las empresas privadas que quieren sustituir al propietario. Y sólo si no hay empresas que lleven a cabo el plan, puede cederse el inmueble al Instituto Nacional de Colonización o al Patrimonio Forestal del Estado, los que, según vimos, sólo si es compatible con sus respectivas finalidades pueden ejecutar el plan.

La L. F. M. no sólo deja una gran amplitud a la libre actuación de las empresas privadas, sino que estimula y fomenta la creación de empresas viables y eficientes, facilitando su constitución y su mantenimiento.

Hemos puesto de relieve una figura que hoy se gusta, con mu-

cho fundamento, de elevar al rango de institución: la empresa. También hemos reconocido esta categoría a la propiedad agraria. Es forzoso que pongamos en relación ambas instituciones, puesto que el preámbulo de la Ley habla de la posposición de la propiedad a la empresa y puesto que en la doctrina jurídico-agraria éste es uno de los motivos de más candente actualidad. Para nosotros no hay contraposición o contradicción esencial entre la empresa y la propiedad, sino colisión existencial. No es la propiedad-institución lo que se opone a la empresa-institución, sino que son la empresa y la propiedad actualmente existentes las que pueden contraponerse. Por eso no puede entenderse que haya que posponer una a otra de estas instituciones, sino que habrá que posponer de modo más o menos general, en un determinado momento histórico, el interés de los sujetos concretos titulares de la propiedad de la finca al interés general, representado por los sujetos titulares o creadores de una empresa agraria.

Para nosotros, las instituciones, "empresa" y "propiedad" se complementan. La coincidencia en un mismo sujeto de las dos instituciones es la fórmula más perfecta. La propiedad-empresa es el desiderátum de la política social. Sólo caben distinciones por razón del punto de partida. Si se toma como tal a la propiedad, debemos decir que la propiedad debe ser activa, es decir, empresaria. Si partimos de la empresa, debemos decir que debe basarse en la propiedad de los elementos materiales que necesita, y, por tanto, en la propiedad de la tierra.

Si de hecho existen propietarios no empresarios, o empresarios no propietarios, debe tenderse a la integración de los dos entes actuales en un solo sujeto. Sólo en este caso de carácter puramente accidental o si se quiere existencial, cabe la posposición de la propiedad respecto de la empresa o de ésta a aquélla.

En la resolución de la tensión surgida entre propietarios y empresarios han de intervenir factores diversos que no son de este lugar examinar. Pero es evidente que lo que primordialmente debe hacer el Estado es evitar la separación entre la propiedad de la tierra y la empresa agraria. Y si debe evitarla, lo primero que debe hacer es no provocarla. Por eso la L. F. M. actúa en un triple sentido:

- a) Estimulando al propietario no empresario a convertirse en empresario. En este caso no hay colisión entre empresa y propiedad porque no existe empresa ajena, ya que se trata de fincas incultas.
- b) Substituyendo al propietario que no quiere convertirse en em-

presario, o no está dispuesto a ejecutar el plan, por otro propietario empresario. c) Suprimiendo o modificando empresas no propietarias (suprimiendo arrendamientos).

* * *

La L. F. M. contiene otras disposiciones que, aunque de mucho interés, lo tienen secundario desde el punto de vista de este trabajo. Entre aquéllas se encuentran las adicionales, que imponen ciertas obligaciones a los propietarios de fincas rústicas en que no concurren las circunstancias exigidas para que puedan ser declaradas mejorables. Por ello no las hemos recogido en nuestra exposición. Sólo queda por advertir que al artículo 13 de la L. F. M. faculta al Excmo. Sr. Ministro de Agricultura para dictar las disposiciones precisas para su ejecución y cumplimiento, al amparo de cuya autorización ya ha dictado la citada Orden de 31 de marzo del corriente año, a la que es de esperar sigan otras importantes normas.