

JUICIO SOBRE LA LEY ESPECIAL DE COMARCAS Y FINCAS MEJORABLES. ALGUNOS PROBLEMAS EN RELACION CON SU INTEGRACION EN EL SISTEMA NORMATIVO (*)

Por
MANUEL PEÑA BERNALDO DE QUIROS
Letrado de la Dirección General de Registros y del Notariado

S U M A R I O

I. JUICIO GENERAL SOBRE LA LEY. A) La función social de la propiedad en relación con esta Ley. B) Esquema de la Ley. C) Juicio general.—II. PROBLEMAS DE INTEGRACIÓN DE LA LEY ESPECIAL EN EL SISTEMA NORMATIVO. A) Disposiciones legislativas vigentes sobre comarcas y fincas mejorables. B) Alcance del futuro texto legal único (relativo a la legislación sobre reforma y desarrollo agrario) en relación con las disposiciones legales específicas sobre comarcas y fincas mejorables. 1.º La historia inmediata de la elaboración de los textos. 2.º La razón finalista. 3.º Los mismos textos legales. C) La cuestión sobre el alcance de la Ley respecto de los titulares de derechos en relación con la finca. 1.º Primera solución. 2.º Segunda solución.

I. JUICIO GENERAL SOBRE LA LEY

A) LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN RELACIÓN CON ESTA LEY.

EN la Exposición de Motivos se arranca, para justificar la Ley, de la idea de la función social de la propiedad, idea ésta ya expresamente acogida en nuestras Leyes Fundamentales (1). En el texto

* En parte, este trabajo sirvió de «Comunicación» en las Jornadas Italoespañolas de Derecho Agrario. Salamanca - Valladolid, noviembre 1972.
(1) Principio X, Ley de Principios Fundamentales; arts. 30-32, Fuero de Españoles; Declaración XII, Fuero del Trabajo.

legal se dedican casi enteros dos artículos para dar a la idea concreción legislativa en relación con la propiedad rústica. Los preceptos vienen a establecer, en resumen, que la función social de la tierra exige su explotación en condiciones económica y socialmente adecuadas. Y se expresan en términos tan genéricos y fundamentales que bien pueden encabezar, no ya una Ley sobre comarcas y fincas mejorables, sino todo un Código Agrario. Pues, ciertamente, la función social de la tierra justifica el intervencionismo administrativo para conseguir que la explotación de determinada finca sea mejorada en los términos que pretende la Ley que comentamos. Pero, igualmente, justifica las medidas sobre colonización, concentración parcelaria, permutas forzosas, laboreo forzoso, conservación de suelos. En el Derecho, sobre todo en el moderno Derecho Agrario, la tierra no es un objeto indiferenciado más sobre el que puede recaer el señorío del individuo. Es, también, instrumento de producción al servicio de la comunidad nacional y, a la vez, una de las bases en que se asienta la organización de la paz social, proporcionando estabilidad y promoción a los que trabajan en ella.

B) ESQUEMA DE LA LEY.

Después de enunciar que la propiedad —*toda* propiedad— de la tierra obliga al cumplimiento de la función social en términos ideales [se ordena que se utilice el suelo rústico «en la forma que *mejor* corresponda a su naturaleza» (art. 1.º) y conseguir «*la más adecuada explotación*» (art. 2.º)], la aspiración del legislador, sin embargo, se hace más modesta. La Ley sólo tendrá efectividad en supuestos muy delimitados y extremos: allí donde haya, al efecto, una *previa determinación* administrativa por tratarse de zonas de *economía deprimida* (arts. 3.º y 4.º) o de fincas de cierta extensión *manifiestamente* mejorables (2).

La Administración establece que determinada finca debe ser mejorada, y, de acuerdo con el Principio X de la Ley de Principios Fundamentales, se organiza la intervención estatal para estimular, en-

(2) «Manifiestamente mejorables por estar incultas o deficientemente cultivadas, al no observarse en ellas el uso o costumbre de un buen labrador de la comarca y siempre que la deficiencia no sea justificable por razones de infraestructura» (cf. art. 7.º, núm. 2). Nótese que aquí la Ley se fija sólo en las condiciones del cultivo, no obstante la preocupación que por las condiciones del trabajador manifestaba el art. 2.º c.

cauzar y, en su caso, suplir a la iniciativa privada. La Ley pretende que sea el mismo propietario el que mejore la finca, concertando con la Administración un Plan individual de mejora. Si el propietario coopera con la Administración, tendrá ayudas especiales: préstamos; subvenciones; aplazamientos de precio y beneficios fiscales (cf. artículos 8.º, n. 7, y 9.º, n. 2). Si no coopera (no acepta concertar el Plan, lo incumple), la finca quedará sujeta a un Plan de carácter forzoso, aparte, en su caso, las sanciones del incumplimiento (pérdida de las ayudas oficiales, cláusula penal). La lista de las fincas sujetas a Plan de ejecución forzosa integra un Catálogo, que se refleja en el Registro de la Propiedad. La ejecución forzosa del Plan se lleva a cabo, no por la Administración directamente, sino por otro propietario (previa expropiación), por un arrendatario (en arrendamiento forzoso) o a través de un concierto forestal forzoso.

Y parece que ni siquiera las fincas afectadas sufren, de modo efectivo, *la carga permanente* impuesta a la propiedad rústica en general: que la explotación se lleve siempre en condiciones técnicas y sociales adecuadas. El Plan individual implica únicamente cargas (mejoras) a cumplir en plazo fijo («el plazo de ejecución») (cf. artículos 7.º, n. 4; 19, n. 1 y 3; 20, n. 3; 23, n. 1; 24, n. 1; 25, n. 1). Terminada la mejora, la finca queda excluida del Catálogo, quedando sin efecto cualquier «consecuencia que hubiere motivado la inclusión» (cf. art. 19, n. 3 y 5). No es fácil ver en la Ley resortes técnicos suficientes para hacer después continuamente efectiva aquella carga permanente, ni siquiera —lo que es más grave— cuando la finca ha pasado (por expropiación o por ejercicio del derecho de acceso) a un tercero (3).

C) JUICIO GENERAL.

La intención de la Ley es sana y su mecanismo aparentemente sencillo. El texto aprobado es muy distinto al propuesto a las Cortes por el Gobierno (4). Las alteraciones profundas que a última hora

(3) Cumplido el Plan de Mejora, no es fácil pensar que el antiguo propietario pueda ejercer el derecho de reversión (contra el adquirente o contra tercero) si después deja de llevarse la finca en condiciones técnicas y sociales adecuadas. Cf., no obstante, arts. 54 y 55, Ley de Expropiación Forzosa; y, respecto del arrendatario que ejerce el derecho de acceso, el art. 20, núm. 1, Ley de Comarcas y Fincas Mejorables.

(4) Véase éste en «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», núm. 1.141, 16 marzo 1971.

sufrió el Proyecto no lo han mejorado. Las cuestiones técnicas que plantea el texto aprobado son numerosas, cruciales y difíciles. Más adelante nos referiremos a algunas de ellas (5). Baste ahora decir que a veces está en juego, con fuertes razones en pro de una u otra solución, no una cuestión concreta, sino la legislación aplicable y la jurisdicción competente respecto de amplios conjuntos de cuestiones.

Podemos también enjuiciar la Ley desde el punto de vista de los resultados prácticos que cabe esperar de ella. La Ley puede conducir prácticamente tanto a un efectivo sentido social de la propiedad, como a un trato de favor de los propietarios, incluso de los grandes propietarios. Puede, ciertamente, ser ocasión para imponer en favor de los trabajadores condiciones adecuadas y dignas e inversiones de carácter social; para imponer que la explotación se haga en condiciones agronómicas adecuadas, o para conseguir una y otra finalidad. Pero también puede ser ocasión para que, con el pretexto de la mejora impuesta, reciba la propiedad (incluso la gran propiedad) singulares ayudas (préstamos, subvenciones, etc.). Al quedar los resortes de la Ley en manos de la Administración, el que quede inaplicada, el que se insista en el aspecto agronómico o en el social, e incluso el que los grandes propietarios resulten en definitiva favorecidos, dependerá, en gran parte, del clima político del momento.

Por otro lado, las previsiones legislativas para la ejecución *forzosa* del Plan individual de mejora pueden conducir a resultados anti-sociales, tanto si se lleva a cabo previa expropiación, como si se lleva a cabo mediante arrendamiento forzoso (6).

La solución del arrendamiento forzoso puede significar un privilegio excesivo en favor del económicamente poderoso. El *arrendamiento forzoso* será ofrecido, primeramente, al que como arrendatario estuviese ya en posesión de la finca (cf. art. 21, 1.º). Por tanto, es posible que un gran arrendatario (las fincas situadas fuera de comar-

(5) Tendríamos que alargar excesivamente este trabajo si quisiéramos referirnos a las múltiples cuestiones que plantea la Ley al incidir con instituciones administrativas en el sistema civil vigente. Un ejemplo muy característico de la complejidad de la problemática la presenta el llamado *arrendamiento forzoso*, figura mixta que, en cuanto implica obligaciones frente a la Administración, es contrato administrativo; en cuanto se impone el propietario, supone un tipo de expropiación forzosa; y en cuanto establece una relación de arrendamiento, llama al Derecho Civil. De ahí los consiguientes problemas de legislación y jurisdicción aplicable a las diversas cuestiones que plantean las distintas relaciones jurídicas superpuestas: relación de la Administración con el llamado arrendatario; relación del arrendatario con el propietario; relación de la Administración con el propietario.

(6) También los consorcios forestales forzosos se prestan a consecuencias antisociales: el resultado de los arts. 26 y 27 puede ser que la explotación de montes públicos pase con facilidad durante mucho tiempo a la entidad privada industrial más próxima. Sabido es el especial cuidado con que el legislador debe cuidar el patrimonio de las entidades públicas.

cas mejorables no pueden ser inferiores a 50 hectáreas de regadío, 200 de secano ó 300 en ciertas fincas forestales) se vea, pues, privilegiado con un arrendamiento en condiciones ventajosas, y, en su día, ejerciendo el derecho de acceso, con la propiedad misma de la gran finca.

En lugar de la solución del arrendamiento forzoso, puede elegirse la de la *expropiación*. Pues bien, hay supuestos en que esta sanción a la falta de cooperación del propietario puede convenir a sus intereses: cuando el propietario tenía deseos de vender su finca. Pues el procedimiento ideado por el texto aprobado por las Cortes para la expropiación significa que la Administración le organiza y paga una subasta. Que la finca se vende libre de derechos reales de goce y arrendamientos (al menos, según una de las interpretaciones posibles del n. 2 del art. 2.º). Y, además, que el «pago del precio estará exento de toda clase de gastos, de impuestos y gravámenes o arbitrios del Estado, Provincia o Municipio» (cf. art. 49 Ley Expropiación Forzosa).

Con la subasta (7), en el texto aprobado por las Cortes, se abre a cualquiera la posibilidad de quedarse con la finca (frecuentemente, gran finca). Las entidades más despiertas y mejor dotadas (las capitalistas) desplazarán, con frecuencia, a las más dignas de protección social. La gran finca puede pasar así a una sociedad anónima completamente ajena en su estructura económico-social a la problemática agro-social local (8). El texto aprobado por las Cortes no prevé siquiera que las Empresas Nacionales de transformación agraria —puente hacia entidades (sindicales, cooperativas) de otra estructura o finalidad que las capitalistas (cf. art. 28, ns. 5 y 7)— puedan pujar en competencia con las entidades de lucro (9). Los resultados pudieran recordar, sobre todo cuando está en juego «la gran propiedad pública» (cf. arts. 4.º, n. 1, y 5.º, *b*), a los de la legislación desamortizadora. Particularmente al no preverse mecanismos para conseguir que la explotación, una vez ejecutada la mejora impuesta, se siga llevando a cabo en condiciones técnicas adecuadas y, sobre todo, en condiciones sociales dignas.

(7) También hay subasta, en algunos supuestos, para concertar el arrendamiento forzoso y para el ejercicio del derecho de acceso.

(8) El gran propietario —persona física— se ve muchas veces obligado socialmente a la generosidad con las necesidades locales (leñas, pastos, arrendatarios que no pueden pagar). Al administrador de la Sociedad Anónima le está prohibida la generosidad.

(9) Sólo intervienen si la subasta quedara desierta (cf. arts. 22, núm. 2; y 28, núm. 5).

II. PROBLEMAS DE INTEGRACION DE LA LEY ESPECIAL EN EL SISTEMA NORMATIVO

A) DISPOSICIONES LEGISLATIVAS VIGENTES SOBRE COMARCAS Y FINCAS MEJORABLES.

La última disposición del texto propuesto por el Gobierno a las Cortes decía: «Quedan derogadas las Leyes de 3 de diciembre de 1953 y 14 de abril de 1962 sobre fincas mejorables». En el texto legal aprobado se cambia radicalmente la disposición: «Quedan derogadas... en todo lo que se opongan a esta Ley». Se origina así un primer problema: ¿Qué disposiciones de las leyes expresadas subsisten?

La determinación no es fácil, porque las Leyes de 1953 y 1962 parten de un sistema de ideas muy diferente. Se concretaban a problemas más singularizados (no a comarcas, sino a fincas individualmente determinadas; incultas o con inversiones insuficientes; cultivadas en régimen de arrendamiento). Si el propietario cooperaba con la Administración, tenía derecho a ayudas especiales; pero el régimen de estas ayudas era distinto al actualmente previsto. Las medidas que preveían las expresadas leyes para los supuestos de incumplimiento no parece tampoco que sigan vigentes. No se preveía arrendamiento forzoso ni consorcios forestales. La expropiación tenía un procedimiento bastante distinto. Además, a diferencia de la Ley de 1971, que supone siempre la expropiación de la finca entera, en la legislación anterior se preveía que el propietario pudiera quedarse para sí con una «unidad de explotación» entre las distintas en que se proyectara dividir la finca. En cambio, la legislación era, en otro aspecto, más dura, al prever un recargo en la Contribución Territorial que, tras la nueva Ley, que parte de otro régimen de sanciones, no podrá considerarse vigente (10). El sistema de sanciones para los supuestos de incumplimiento de un proyecto de mejora asumido por el propietario era también distinto. En conclusión, apenas si queda alguna disposición aislada de las Leyes de 1953 y 1962 que pueda considerarse vigente (11).

No obstante, de estas leyes cabe extraer una norma general en

(10) Las Cortes suprimieron, del texto propuesto por el Gobierno para la Ley de 1971, el siguiente precepto: «Mientras las fincas o derechos estén inscritos en el Catálogo, soportarán un recargo equivalente al 30 por 100 de la renta catastral que tengan asignada.»

(11) Parecen vigentes las siguientes disposiciones:

a) Las relativas al expediente previo a la declaración de una finca como mejorable (cf. Ley de 1953, art. 3.º, párs. I, II y III) (pero la declaración ya no se hará por Decreto

orden al régimen aplicable a la expropiación de las fincas mejorables cuando esta medida proceda por falta de cooperación del propietario. Así, se puede completar una grave laguna de la Ley de 1971. Según esta última Ley, cabe dar ejecución *forzosa* al Plan individual de las fincas incluidas en el Catálogo, a través de la expropiación forzosa que en la misma se prevé y en la que es trámite fundamental la subasta. La *fijación del tipo de licitación* se efectuará, con alguna variante, según lo que dispone la legislación específica sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social (cf. art. 28, n. 2). ¿Quiere decirse que *en todo lo demás* (pago toma de posesión, recursos, incluido el contencioso) no se aplicará esa legislación, sino la legislación común (cf. art. 2.º, Reglamento de L. E. F.) sobre expropiación forzosa? Pues bien, la subsistencia de la Ley de 1953, en cuanto no se oponga a la Ley de 1971, permite entender que la expropiación a que nos referimos, en cuanto no esté regulado de otro modo por la última Ley, se rige, antes que por la legislación común, por las normas específicas sobre expropiación de fincas rústicas por causa de interés social, es decir, por las contenidas en la Ley de 27 de abril de 1946 (cf. art. 9.º de la Ley de 1953) (12). Lo cual tiene importancia decisiva a varios efectos y particularmente a efectos del recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (cf. también art. 97 de la Ley de Expropiación Forzosa).

B) ALCANCE DEL FUTURO TEXTO LEGAL ÚNICO (RELATIVO A LA LEGISLACIÓN SOBRE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO) EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES LEGALES ESPECÍFICAS SOBRE COMARCAS Y FINCAS MEJORABLES.

En la disposición adicional 4.ª de la Ley 35/1971, de 21 de julio, de creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agra-

sino por Orden). El procedimiento es distinto —y regido enteramente por la Ley de 1971—, cuando se trate de fincas situadas dentro de una zona afectada por un Plan Comarcal.

b) Las prevenciones contra la división de una finca realizada para eludir la legislación de fincas mejorables (Ley de 1962, art. 3.º).

c) La autorización a los Organismos afectados (hoy Y. R. I. D. A. e I. C. O. N. A.), para adquirir fincas a fin de realizar ejemplarmente mejoras (Ley 1953, art. 11).

d) La ventaja concedida en el art. 12 de la Ley de 1953, de que las fincas mejorables en que se cumpla el Plan de Mejora, quedan (salvo en algún caso singular) exceptuadas de la posibilidad de expropiación por causa de interés social regulada por la Ley de 27 de abril de 1946.

e) Las disposiciones adicionales de la Ley de 1953, modificada la tercera por Ley 12 de mayo de 1956.

(12) El art. 9.º de la Ley de 1953 comienza diciendo: «Acordada por el Ministerio de Agricultura la expropiación forzosa de una finca catalogada, la *ulterior tramitación del expediente expropiatorio* a efectos de *justiprecio, pago y toma de posesión se ajustará a lo que dispone la Ley de 27 de abril de 1946*, con la única salvedad de que para la valoración no se tendrán en cuenta..., etc.»

rio (IRYDA), se ordena al Gobierno unificar en un texto legal una serie larga de disposiciones relativas a diferentes materias, todas las cuales constituyen el cometido del Instituto o se relacionan con él: colonización, concentración parcelaria, ordenación rural, explotaciones ejemplares y calificadas, unidades mínimas de cultivo, permuta forzosa de fincas rústicas. En esta disposición no se menciona expresamente la legislación sobre fincas mejorables. Cuando se elaboraba la Ley del IRYDA, estaba en marcha la elaboración de la nueva Ley sobre Comarcas y Fincas Mejorables, y justamente una y otra Ley fueron aprobadas con la misma fecha: 21 de julio de 1971. Ninguna de ellas, cuando era elaborada, podía referirse directamente a la otra porque ésta aún no estaba aprobada. Con la finalidad de que el futuro texto legal unitario proyectado comprendiera también la nueva Ley sobre fincas mejorables, se adoptaron especiales previsiones tanto en el texto de la Ley del IRYDA como en el de la de Comarcas y fincas mejorables. En aquél, ordenando que el texto unitario comprenda también las leyes «que en lo sucesivo puedan dictarse sobre las *materias* a que se refiere el artículo 2.º (13), siempre que, por *disposición expresa* de las mismas, así lo acuerden las Cortes» (disposición adicional 4.ª). En el de la Ley sobre Comarcas y fincas mejorables, estableciendo que «*la presente Ley* quedará incluida en la refundición y armonización de textos legales que se lleve a cabo por el Gobierno en cumplimiento de lo ordenado en la disposición adicional 1.ª de la Ley 54/1968, de 27 de julio, de Ordenación Rural, o las normas que la sustituyan o complementen» (disp. final 3.ª).

Si se interpretan estos textos literalmente, resulta: 1.º Que el texto unitario no puede comprender toda la legislación sobre comarcas y fincas mejorables (Leyes de 3 de diciembre de 1953, 14 de abril de 1962, 21 de julio de 1971), sino sólo la Ley de 21 de julio de 1971, pues sólo a ésta se refiere expresamente el legislador. 2.º Que el mandato de las Cortes, en relación con la Ley sobre comarcas y fincas mejorables, autoriza a la refundición y armonización de textos legales en los términos que en la Ley de Ordenación Rural, por lo que no cabe (a diferencia de lo que ocurre con el resto de la legislación que se ha de refundir) introducir *modificaciones o supresiones* de normas vigentes a pretexto de mayor claridad, sencillez y armonía del sistema (cf. Ley del IRYDA, disp. ad. 4.ª, n. 2, b).

(13) Entre otras materias: la transformación económica y social «de las comarcas que así lo precisen», «la creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socio-económicas adecuadas».

El Decreto-Ley 6/1972, de 21 de julio, por el que se proroga por seis meses el plazo concedido para promulgar el texto unitario, no se refiere tampoco a toda la legislación sobre fincas mejorables, sino sólo a «la Ley 27/1971, de 21 de julio, sobre Comarcas y fincas mejorables».

Creemos, no obstante, que el futuro texto unitario debe comprender toda la legislación especial sobre fincas mejorables y, por tanto, en tal texto debe incluirse esta legislación en la disposición final derogatoria prevista (cf. Ley IRYDA, disp. ad. 4.ª, *fine*). A ello abonan las siguientes razones:

1.º *La historia inmediata de la elaboración de los textos.*—Desde la Ley de Ordenación Rural es clara la voluntad del legislador de que en el texto unitario proyectado quede incluida la legislación sobre fincas mejorables. Si no se mencionó expresamente en la Ley del IRYDA fué, ya lo hemos dicho, porque estaba entonces elaborándose la Ley sobre Comarcas y fincas mejorables (14). Tampoco se quiso aludir, en general, a la *legislación* sobre fincas mejorables, porque estaba *en proyecto* que la Ley sobre *Comarcas* y fincas mejorables fuera *única*, con derogación expresa de las Leyes de 3 de diciembre de 1953 y 14 de abril de 1962 sobre fincas mejorables. El cambio que a última hora sufrió el Proyecto en las Cortes (cf. ap. II, A), supra, de nuestro trabajo) tenía por finalidad salvar las normas de las Leyes de 1953 y 1962 en cuanto no se opusieran a la nueva Ley, pero no que las pocas disposiciones subsistentes quedaran extravagantes en relación con el texto unitario proyectado.

2.º *La razón finalista.*—Con el texto unitario se pretende dar unidad y sistema al «cúmulo, verdaderamente ingente, de las disposiciones legales que contiene el régimen jurídico de las diversas funciones encomendadas» al IRYDA (cf. E. de M. de Ley del IRYDA). Esta finalidad quedaría incumplida si se mantuviera la subsistencia extravagante de las disposiciones vigentes de las Leyes de 1953 y 1962.

3.º *Los mismos textos legales.*—La disposición final 3.ª de la Ley sobre Comarcas y fincas mejorables ordena que tal Ley quede incluida «en la refundición y armonización de textos legales que se lleva a cabo por el Gobierno» en cumplimiento de determinada disposición de la Ley de Ordenación Rural «o de las normas que la sus-

(14) La propia Expropiación de Motivos de la Ley del I. R. Y. D. A. declara en relación con el futuro cuerpo legal unitario, que queda prevista «la futura incorporación al mismo de otras normas legales actualmente en estudio y que se relacionan con el desarrollo y la reforma agraria».

tituyan o complementen». El legislador quiere *expresamente* que la refundición y armonización se lleve a cabo en relación con los textos previstos en dicha disposición de la Ley de Ordenación Rural; y en ella, expresamente se citaba, con las Leyes de Colonización, Concentración Parcelaria, Ordenación Rural y otras, a «las Leyes vigentes» —todas— sobre «fincas mejorables».

En cambio, dados los términos de la Ley sobre Comarcas y fincas mejorables y *la fecha de la misma*, no parece que el Gobierno pueda alterar en cuanto al *fondo* el sistema querido por el legislador, a pretexto de sencillez o armonía.

C) LA CUESTIÓN SOBRE EL ALCANCE DE LA LEY RESPECTO DE LOS TITULARES DE DERECHOS EN RELACIÓN CON LA FINCA.

Conforme al artículo 2.º de la Ley, «en los supuestos de dominio dividido o existencia de derechos reales de disfrute sobre cosa ajena o personales que incidan sobre la explotación de las fincas, los preceptos de esta Ley afectarán a todos los titulares concurrentes o sucesivos, según la respectiva naturaleza de los derechos que ostenten de acuerdo con la legislación civil».

Este artículo aborda cuestiones cruciales. ¿A qué titulares de los distintos derechos que se refieren al suelo rústico impone el legislador la carga de la mejora de la explotación? ¿En particular y con separación a cada uno de aquellos que enumera el artículo 2.º? ¿A todos conjuntamente? ¿Al propietario sólo, sin perjuicio de sus relaciones con cada uno de los demás titulares? ¿Cómo afectan a los distintos titulares las sanciones de la Ley si uno sólo es el culpable de que en el suelo rústico no se cumpla el Plan de Mejora? ¿Qué acciones tienen los distintos titulares contra el culpable? ¿Qué criterios complementivos puede dar «la respectiva naturaleza» de los derechos», si se trata de una materia (mejoras administrativamente impuestas, obligación de explotar en condiciones determinadas, imposición de condiciones dignas para las prestaciones laborales) que, en general, no es abordada en los regímenes específicos de los distintos derechos subjetivos?

Es difícil, en estas cuestiones, llegar a soluciones satisfactorias. La casuística ulterior es, además, inagotable. No es nuestro cometido ahora descender a ella. Sólo enunciar los problemas en sus líneas más fundamentales. Vaya por delante que no es fácil salir de la perple-

alidad. Pero, por lo mismo, es tema muy apropiado para ser planteado en estas jornadas.

1. *Primera solución:* «La Administración, según la naturaleza y circunstancias de los distintos derechos y las de las obligaciones o limitaciones que se impongan, determinará las condiciones en que cada uno de los afectados participará en la ejecución del Plan».

De acuerdo con esta idea, la mejora que impone esta Ley se concebiría como una carga que afecta a cada derecho según su naturaleza y circunstancias y con independencia de la que afecte a cada uno de los demás derechos concurrentes. Por consiguiente, «las consecuencias del incumplimiento» del Plan «por parte de alguno de los interesados sólo podrán afectar a los derechos de que sea titular».

Esta es la solución que seguía el Proyecto enviado por el Gobierno. Así lo expresaba terminantemente su artículo 9.º, n. 3 (15). Y con esta solución concordaban otros muchos preceptos (16). Es verdad que en el texto aprobado por las Cortes han quedado suprimidos o alterados casi todos estos preceptos. Pero la solución expuesta es, no obstante, la única congruente con la naturaleza de alguna de las cargas que sigue imponiendo el texto, pues pueden afectar no a fincas concretas, sino a la empresa (cuyo titular puede no ser el propietario) (17). Sería inadecuado que el propietario de una finca resultara afectado por las cargas que la Ley impone al titular de la empresa (dentro de la cual se explota la finca).

Podría observarse, en armonía con estas ideas, que la finalidad de los Planes Individuales de mejora es, según el texto de la propia Ley, «el cumplimiento por parte de los *titulares afectados* de las obligaciones señaladas en el artículo 2.º» (cf. art. 7.º, n. 3), y el artículo 2.º señala que *titulares afectados* son, no sólo los propietarios o cotitulares del dominio, sino también los titulares de derechos reales de disfrute y los titulares de derechos personales que incidan sobre

(15) Del que hemos tomado las frases entrecomilladas.

(16) En el mismo artículo 9.º (núm. 1) se preveía, tratándose de fincas arrendadas, que hubiera mejoras de carácter permanente que no estuvieran a cargo del propietario. Las sanciones por la falta de colaboración recaerían sobre las fincas o los derechos: inclusión en el Catálogo (y consiguiente intervención administrativa) y expropiación o arrendamiento o consorcio forzoso (cf. arts. 18 y 26); recargo fiscal (cf. arts. 17 y 26); multa por incumplimiento (cf. art. 11). Especial sanción se preveía para el arrendatario o aparcerero que no prestare su colaboración al Plan individual: la resolución del contrato en vía administrativa (cf. art. 11).

(17) Este es el caso de las cargas sobre el modo de explotación, cumplimiento de exigencias laborales, inversiones sociales (cf. art. 20 de la Ley). Las *inversiones sociales* se imponen no en proporción a la «importancia económica de la propiedad» (como decía el Proyecto del Gobierno), sino en proporción «a la dimensión e importancia de la empresa» y tales «inversiones sociales obligatorias no productivas» pueden realizarse incluso fuera de la finca (cf. art. 21, 1.º, *sensu contrario* de la Ley).

la explotación de la finca. Por eso mismo, los preceptos que prevén la contratación del Plan individual no hablan sólo, como parte contratante, del propietario, sino de «titulares afectados», «titulares que resulten obligados», «interesados», titulares» (cf. arts. 5.º, y 7.º a 9.º). Y supone la Ley que, no ya el titular del dominio, sino otros titulares distintos (así el arrendatario, cf. art. 12, n. 2) asumen obligaciones en relación con el Plan.

Cuando la Ley establece, pues, que sus preceptos afectan, según la naturaleza de los derechos, a determinados titulares que no son dueños, no estaría simplemente dejando a salvo las normas civiles que integran el régimen (facultades, gastos y mejoras y sus repercusiones, etc.) de las relaciones entre el dueño y los demás titulares. Si fuera así no tendría mucho sentido la referencia a los derechos reales *de disfrute* (*excluyendo*, por ejemplo, los de garantía) (18). Parece que el legislador pudo ir más allá y estimar injusto que sólo uno de los beneficiados (el dueño) soporte el *anticipo* de los cuantiosos gastos que pueda implicar la realización del Plan. Afectar a otros titulares, en el lenguaje de la Ley significaría que también a ellos se les impone obligaciones. En consecuencia, en el Plan individual de mejora deben precisarse las obligaciones que concretan la carga de cada titular, «según la respectiva *naturaleza* de los derechos» que ostenta; entendiéndose esta referencia a la *naturaleza* en el sentido del Proyecto: «según la naturaleza y circunstancias». Así, cuando se trata de mejoras en sentido estricto, podría tenerse en cuenta la *utilidad o provecho* que, según las circunstancias (facultades de goce, duración) de cada derecho, pueda obtener cada titular en concreto (19).

La consecuencia de esta tesis habría de ser, como hemos dicho, que en los casos de falta de colaboración en la realización del Plan por los titulares afectados la Administración habría de analizar la culpabilidad de cada titular, para evitar que las sanciones y el régimen de la ejecución forzosa del Plan se extiendan a quien, por su

(18) Es evidente, por ejemplo, que los preceptos de la Ley afectan también a los acreedores hipotecarios «según la naturaleza de los derechos que ostentan de acuerdo con la legislación civil»: así en relación con las mejoras que se realizan en la finca (cf. arts. 64 y 109 y ss., L. H.); o si pasa la finca a tercero (ejercicio del derecho de acceso, adquisición en subasta por expropiación), y según que el acreedor hipotecario sea o no tercero protegido por el Registro de la Propiedad (cf. art. 18 de la Ley).

(19) Una variante de la tesis que expresamos sería la de entender que a la Administración incumbe determinar la carga de cada titular, pero no puede tener en cuenta otros criterios que los que aparezcan en el régimen civil de los respectivos derechos. En consecuencia, por ejemplo, las mejoras obligatorias, es decir, las impuestas por la Ley o por resolución firme, serían de cuenta del arrendador y no del arrendatario (cf. arts. 20 23, Reglamento sobre Arrendamientos Rústicos). En el caso del usufructo, las de carácter extraordinario serían a cargo del nudo propietario (cf. analogía, arts. 500, 501, 502, 505, C. c.).

parte, ha cumplido con las exigencias de la carga. Y, ciertamente, no hay dificultades para referir sólo al culpable ciertas sanciones específicas del incumplimiento de las obligaciones asumidas (pérdida de las ayudas recibidas, cláusula penal) (cf. art. 8.º, n. 7, y 12, Ley). La misma Ley sanciona especialmente «el incumplimiento *por parte* del arrendatario o aparcerero de las obligaciones *que hubiere aceptado* en un Plan aprobado: será causa de desahucio» (cf. art. 12, n. 2). Pero los inconvenientes se presentan en relación con el régimen de ejecución forzosa del Plan individual: cuando no se presta por los titulares la colaboración necesaria para la realización del Plan individual, la Ley —sin distinguir quién es el culpable— da paso a la expropiación forzosa (20), al arrendamiento forzoso o al consorcio forestal forzoso, y no en relación sólo con el derecho del titular, sino en relación con la finca entera (21). La única posibilidad del titular inocente —aparte de las que procedan por Derecho Civil— es solicitar de la Administración que proceda a la expropiación forzosa del derecho del titular culpable «en beneficio del titular de una finca sujeta a un Plan Individual de Mejora, cuando ello fuera preciso para su ejecución» (cf. art. 6.º, n. 2, inciso final), es decir, también cuando la conducta constituya un obstáculo a la realización del Plan (22).

2. *Segunda solución:* Las cargas que impone la Ley no se imponen a cada uno de los titulares de derechos sobre la finca o en relación con la finca, sino a la propiedad. No corresponde a la Administración determinar las condiciones en que cada uno de los afectados debe participar en la ejecución del Plan (23) o cómo pueden reper-

(20) Podría intentarse defender que la expropiación afecta sólo al derecho del titular culpable.

(21) Así, en el supuesto de arrendamiento forzoso, el arrendatario no tiene más que un derecho de prelación (cf. art. 21).

(22) Esta norma no estaba en el Proyecto del Gobierno. Se incorporó en las Cortes. Así puede, por ejemplo, el propietario superar el obstáculo de que un arrendatario se negare a colaborar. (En el Proyecto, esta negativa era causa de resolución administrativa del arrendamiento [cf. art. 11, núm. 3 del Proyecto]). Suprimiendo el arrendamiento se evita además que el arrendatario culpable (quizá gran arrendatario y a largo término) pueda, en su día, encima, ser preferido en el supuesto de arrendamiento forzoso (cf. art. 21, Ley).

La interpretación que se da arriba está de acuerdo con alguna de las ideas que inspiran el párrafo III del art. 3.º de la Ley de 1953, sobre fincas mejorables: correspondería a la Administración especificar «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».

Nótese que la expropiación del derecho del titular culpable en favor de otro titular es, en principio, más favorable que la que procedería de incluirse la finca en el Catálogo. Por esto mismo, no puede estimarse que tal expropiación sea remedio suficiente para el que está dispuesto a colaborar con la Administración. En efecto, esta expropiación está sujeta al régimen ordinario (salvo que no requiere Ley especial, no obstante lo dispuesto en el artículo 2.º de la Ley de Expropiación Forzosa) y es, por tanto, por el *justo precio* más el premio de afección (cf. art. 47, Ley Expropiación Forzosa).

Además, dados los términos de la Ley vigente, la expropiación puede proceder aunque en la conducta del titular del derecho expropiado no hubiera ningún matiz antijurídico.

(23) Ya hemos dicho que, en relación a las mejoras *impuestas* suele haber un vacío legislativo en los preceptos civiles. No lo habrá en cuanto quepa aplicar el régimen de las

cutir los gastos; son cuestiones éstas a resolver entre ellos de acuerdo con las normas civiles. Igualmente corresponde a las normas civiles determinar cómo pueden conseguir los diversos titulares el concurso de ellos para la realización del Plan, o las facultades de cada uno en relación con las transformaciones o mejoras que puede concertar con la Administración, o las acciones que procedan entre sí en los supuestos de incumplimiento e inclusión de la finca en el Catálogo. Cuando la finca se incluye en el Catálogo, haya o no culpa de todos los titulares, el hecho es que falta colaboración de la propiedad en la realización del Plan y, por tanto, procederá la ejecución forzosa del Plan a través de la expropiación de la finca, o del arrendamiento o consorcio forzosos, afectando siempre estas medidas a todos los titulares a que se refiere el art. 2.º, n. 2, de la Ley (24). Lo que no excluye que en caso de incumplimiento de un Plan individual concertado haya lugar, además, a sanciones específicas (cláusula penal; desahucio si se trata de arrendatario) para los distintos titulares (dueños o no) que hubieren incumplido las respectivas obligaciones que hubieren aceptado. (Y tienen interés en aceptar, por su parte, obligaciones a fin de facilitar la realización del Plan y evitar las consecuencias de la inclusión de la finca en el Catálogo) (25).

La razón fundamental en pro de esta solución es que en el Texto aprobado por las Cortes han desaparecido los preceptos que en el Proyecto del Gobierno se referían a que las cargas se individualizarían por la Administración respecto de cada titular (dueño o no) y a que la falta de colaboración de uno de los titulares (dueño o no) sólo podía afectar a los derechos de que sea titular. Por eso en el Catálogo ya sólo se incluyen *fincas*; y no, como en el Proyecto, «*fincas o derechos*». No obstante, se trata de alteraciones de última hora que, a pesar de todo, no lograron borrar en el texto definitivo las huellas del sistema pensado por el Gobierno. De ahí que pueda defenderse todavía la que hemos llamado primera solución. Y, en definitiva, que sea difícil salir de la perplejidad.

mejoras útiles; o de los gastos necesarios; o de los legítimos; o de las reparaciones; o, en el supuesto de arrendamiento sujeto a la legislación especial, el régimen de los arts. 20-23, Reglamento Arrendamientos Rústicos. A falta de precepto especial, habría que entender que las *cargas* —como las *facultades*— incumben al dueño: las *cargas* —como las *facultades*— de los demás titulares deben interpretarse restrictivamente. No descendemos ahora a la casuística.

(24) Y, en cambio, no afectan a los que no se refiere: a los derechos reales que no sean de goce, por ejemplo, al derecho de hipoteca. Salvo que estos derechos se hubieren constituido una vez tomada razón, en el Registro de la Propiedad, de la inclusión de la finca en el Catálogo (cf. art. 18).

(25) Y también, para evitar que el titular de la finca use del derecho de expropiación que le confiere el art. 6.º, núm. 2.

RESUMEN

De acuerdo con la idea de la función social de la propiedad, la Ley 27/1971 de 21 de julio sobre comarcas y fincas mejorables impone a determinadas fincas, previa determinación administrativa, que se lleve a cabo un Plan de mejora a fin de que su explotación se haga en condiciones económica y socialmente adecuadas. Si el propietario coopera con la Administración tendrá ayudas especiales. Si no coopera, la finca quedará sujeta a un Plan de ejecución forzosa. La ejecución forzosa se lleva a cabo, no por la Administración directamente, sino por un nuevo propietario (previa expropiación de la finca al antiguo), por un arrendatario (en arrendamiento forzoso) o a través de un concierto forestal forzoso.

Las cuestiones técnicas que plantea el texto aprobado son numerosas, cruciales y difíciles. A veces está en juego la legislación aplicable y la jurisdicción competente respecto de amplios conjuntos de cuestiones. De otro lado, los resortes técnicos ideados no siempre conducen a resultados conformes con la finalidad pretendida: dar efectividad al sentido social de la propiedad.

La integración de la Ley en el sistema normativo plantea diferentes problemas. Se destaca la cuestión sobre el alcance de la Ley respecto de los diferentes titulares de derechos (dueño, usufructuario, arrendatario, etcétera), en relación con la finca afectada. La carga de mejorar la finca, ¿se impone a cada uno de los titulares según la naturaleza de su respectivo derecho y con independencia de la carga que se imponga a los demás?, ¿se impone a la *propiedad* con independencia de las relaciones de Derecho civil entre los diferentes titulares de derechos sobre la finca?

RÉSUMÉ

Conformément à l'idée de la fonction sociale de la propriété, la loi 27 du 21 juillet 1971 sur les contrées et les propriétés susceptibles d'amélioration impose à certaines propriétés, quand l'Administration l'a décidé, d'exécuter un plan d'amélioration afin que leur exploitation se fasse dans des conditions économiques et sociales appropriées. Si le propriétaire coopère avec l'Administration, il aura droit à des subventions spéciales. S'il ne coopère pas, la propriété sera soumise à un plan d'exécution forcée. L'exécution forcée n'est pas réalisée directement par l'Administration mais par un nouveau propriétaire (après l'expropriation de la propriété), par un fermier (en fermage obligatoire) ou par un accord forcé avec le Domaine.

Les questions techniques que pose le texte adopté sont nombreuses, cruciales et difficiles. Parfois, la législation applicable et la juridiction compétente sont en jeu pour de vastes ensembles de questions. D'autre part, les ressorts techniques qu'on a imaginés ne mènent pas toujours à des résultats conformes à la fin qu'on recherche: donner une effectivité au sens social de la propriété.

L'intégration de la loi dans le système normatif pose différents problèmes. La question de la portée de la loi pour les différents titulaires de droits (propriétaire, usufruitier, fermier, etc.), en rapport avec la propriété qu'on considère est particulièrement importante. La charge de l'amélioration de la propriété est-elle imposée à chacun des possesseurs de titres suivant la nature de leurs droits et indépendamment de la charge qui est imposée aux autres? Est-elle imposée à la *propriété* indépendamment des relations de droit civil entre les différents titulaires de droits sur la propriété?

SUMMARY

In accordance with the idea of the social function of property, Law 27/1971 of 21st July about improvable districts and estates requires certain estates, after a previous administrative decision, to carry out a Plan of improvement, in order that their exploitation may be carried on in economically and socially adequate conditions. If the owner cooperates with the Administration he will receive special aids. If he does not cooperate, the state will be subject to enforcement of judgment. The enforcement of judgment is carried out, not by the Administration directly but by a new owner (after the former one has had his estate expropriated), by a lessee (on compulsory lease) or through a compulsory forestal arrangement.

The technical questions raised by the text approved are numerous, crucial and difficult. At times the legislation applicable and wide groups of questions are at stake. On the other hand, the technical resources devised do not always lead to results consonant with the intended end: to give effectiveness to the social sense of the ownership.

The integration of the Law in the regulative system raises different problems. An important question is that of the scope of the Law with respect to the different holders of rights (owner, usufructuary, lessee, etc.), in relation to the estate in question. Is the requirement to improve the estate imposed on each of these persons according to the nature of his respective right and independently of the requirement imposed on the others, is it imposed on the *property* independently of the Civil Law relationships between the different holders of rights on the estate?