

La Ley sobre fincas manifiestamente mejorables

ALEJO LEAL
Registrador de la Propiedad

El Estado español retiene para sí, por considerarla función propia, la dirección de la economía nacional, y, por ende, la del sector económico agrario, dejando por regla general en manos de los particulares, es decir, de las empresas privadas, la realización del proceso económico, fundamentado en el principio de la propiedad privada, la cual constituye una de las instituciones básicas de nuestro ordenamiento jurídico positivo.

Sin embargo, y aparte los casos de participación directa del Estado en las realizaciones de la vida económica, que deben reputarse excepcionales por tesis, éste interviene mediante normas jurídicas en el proceso de la producción, de suerte que las innumerables unidades económicas productivas o empresas existentes están condicionadas no sólo por factores del orden económico, sino también por los de orden jurídico.

Una nueva muestra de esta intervención es la ley «sobre fincas manifiestamente mejorables» de 3 de diciembre de 1953 con la que una vez más se puede decir que el Estado «acude al plano de lo social con la voluntad de poner la riqueza al servicio del pueblo español, subordinando la economía a su política», según expresó el preámbulo del Fuero del Trabajo.

Entre las causas finales de la interferencia estatal en la vida económica agraria, destaca la necesidad de aumentar la producción agrícola para elevar el nivel de vida de la población. Siguiendo esta directriz de la política económica, la ley que vamos a estudiar pretende operar sobre el factor fundamental de la producción agraria, la tierra, y sobre la forma de hacerla producir, imponiendo a las fincas rústicas en que concurren determinadas circunstancias, la obligación de realizar hasta cierto grado el esfuerzo necesario para aportar a la renta nacional frutos industriales y no meramente naturales, según se establezca en un plan a señalar para cada predio.

Los presupuestos de hecho de que parte la ley son principalmente tres: la insuficiencia de la producción agraria nacional en general, y, concretamente, la de ciertos frutos, para cubrir las necesidades de la población actual; la existencia de terrenos incultos susceptibles de cultivo agrícola; y la precisión de que para la

puesta en explotación de estos terrenos el Estado impulse, y en su caso supla, a la iniciativa privada.

La ley, por propia confesión, no trata de desarrollar una transformación general del agro español. Podemos añadir que no trata tampoco de planificar la economía agraria, ni de reorganizar la vida rural de amplias zonas o comarcas, ni mucho menos de redistribuir la riqueza nacional, ni por lo que se refiere a los medios de producción—en este caso la tierra—ni por lo que se refiere a los bienes de consumo. Tampoco trata de resolverlos en sentido estricto llamados problemas sociales, ni de constituirse en pieza de un estatuto jurídico permanente de la propiedad rústica. Otras leyes se han dictado y se podrán dictar sobre algunas de estas materias, pero la de que tratamos limita su ámbito de aplicación a las fincas en que concurren unas circunstancias de hecho que por ser dependientes de la voluntad humana—aunque pueden no serlo de la voluntad de los propietarios de las mismas—son susceptibles de modificación. Por eso el éxito de la ley será tanto mayor cuanto más pronto resulte inoperante porque deje de haber fincas que pudiendo cultivarse estén incultas. La ley, pues, está redactada en términos que parecen revelar una esencial transitoriedad, aunque su vigencia sea indefinida.

Examinaremos primeramente su contenido, haciendo al mismo tiempo algunos comentarios a sus disposiciones para tratar luego de poner de relieve su significación respecto de las instituciones jurídicas a que especialmente afecta.

I. EXAMEN SISTEMÁTICO DE LA LEY

La ley contiene 13 artículos relativos a la declaración de mejorables, expropiación y adjudicación de fincas incultas, y tres disposiciones adicionales referentes a fincas explotadas agrícola o forestalmente. A éstas se las sujeta a la obligación de intensificar el cultivo o de realizar mejoras concretas (construcción de viviendas para obreros, capilla y escuelas) cuando concurren determinadas circunstancias. Esta indicación basta para dar a conocer que aunque la finalidad de elevar el tenor de vida de la población, en especial en este caso de la rural, sea la misma en todas las normas de la ley, el no ser tales disposiciones adicionales de idéntica contextura ni trascendencia jurídicas que el articulado, referente a las fincas mejorables, nos induce a prescindir de aquéllas.

1. *Finalidad inmediata de la ley.*—La ley tiene por objeto «someter a un plan de explotación o mejora» a las fincas a que luego nos referiremos. El alcance de esta frase del artículo 1.º parece que debe ser el más conforme con una interpretación extensiva. El plan a que se refiere puede ser de explotación simplemente, de mejora del predio, o mixto de mejora y explotación. El problema

que se plantearía quien quisiera aquilatar si un simple plan de explotación puede ser impuesto, sería más teórico que de interés práctico, entre otros motivos, porque el término «mejora» empleado en la ley tiene, indudablemente, el significado extensísimo del lenguaje vulgar, comprensivo de cualquier perfeccionamiento de las cualidades de la finca. Así, pues, toda labor que se realice para poner a la finca en condiciones de cultivo agrícola, forestal o pratense, podrá reputarse mejora a estos efectos, sin que sea necesaria la realización de inversiones de capital o efectuación de gastos útiles en construcciones u obras que modifiquen las características del suelo o incorporen a éste otros bienes. Por ello, pueden considerarse como mejoras desde las obras de riego o drenaje hasta el descuaje de matorrales y la roturación, pasando por la ejecución de otras operaciones que, si no consisten como estas últimas en exclusiva inversión de trabajo, implican una participación del trabajo en mayor escala que la del capital, tales como la de plantación de olivos, intercalándolos con árboles de naturaleza forestal, que expresamente es mencionada en el preámbulo.

Es importante señalar que la sujeción de la finca al plan, aunque sea plan de explotación, es temporal. Pudiéramos decir que la obligación de hacer—llamémosla así, aunque como veremos no sea muy adecuada esta expresión—resultante de ese sometimiento, es de tracto único, de modo que una vez ejecutado el plan la finca vuelve al régimen común sin que el propietario pueda ser compelido a reiterar, en períodos sucesivos, los ciclos de cultivo que aquél hubiera previsto. Así se deduce claramente del hecho de que el plazo que se señale para la transformación acordada no podrá exceder de diez años, ni podrá obligarse al propietario a que la realice antes de cinco (artículo 4).

2. *Fincas sujetas a la ley.*—El ámbito objetivo de aplicación de la ley está expresamente definido mediante el señalamiento de las fincas sujetas a sus prescripciones y de las exceptuadas, resultando por exclusión cuáles sean las no sujetas.

Están sujetas a la ley y por consiguiente pueden ser «declaradas mejorables» las fincas en que concurren las siguientes circunstancias: 1.ª Que en su totalidad o en una parte importante estén constituidas por terrenos incultos. 2.ª Que la extensión de estos terrenos incultos sea como mínimo la que al efecto se señale en las disposiciones complementarias que se dicten. 3.ª Que dichos terrenos, «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». Y 4.ª Que el cambio de desti-

no productivo contribuya a la defensa y conservación del suelo (art. 2.º)

Están exceptuados de la ley los montes y terrenos pertenecientes al Estado, Provincia, Municipio o establecimientos públicos, los cuales se seguirán rigiendo por su legislación especial (art. 1.º, párrafo 2.º)

Por consiguiente, no están sujetas a la ley todas las demás fincas, y por tanto las cultivadas en su totalidad o incultas sólo en parte no importante, aunque la explotación de las mismas no sea perfecta: y las incultas que no reúnan los requisitos antes relacionados.

3. *Procesos administrativos que se regulan.*—Para conseguir la mejora y explotación de las fincas incultas, la ley previene y regula una serie de actuaciones que creemos pueden agruparse formando tres procesos: 1.º El de «declaración de finca mejorable» que da nombre a la ley; 2.º El de expropiación; y 3.º El de adjudicación de la finca expropiada a un tercero. Estos dos últimos procedimientos, derivados cada uno del que le precede, no siempre habrán de tramitarse, ya que sólo ha lugar a seguirlos cuando el propietario no realiza el plan establecido en la resolución que pone fin al primero.

∖ Daremos una idea de cada uno de estos procesos, exponiendo sus líneas fundamentales.

A) *El proceso de declaración de «finca mejorable».*

a) *Su naturaleza.*—Constituye un procedimiento técnico o de gestión, y por tanto no es un procedimiento sancionador. Esta es la razón de que no se dirija contra una persona determinada que, en caso contrario, sería el propietario cuya finca está inculta, sino que se dirige directamente respecto de la finca, abstracción hecha de quien sea su propietario y de la diligencia con que haya ejercido sus facultades dominicales. Como consecuencia el acto administrativo que pone fin al procedimiento no constituye una resolución de condena o de absolución, sino que es meramente declarativa de una decisión del Estado, según la cual un determinado plan de explotación o de mejora ha de ser realizado en la finca.

Parece que la ley tácitamente establece la presunción de inculpabilidad, en el más amplio sentido, del propietario actual, pues aunque se refiere a terrenos que «de una manera ostensible acusan el abandono en que se encuentran», reconoce diversas causas de la falta de laboreo: la deficiente calidad de las tierras, su lejanía respecto de los centros de consumo, la dificultad de las comunicaciones, y la de hallarse rodeados de otros terrenos cuyo estado de abandono hace antieconómica la explotación de los entre ellos enclavados. Por eso manifiesta que su transformación exige

vencer muchas dificultades y otorgar estímulos a los que quieran cooperar en la labor de mejoramiento (preámbulo, párrafos 10, 4 y 5). De modo que, sin excluir la posible negligencia del propietario actual—que de manifestarse no sería jurídicamente punible si en el momento de incurrirse en ella no existiera una norma que la sancionara—se acusan causas sociales de ese abandono, e incluso, en algún supuesto, imputables a la Administración pública; pero en todo caso, carece de trascendencia aquélla para esta ley que sólo persigue modificar situaciones objetivas y no corregir actos individuales.

b) *Substanciación.*—El expediente se instruye por el Ministerio de Agricultura «de oficio o a requerimiento de la Delegación Nacional de Sindicatos» (art. 3.º); ha de estar debidamente motivado y sus notas fundamentales son las siguientes:

1.ª En cuanto al objeto a que ha de referirse: puede comprender una o varias fincas, pero en este caso deberá mantenerse a través de todas las actuaciones la oportuna distinción en cuanto a lo que afecte a cada una de aquéllas, ya que el Decreto que recaiga ha de hacer la declaración «en cada caso y para cada finca».

2.ª En cuanto a las garantías de los sujetos afectados: deben ser oídos «los interesados y quienes acrediten interés legítimo» (art. 3.º, párrafo 1.º); por lo que, a nuestro juicio, la audiencia ha de ser concedida: en todo caso a los propietarios y a los titulares de derechos sobre cuya situación ha de decidir el Decreto; y sólo cuando acrediten su interés a las demás personas. El interés de éstas podrá ser el inherente a cualquier situación jurídica que deba considerarse protegida, ya corresponda, por ejemplo, a los titulares de fincas o derechos sobre fincas colindantes no objeto del expediente, ya a titulares de establecimientos industriales, ya a entidades o asociaciones particulares que por cualquier causa legítima se sientan afectadas. Sin necesidad de que acrediten un interés privativo pueden ser oídas las Corporaciones oficiales, incluso las Entidades locales, así como las encuadradas en la Organización Sindical, ya que por estarles atribuida dentro de su respectiva competencia la tutela de intereses públicos o de intereses sociales, parece que deben considerarse legitimados para hacer alegaciones, aunque sólo para esto.

3.ª En cuanto a las garantías técnicas: que se emitan los informes técnicos oportunos sobre la concurrencia en el predio de las circunstancias a que se refiere el artículo 2.º y la viabilidad técnica y económica del plan de explotación o mejora a que haya de someterse la finca (art. 8.º, párrafo 1.º).

4.ª En cuanto a su conclusión, se infiere que el Ministro de Agricultura si estima improcedente la declaración de «finca mejorable», deberá dictar resolución en este sentido, poniendo así fin al expediente; y si estima acreditadas por los informes técnicos la concurrencia de las circunstancias y la viabilidad a que hicimos referencia en el párrafo anterior, deberá formular un proyecto de

Decreto, cuya aprobación propondrá al Consejo de Ministros (véase art. 3.º, párrafo 1.º)

c) *Resolución*.—El Decreto acordado en Consejo de Ministros constituye el acto administrativo que pone fin a la fase declarativa del proceso. El Decreto deberá expresar «en cada caso y para cada finca»: 1.º «La situación, cabida, linderos y cuantas otras circunstancias se consideren necesarias para la más clara individualización de la finca o parte de la misma a que la declaración se refiera»; 2.º «La declaración de finca mejorable»; 3.º «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»; 4.º «Las líneas generales del plan de explotación o mejora que deba realizarse, determinando, si es posible y conveniente, la división de la finca, al efecto de establecer distintas unidades de explotación. En este caso, el plan de mejora se referirá especialmente a cada una de ellas, procurando que una de las unidades comprenda la parte de terreno normalmente explotada, incrementada con la extensión superficial del terreno inculto que resulte aconsejable agregar, al objeto de que el propietario puede hacer uso, sin menoscabo de las restantes unidades de explotación, del derecho de reserva que le concede el artículo 6.º»; y 5.º «La ayuda estatal que de acuerdo con las disposiciones vigentes se conceda» (art. 3.º, párrafos 1.º al 5.º)

La declaración de «finca mejorable» está atribuida a la potestad discrecional de la Administración, y contra el Decreto sólo puede interponerse el recurso de súplica ante el Consejo de Ministros (art. 3.º, párrafo 6.º)

d) *Efectos de la declaración*.—La finca declarada mejorable ha de experimentar cambios de orden económico como consecuencia de las inversiones a realizar y de la explotación a que ha de ser destinada, y, además, puede experimentar alteraciones en cuanto a los derechos de carácter privado de que sea objeto (extinción de servidumbres, por ejemplo) e incluso sufrir modificaciones en su propia realidad jurídica, es decir, en tanto que es «finca jurídica», por división o por segregación de alguna de sus partes.

El propietario de la finca que hasta el momento de la declaración de mejorable era titular de un dominio cuyas facultades de libre aprovechamiento y de libre disposición se desenvolvían con sujeción a los preceptos del Derecho común, en virtud de aquélla queda en situación excepcional en cuanto que resulta obligado a adoptar una decisión positiva o negativa respecto de la ejecución del plan, decisión que puede trascender a su misma titularidad sobre el predio. Su silencio mismo produce efectos jurídicos puesto que por expresa prevención de la ley el mero hecho de no manifestar el «deseo de realizar la transformación» determina la in-

clusión de la finca en el catálogo de las expropiables. (V. art. 7.º)

Realmente, más que constituir un acto administrativo—según hemos venido calificándolo en congruencia con la terminología empleada en el párrafo 6.º del art. 3.º a que antes hicimos alusión—el Decreto tiene el carácter de acto de Gobierno y constitutivo de un privilegio, entendiendo por tal toda «disposición jurídica creadora de un modo inmediato de una determinada situación jurídica» (1).

El propietario puede adoptar una de las siguientes actitudes: a) Efectuar él mismo la totalidad de las transformaciones determinadas en el plan; b) Realizar dichas transformaciones sólo en cuanto a alguna de las partes de la finca que, conforme al plan, puedan constituir unidades de explotación independientes; c) No realizar las transformaciones y pedir la reserva de la parte de la finca que se viniere explotando normalmente, incrementada con la extensión del terreno inculto que permita el Decreto agregar; y d) No hacer manifestación alguna de voluntad dentro de los plazos establecidos al efecto (párrafos primeros de los arts. 4.º, 6.º y 7.º) Las consecuencias que para el propietario se derivan de su decisión las examinaremos al tratar de la ejecución del Decreto. Pero ahora anticiparemos que del Decreto no nace ninguna obligación de hacer, en sentido estricto, cuyo deudor sea el propietario, titular de la finca al tiempo de su promulgación o adquirente posterior, excepto cuando éste sea el adjudicatario de la finca en la subasta celebrada como consecuencia de la expropiación. El propietario queda obligado a hacer la transformación cuando manifiesta su voluntad de realizarla. Pero tanto en este caso como en caso de adjudicación a un particular de la finca expropiada, del incumplimiento de la obligación no deriva su ejecución forzosa, como veremos, ya que la ley sólo prevé para esos supuestos la posibilidad de expropiar la finca e imponer una multa.

Muy interesante es destacar que el Estado no queda vinculado por su propia declaración o decisión, es decir, que no viene obligado a realizar el plan cuando no haya ningún particular que lo realice, sino que, en tal evento, puede destinar la finca al cumplimiento de fines colonizadores o a engrosar el Patrimonio Forestal del Estado cediéndola al Instituto Nacional de Colonización o al Patrimonio nombrado; y el ente cesionario podrá aplicar al predio el plan acordado u otro que sea más congruente con el plan de actuación del propio Organismo paraestatal, ya que la ley no dispone otra cosa. (V. art. 9.º, párrafo 5.º)

Respecto de los arrendamientos, servidumbres y demás derechos sobre los que el Decreto haya hecho algún pronunciamiento, la ley dice que «la ejecución de estos acuerdos se atribuye a la competencia de la Administración» (art. 3.º, párrafo 3.º) Pudiera

(1) DE CASTRO (F.): *Derecho civil de España*, T. I, Valladolid, 1942, pág. 77.

pensarse, en vista de ello, que los titulares de los mismos y el propietario de la finca tuvieran siempre que pasar por lo dispuesto en el Decreto en este punto. Sin embargo, creemos que no puede darse este alcance a lo resuelto, sino que por regla general en esta materia el Decreto debe considerarse permisivo cuando declare la subsistencia del derecho, imperativo pero condicional cuando disponga la modificación, y rigurosamente imperativo cuando ordene su extinción. Piénsese, por ejemplo, en el caso del arrendamiento que por voluntad de los interesados podrá extinguirse, aunque el Decreto establezca su permanencia o su modificación, y podrá modificarse sin ajustarse al Decreto cuando se haga en forma más favorable al plan de explotación.

Finalmente, en cuanto a las facultades de la Administración pública respecto de la finca es de señalar que la declaración de «mejorable» lleva implícita «la del interés social de la realización del plan de mejora a los efectos expropiatorios» del predio. (Véase párrafo final del art. 4.º)

e) *Ejecución del Decreto.*—El Decreto declaratorio, una vez firme, y, en su caso, el que resuelva el recurso de súplica, pone fin al primero de los procesos regulados en la Ley, pero no puede servir de cabeza al segundo de tales procesos, que es el expropiatorio, sino cuando las diligencias de ejecución del mismo den un cierto resultado.

Limitándonos a las líneas fundamentales de las normas atinentes a esta materia, diremos que:

1.º Si el propietario, dentro de los plazos legales, manifiesta su voluntad de ejecutar el plan íntegramente, queda obligado a presentar el proyecto de transformación y a ejecutarlo si fuere aprobado por el Ministerio, o a ejecutarlo con las modificaciones que éste estimara oportuno introducir en él; tiene derecho a recabar los anticipos y subvenciones que le fueran concedidos; puede ser sancionado con multa en caso de inobservancia de los plazos y ritmo previstos; y si no presenta el proyecto o no ejecuta los trabajos con sujeción al ritmo y plan aprobados, pierde el derecho a realizar la transformación en las condiciones beneficiosas establecidas en el Decreto, y puede pedir la reserva a que antes aludimos. (V. arts. 4.º, 5.º y 6.º)

2.º Si el propietario opta por ejecutar el plan sólo con relación a una parte de la finca que pueda constituir unidad de explotación independiente, su situación es análoga en cuanto a esta parte al caso anterior y en cuanto al resto del predio afectado por el Decreto al caso cuarto.

3.º Si el propietario pide la reserva de la parte de la finca normalmente explotada con el incremento legal, su situación respecto a esta parte es la del propietario de finca no sujeta a la Ley, y en cuanto al resto de la finca, la del caso siguiente.

4.º Si el propietario no manifestara, dentro del plazo legal,

su deseo de realizar la transformación o incumpliera las prescripciones del Decreto, toda la finca o, en su caso, la parte de la misma respecto de la que el propietario no cumpliera el plan y no le fuera reservada, se incluirá en el Catálogo de «fincas expropiables», que al efecto debe llevar el Ministerio de Agricultura, librándose certificación para su constancia en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal. La inclusión en el Catálogo tiene de vigencia cinco años como máximo. Dentro de este plazo, el Ministerio puede expropiar la finca, y el propietario, en tanto no se haya acordado la expropiación o solicitado ésta por un tercero, puede pedir que se le autorice a realizar la transformación, con pérdida del 50 por 100 de los auxilios concedidos (artículos 7.º y 8.º)

La inclusión de la finca en el Catálogo de las expropiables no altera el estado posesorio ni limita las facultades dominicales del titular, de tal suerte, que la finca seguirá en poder del propietario, y éste puede enajenarla. En este caso, el adquirente puede pedir que se le autorice a realizar la transformación igual que el anterior propietario, pero beneficiándose de todos los auxilios concedidos en el Decreto. (V. párrafo 4.º del art. 8.º) No obstante, «mientras la finca permanezca inscrita en el Catálogo, la cuota para el Tesoro de la Contribución territorial... experimentará un recargo del cien por cien de su importe» (párrafo 2.º del art. 8.º)

B) *El proceso expropiatorio.*

Las fincas incluidas en el Catálogo pueden ser expropiadas por el Ministerio de Agricultura (art. 8.º) La expropiación podrá acordarse de oficio o a instancia de quien se comprometa a realizar el plan y garantice el cumplimiento de esta obligación mediante la constitución de una fianza cuyo importe no sea inferior al décuplo de la renta catastral o del líquido imponible asignado al inmueble (art. 9.º, párrafo 2.º)

La tramitación del expediente en cuanto al justiprecio, pago y toma de posesión del inmueble se ajustará a lo dispuesto por la Ley de 27 de abril de 1946 sobre expropiaciones por causa de interés social (2), con la única salvedad de que 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 hubiese producido en los cinco últimos años, y la renta catastral asignada al inmueble, o el líquido imponible con que estuviere amillarado, fijándose como precio el producto de capitalizar al cuatro por ciento estos datos fiscales, salvo que este resultado fuere superior al de la capitalización al cinco por ciento de la renta media anual realmente producida durante el quinquenio

(2) Véase el estudio publicado en este ANUARIO (1952, página 1329), por MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA (J.): *La expropiación por causa de interés social en la Agricultura.*

precedente, en cuyo caso se aceptará este último valor. El precio fijado en el expediente expropiatorio lo será sin perjuicio de que, si sacada la finca a subasta el precio del remate y adjudicación fuere superior a aquél, sea entregada la diferencia al expropiado (arts. 9.º, párrafo 1.º, y 10), y si se cediera el inmueble al Instituto Nacional de Colonización o al Patrimonio Forestal del Estado, se satisfaga al mismo expropiado, como incremento del precio, un veinte por ciento de éste (art. 9.º, párrafo 5.º)

c) *El proceso de adjudicación de la finca expropiada*

Es característica notable de esta clase de expropiaciones que se consuman no para incorporar la finca a una obra pública, ni para resolver un problema social propiamente dicho, ni para destinarla al establecimiento de una empresa de interés nacional concretamente determinada, sino que se expropia a un propietario para atribuir la finca a otro particular indeterminado, y, a falta de éste, a un organismo paraestatal. El artículo 8.º de la Ley dice que las fincas inscritas en el Catálogo pueden ser expropiadas «para cederlas a un tercero que se obligue a la realización del plan de transformación, de acuerdo con las líneas generales contenidas en el Decreto de declaración, o, en su defecto, para destinarlas al cumplimiento de los fines colonizadores». Esa cesión a un tercero no es facultativa, sino que debe intentarse obligatoriamente, puesto que, últimada la expropiación, «el Ministerio de Agricultura sacará seguidamente a subasta la finca», según dispone el párrafo 3.º del artículo 9.º

De esta suerte, el adquirente inmediato de la finca, que es el Ministerio de Agricultura, como expropiante, sólo tendrá la titularidad temporal de ella, ya que no puede retenerla permanentemente, lo que equivaldría a nacionalizar o estatificar el predio.

El destinatario normal de éste ha de ser un particular que adquiera el dominio sin más limitaciones que la obligación de transformar el predio, por lo que el inmueble continúa sometido al régimen de propiedad privada. Sólo cuando no existe posibilidad de transferir el dominio de la finca a un propietario particular, el Estado ha de ceder la finca al Instituto Nacional de Colonización o al Patrimonio Forestal del Estado, o a ambos, que la adquirirán en concepto de bienes de propiedad privada de los mismos, pero el primero de estos organismos, conforme a las normas que rigen su actuación, habrá de intentar transferirla mediante su colonización a pequeños agricultores.

El Ministerio de Agricultura opera, pues, de un modo que tiene cierta similitud con la actuación del Instituto Nacional de Colonización, en su función meramente parceladora—no con su función colonizadora—, que esencialmente consiste en comprar

para vender sin ánimo de lucro y con un fin social (3), pero las diferencias en cuanto a los sistemas de fijación del precio, de pago de éste y de designación de adjudicatario son muy importantes, si bien no podemos, por no ser la ocasión oportuna, detallarlas.

Las principales normas de procedimiento que ha de seguirse para la adjudicación definitiva del inmueble son las siguientes: el Ministerio sacará a subasta la finca fijando como tipo de licitación el precio satisfecho al expropiado; «el inmueble se adjudicará al mejor postor», «pero en caso de empate en la cuantía de las ofertas, tendrá preferencia la persona que hubiese instado la expropiación»; si no hubiere licitador que cubra la postura mínima, el Ministerio de Agricultura, en el plazo de dos meses, podrá acordar la cesión del inmueble al Instituto Nacional de Colonización, al Patrimonio Forestal del Estado o a ambos organismos, satisfaciendo al expropiado el importe del tipo de subasta, incrementado en un veinte por ciento; transcurrido tal plazo de dos meses sin que se hubiere acordado la cesión aludida, el propietario expropiado podrá «recuperar la propiedad de la finca, previa devolución al Estado del precio recibido, en el caso de que la expropiación se hubiere incoado de oficio, y con deducción de la mitad del importe de la fianza constituida por el tercero, en el supuesto de que la expropiación hubiere tenido lugar a instancia de éste»; si el propietario expropiado, dentro del plazo de dos meses, si fuese requerido al efecto por la Administración, o de un año, si no media requerimiento—plazos que son de caducidad—, no ejercita el derecho a recuperar la finca, la Administración puede sacar la finca a segunda subasta, con deducción del veinticinco por ciento del tipo, y, en su caso, a una tercera sin sujeción a tipo (art. 9.º, párrafos 3.º, 5.º, 6.º, 7.º y 8.º)

El adjudicatario queda obligado a presentar el proyecto de mejora dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la adjudicación, y si no lo hiciere, o no ejecutase la labor fijada para la primera anualidad, en el plazo y con el ritmo previsto, el Ministerio de Agricultura podrá expropiar nuevamente la finca por el mismo precio de adjudicación, disminuido en el importe de la multa que, conforme al artículo 8.º de la Ley de 5 de noviembre de 1940, acordare imponer a aquél (art. 9.º párrafo 4.º). Esta multa no podrá ser inferior a cien pesetas por hectárea, ni superior a cien mil pesetas en total, según el citado artículo 8.º de la Ley sobre laboreo forzoso.

Cuando el adquirente en subasta transmitiere la finca por actos *inter vivos* antes de haber realizado el 50 por 100 de la trans-

(3) Téngase en cuenta que muy raras veces realiza el I. N. C. una tarea meramente parceladora, pues aun en los casos en que aplica la legislación específica de parcelación, normalmente también coloniza con arreglo a lo dispuesto en la Orden de 30 de mayo de 1945.

formación prevista en el proyecto de mejora, el Ministerio puede volver a expropiar el inmueble por el precio de adjudicación, abonando, además, al interesado el valor de las mejoras permanentes realizadas conforme al proyecto, previa deducción del importe de los auxilios que le hubieren sido otorgados por el Estado u organismos estatales (art. 9.º, párrafo 9.º)

II. LA LEY Y LA PROPIEDAD PRIVADA

1. *La propiedad en las leyes fundamentales de la nación.*— Del articulado de la Ley que, en lo esencial, hemos expuesto, resulta que ésta trata de fomentar la producción agraria, y para ello dicta normas que afectan a dos instituciones básicas del orden jurídico privado: la empresa y la propiedad privadas. La legalidad de estas normas es evidente, ya que no son sino aplicación de principios expresamente consignados en nuestro ordenamiento jurídico constitucional o «Leyes fundamentales de la nación». «La producción nacional—dice el punto XI del Fuero del Trabajo—constituye una unidad económica al servicio de la patria, y es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla. Todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la nación.» La empresa privada, según el mismo Fuero, es la unidad productora normal, pues el Estado sólo será empresario cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la nación (puntos VIII-1 y XI-4), correspondiendo la dirección de cada empresa a su respectivo Jefe, quien es responsable de ella ante el Estado (punto VIII-3).

Por lo que se refiere a la propiedad, merecen ser transcritos los textos que le consagran los fueros del Trabajo y de los Españoles, no obstante sus grandes coincidencias, porque entre ellos puede apreciarse también alguna interesante diferencia. El Fuero del Trabajo dice: «el Estado reconoce y ampara la propiedad privada como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la nación, cuyo intérprete es el Estado (XII-1). Y el artículo 30 del Fuero de los Españoles está así redactado: «La propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado. Todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común. La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruída indebidamente ni aplicada a fines ilícitos.»

En ambos textos se habla de la propiedad privada como institución, y se la califica de medio o instrumento al servicio de un fin. La diferencia está en que el fin para el que la propiedad

privada es reconocida y amparada es el cumplimiento de «funciones», según el primero, y de «fines», según el segundo. Concedemos profunda significación a esta sustitución de palabras, porque implica la afirmación de que tanto el individuo como la familia y la sociedad tienen fines propios, que han de conjugarse con los ajenos, pero que no pueden ser absorbidos o aniquilados por los de otros; mientras que el mero reconocimiento de la existencia de funciones individuales junto a las familiares y a las sociales es de contenido equívoco, por cuanto que las funciones no son fines en sí y, por tanto, deben estar al servicio de algo, y este algo no es explícitamente designado en el párrafo transcrito del Fuero del Trabajo. Por otra parte, el Fuero de los Españoles contiene una referencia expresa a la «riqueza», en el sentido del objeto del derecho de propiedad, para declarar que no puede permanecer inactiva, con lo que viene a desarrollar un aspecto de la subordinación de la propiedad a las necesidades de la nación.

2. *Elementos para la crítica de la ley en relación con la propiedad.*—El comportamiento de la ley respecto de la «propiedad privada» sólo puede ser debidamente apreciado valorando adecuadamente tres elementos que estimamos esenciales. Estos son: 1.º el sometimiento de las fincas declaradas mejorables a un plan técnico-económico; 2.º la necesidad de que la explotación que el plan imponga sea rentable desde el punto de vista estrictamente económico, y 3.º la discrecionalidad de las facultades gubernamentales para apreciar la viabilidad del plan y decidir acerca de su ejecución.

Estos tres elementos afectan al contenido, límites y funciones de la propiedad, y atañen, respectivamente, de modo principal, a la función social de la propiedad misma, a su función individual y a la supremacía del bien común en caso de colisión de intereses; y en conjunto denotan que la ley, de conformidad con los Fueros antes citados, atribuye una comprensión o contenido naturalmente limitado al derecho de propiedad.

3. *La función social de la propiedad.*—Hemos deslizado una frase anfibológica, y que suele emplearse profusamente en la literatura dedicada a las teorías acerca de la propiedad. Aludo a «la función social de la propiedad». Recordemos que Hernández-Gil, hablando de las transformaciones del derecho de propiedad y de la asignación a éste de una función trasindividual, ha dicho que «lo que sea concretamente la función social, lo que en definitiva exija, no puede precisarse con rigor. Hace referencia a algo de generalidad, de colectividad... La función social, más que un concepto, es una idea; mejor que una idea, una intuición. Está llena de significado, pero también de significados. De ahí la multiplicidad de intenciones y de interpretaciones que ha recibido,

unas legítimas, pero otras recusables. Y de ahí que no pueda acogerse sin antes cotejar la etiqueta ideológica de las mentes que la propugnan. Empieza porque unos contemplan la función social desde el solo punto de vista sociológico, en el ancho cauce de los hechos y de los fenómenos. Para otros, la función social, lo que es y lo que envuelve, es una bandería política. No faltan quienes, contrariamente, quieren reducir la función social a una pura noción jurídica. Si en manos de los primeros se transforma en un libre decisionismo que puede ser devastador, por falta de sentido de la norma y de la medida, en manos de los segundos puede perder fecundidad y fosilizarse en el rigor de los preceptos. Por eso nosotros estamos con aquellos otros que la sitúan en el terreno de lo jurídico-social, es decir, en el punto de incidencia del *deber ser del derecho* con el *ser*, las vivencias y las exigencias de la realidad social de cada hora» (4).

La claridad de estas acertadas palabras nos releva de hacer cualquier clase de consideraciones sobre este aspecto de la cuestión. Otros aspectos de la misma van a servir de materia a que dediquemos nuestra atención como complemento.

Conviene, ante todo, sopesar los vocablos que componen la expresión «función social de la propiedad», comenzando por inquirir cuál es la propiedad a que se refiere. Esta «propiedad» puede ser una cosa, una institución, un derecho o un conjunto patrimonial. Y, sin embargo, muchas veces se ha usado aquella frase para aludir lo mismo a la función social del objeto del derecho de propiedad, que a la función social de la propiedad como institución básica del orden social, a la función social del dominio, derecho concreto de una persona sobre un bien, o a la función social de la riqueza o suma de bienes pertenecientes a una persona, que colocan a ésta en la posición relativa de «rico» conviviente con otros calificados de pobres.

Las cosas, a diferencia de las personas, no tienen un fin propio, sino que están subordinadas a un fin que les es extraño. En general, se ha dicho muy reiteradamente que las cosas existen para el hombre, es decir, han sido creadas para la satisfacción de las necesidades de la humanidad, y no exclusivamente para un individuo determinado. Sin embargo, hombres determinados se apropian cosas también determinadas. Ello ocurre cuando las cosas existen en cantidad limitada y tienen un valor para el sujeto, el cual, de ese modo, excluye a los demás del goce de la cosa apropiada. Tal ocurre con la tierra, que se fragmenta en múltiples predios, que componen las «fincas rústicas» objeto del derecho de propiedad.

Sin embargo, esta apropiación no altera la naturaleza del ser de la cosa ni su destino original. Por eso puede decirse que

(4) HERNÁNDEZ-GIL (A): *La propiedad en el derecho y en la realidad actuales*. En «El orden social moderno», Madrid, 1948, pág. 118.

en cada cosa, según su peculiar dignidad, se da una vocación a servir a las necesidades de cualquiera que de ella tenga menester.

Pero existe una tensión variable en la relación que mantienen los dos términos que acabamos de mencionar, a saber: las «cosas» y las «necesidades», cuando se trata de bienes productivos, como es la tierra. Limitándonos al ámbito nacional, hemos de decir que toda la del territorio patrio, en conjunto, debe abastecer, en la manera más completa posible, a la población, y, por tanto, cada unidad productiva, cada finca, debe contribuir de la mejor manera posible a alcanzar esa meta. He ahí la función social del objeto de la propiedad, y por qué ese objeto, al que alude el Fuero de los Españoles con la palabra «riqueza», no puede permanecer inactivo, porque las necesidades nacionales actualmente demandan más productos que los que naturalmente produce la tierra. Es indiferente, pues, para el punto concreto de que ahora hablamos, quién haga producir a la tierra, si el propietario individual o una colectividad, o un mero detentador. Para que las fincas rústicas cumplan su función social basta con que por cualquiera se la explote convenientemente.

Ahora bien: según el común sentir de los hombres, el medio más adecuado para que los bienes cumplan su finalidad es una institución: la propiedad privada. Mediante ella, cada cosa debía, en términos generales, subvenir a las necesidades de una persona o de una familia, y la resultante sería la satisfacción total de la población, si hubiera bienes que atribuir a todos. El problema se planteó cuando la cantidad de bienes resultó inferior al número de personas aspirantes a su posesión. Sin embargo, la experiencia demostró que el mejor medio para satisfacer las necesidades de todos seguía siendo dicha institución. Mediante ella, el objeto sería primordialmente disfrutado por el propietario, y ulterior o mediatamente por los demás. La evidencia actual de este fenómeno no puede estar más patente, ya que hoy se produce para el mercado y no para unidades de consumo individualmente determinadas. Pero esto lleva consigo la exigencia de que la cosa, la tierra, produzca más que lo que el propietario necesita, y produzca cuanto sea susceptible de producir según las circunstancias que intervienen en el proceso de producción, para atemperarse a la demanda de productos. Llenar esa exigencia es misión que ha de cumplir la propiedad privada, y esa es su función social como institución. Esta no es, por consiguiente, algo contrapuesto a la función individual, sino que normalmente las dos funciones son paralelas.

Generalmente, la propiedad privada realiza hoy su función individual proporcionando al propietario frutos civiles o el producto en dinero de la enajenación de los frutos naturales o industriales del objeto de su dominio.

El primer grado de la función social de la propiedad, que

consiste en que por medio de ella los bienes sirvan a quienes no son sus propietarios, se cumple de ordinario, planteándose problemas solamente en cuanto a la justicia de los negocios jurídicos, en virtud de los que el propietario cede a otros el goce temporal de la cosa o les transmite los frutos. Pero el segundo grado de la función social, que impone el deber de explotar la cosa con la intensidad pertinente, según las circunstancias, no es siempre verificado.

Cuando la relación entre la cantidad de bienes producidos y las necesidades acusa un déficit de aquéllos, el Estado, como gerente del bien común, y en uso de las facultades que le competen para establecer el régimen de propiedad privada más conveniente, entre los justos, puede definir, dentro de ciertos límites, ese segundo grado de la función social de la propiedad, y entonces el deber moral o social del propietario se convierte en deber jurídico. Este es el caso de la Ley que comentamos.

La técnica jurídica, por otra parte, al plasmar cada uno de los elementos que integran el complejo en que consiste la institución «propiedad», configura el derecho que atribuye a una persona la plena potestad sobre una cosa, o sea, el dominio. Pero esta figura jurídica, como los demás derechos reales, se tallan por el Derecho privado, dando por supuesto, que han de corresponder a personas individualizadas, que han de ejercitarlos ordinariamente en el tráfico entre iguales, es decir, entre particulares o en relación con personas que, aunque sean de derecho público, actúan como personas privadas. De este modo, si la propiedad privada como institución es regulada o debe ser regulada por el Derecho público, o al menos su régimen debe resultar del conjunto del ordenamiento jurídico público, por ser una de las bases del orden social, y, por tanto, del orden jurídico y del orden económico, el derecho de propiedad o dominio está regulado por el Derecho privado. Pero el derecho de propiedad o dominio no por ello deja de estar condicionado por la «constitución jurídico-política», en su esencia, y por la «constitución económica», en cuanto a sus realizaciones prácticas.

La función social del derecho de propiedad, en esta acepción entendido, no es sino una derivación de la función social de la propiedad como institución. Pero lo mismo que el dominio, tienen que cumplir una función social los demás derechos reales y los derechos personales que se ejerciten respecto de las cosas. Por eso resulta incomprensible que en nombre de la función social de la propiedad se limiten las facultades del propietario y se tolere que los arrendatarios, por ejemplo, no sólo no hagan cumplir a la cosa, a las fincas arrendadas, su función objetiva, sino que contribuyan a su menoscabo. En cambio, resulta lógica la actitud de la Ley que comentamos al autorizar que, al mismo tiempo que se recorta la autonomía de la voluntad al propietario, se puedan modificar o extinguir los derechos reales limitativos

u otros que tengan por objeto al predio y sean incompatibles con el plan de explotación o mejora que se imponga a la finca.

He ahí que por este camino hemos venido a parar al mismo punto a que por otros han llegado muchos civilistas al revisar las críticas al art. 348 del Código civil. Este busca la claridad y la seguridad en las relaciones de coordinación entre particulares, y no las de subordinación al Estado o las de integración de los ciudadanos en una comunidad. Por eso dice, conforme a lo que debe decir, que «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las Leyes». Así igual el titular que el que con el propietario contrata, conocen perfectamente hasta dónde llega su poder y cuáles son las consecuencias de sus actos; y al mismo tiempo se advierte que por encima de lo que conste en los títulos y en los libros del Registro de la Propiedad o resulte del estado posesorio, puede haber limitaciones que provengan de leyes de cualquier naturaleza.

Finalmente aludimos antes a una cuarta acepción de la palabra «propiedad». Según ella, en la frase «función social de la propiedad», significa posesión de bienes superfluos. La función social en este caso es tan diferente de la que corresponde a las acepciones antes tratadas que no hace falta que nos ocupemos de ella.

De todo lo que antecede resulta que la «propiedad» con la que hemos enfrentado a la ley es la propiedad-institución que en nuestro ordenamiento jurídico está considerada como institución dinámica o funcional, porque no puede estar inactiva, como tampoco lo pueden estar las cosas sobre que recae. Al mismo tiempo está considerada como institución social por ser una creación al servicio de la sociedad, pero este servicio no es directo, sino mediato, es decir, que lo cumple a través del propietario. Se reconoce que junto y por encima de los intereses sociales están los derechos de la personalidad.

Sólo, pues, en un sentido impropio puede considerarse a la propiedad-institución como mera «función social». Si se quiere hablar con rigurosa exactitud debe decirse que la propiedad tiene *una* función social, como tiene *una* función individual.

Si reflexionamos sobre la frase «la propiedad es una función social» o sobre el generalizado término compuesto «propiedad-función», observaremos que incluso gramaticalmente es de difícil inteligencia. Función es la acción o ejercicio de un órgano, la actividad de algo, sea persona o cosa material o inmaterial. La propiedad privada no es una actividad ni acción o ejercicio puros. Luego no es función. Es una institución que, como hemos visto, debe tener una función, o, por mejor decir, funciones. Pero es más: la institución, tal como la hemos diseñado, no actúa por sí misma, sino que actúa a través de los distintos derechos correspondientes a los propietarios o a otros sujetos. Son más bien estos derechos los que funcionan o se ejercitan. Pero es su respectivo titular quien los ejercita y en este sentido puede ser considerado

como funcionario privando a esta palabra de su significación jurídico-administrativa. Por eso la habitual aplicación de la actividad personal al ejercicio del derecho de propiedad puede ser calificada en cierto modo como profesión y así ha venido haciéndose durante mucho tiempo. Pero el propietario no es un funcionario público ni un funcionario social—valga la expresión por su grafismo—, ya que su función primordial es actuar en servicio e interés propio.

La locución «propiedad-función social» es de filiación conocida. La empleó Duguit al desarrollar la doctrina de Comte sobre la propiedad. Este a mediados del siglo pasado publicó su *Système de politique positive* en el que sostuvo que el principio de que cada ciudadano constituye realmente un funcionario público, se debe extender a la propiedad privada «en la que el positivismo ve, sobre todo, una indispensable función social destinada a formar y administrar los capitales con los que cada generación prepara los trabajos de la siguiente». Duguit emplea reiteradamente la frase «propiedad función», pero, sin embargo, es posible que lo hiciera con el propósito simplemente de dar énfasis a la expresión. Nos fundamos para lanzar esta hipótesis en que en la introducción a la conferencia que dió el año 1911 en Buenos Aires, titulada precisamente. *La propriété fonction sociale*, emplea otra frase de similar construcción: *propriété-spéculation*. He aquí el párrafo a que corresponde: «Podría caracterizar el estado en que os encontráis todavía diciendo que es el estado de la propiedad-especulación, pero que será seguido en una época que no puede estar muy alejada, por el estado de la propiedad-función» (5).

4. *Trascendencia de los elementos apuntados.* — Volviendo sobre el enjuiciamiento de la Ley, después de esta digresión hemos de valorar el primero de los elementos de que hicimos mérito, o sea el del sometimiento de las fincas a un plan de explotación o mejora. No ofrece dudas que constituye un acto de imperio para hacer cumplir a una categoría concreta de objetos (las fincas rústicas incultas), la función social que les corresponde. Por cuanto ese sometimiento no implica la socialización o colectivización en cualquier forma de los bienes, sino que se deja a la voluntad del propietario—titular de la finca al tiempo de la declaración de «mejorable»—, la ejecución por sí del plan, y caso de no realizarlo se le expropia el objeto para transferirlo a un tercero a quien se inviste de título dominical, la Ley demanda a la propiedad-institución el cumplimiento del segundo grado de la función social que le es inherente.

El segundo elemento a considerar, según dijimos, es que la explotación impuesta ha de ser económicamente rentable, o, como

(5) DUGUIT (L.): *Les transformations générales du droit privé depuis le code Napoléon*. Paris, 1920, pág. 150.

también dice la Ley, ha de ser viable desde el punto de vista estrictamente económico. Esto quiere decir que el resultado económico de esa explotación sea positivo, produciendo una renta o utilidad dineraria para el propietario que ejecuta el plan. No bastará, pues, que los cálculos consignados en los informes técnicos prueben que el plan puede producir un aumento de productos agrícolas, sino que será necesario que acrediten también que ese aumento de producción es económico, reportando al propietario que lo obtiene un beneficio. La Ley no habla de la renta de la tierra, sino de que la explotación sea rentable. Pero por una parte encomienda siempre la ejecución del plan de explotación o mejora al «propietario». Si un propietario de la finca no lo realiza, es sustituido por otro propietario. De modo que la Ley no admite, ni menos propugna a estos efectos, la disociación entre la titularidad dominical de la finca y la de la empresa que haya de realizar el plan, puesto que no autoriza que éste se ejecute por quien sea o quiera devenir solamente arrendatario o titular de cualquier derecho distinto del dominio. El que no sea propietario tiene que convertirse, necesariamente, en propietario, salvo cuando aquél actúe en virtud de facultades que le haya conferido el propietario, en cuyo caso es un instrumento de éste sin personalidad propia en el orden administrativo.

Por tanto, la rentabilidad de la explotación ha de comprender la renta de la tierra y el interés de los capitales invertidos en realizar las mejoras, y no sólo el beneficio del empresario. Esto es lo congruente con todos los principios generales de nuestro ordenamiento jurídico y de nuestro orden social e incluso con los postulados políticos del Estado, rindiendo así la Ley el fin inmediato e instrumental del Derecho que es, según DE CASTRO, «realizar prácticamente el ideal de vida de la dirección política del Estado» (6).

El derecho de propiedad no ha de ser mero título de tenencia pasiva de la tierra, sino que debe ser medio para que ésta desempeñe, del mejor modo posible, su misión de factor de la producción, pero factor rentable como los demás que intervienen en el proceso productivo en la proporción que en justicia a cada uno corresponda. Este es el motivo por el que dijimos que el elemento de la rentabilidad del plan atañe principalmente a la función individual de la propiedad que no sólo es compatible con la función social, sino que es necesaria para que ésta se pueda cumplir. La necesidad de que esa función individual se cumpla como previa o al menos concomitante con la función social explica y justifica que el Estado estimule la transformación de los bienes concediendo auxilios o beneficios de diversa naturaleza. Nuestra legislación de colonización prevé el otorgamiento de auxilios técnicos

(6) DE CASTRO (F.): *Derecho civil de España*. T.º 1.º, Valladolid, 1942, pág. 28.

y económicos, revistiendo éstos la forma de subvenciones, de préstamos sin interés o de anticipos cuyo beneficiario debe reintegrar satisfaciendo un módico interés. La Ley que comentamos dispone que en el Decreto se determine la ayuda estatal que para la ejecución del plan se concede.

El tercer elemento era la discrecionalidad de las facultades del Gobierno para declarar a la finca «mejorable». Ella no ataca a la esencia del derecho de propiedad. La discrecionalidad no equivale a arbitrariedad. Téngase en cuenta que el expediente ha de ser motivado y justificada la viabilidad del plan; que el hecho de que corresponda a las facultades discrecionales de la Administración la declaración de «finca mejorable» sólo tiene el alcance de dar inmediata permanencia a ésta evitando la situación de larga interinidad que llevaría consigo la interposición de recursos contencioso-administrativos; y, por otra parte, que el legislador estimando prudentemente las circunstancias debe forjar el arma más eficaz sin merma de la justicia para conseguir el resultado útil que demande el bien común.

III. LA LEY Y LA EMPRESA

El preámbulo de la Ley contrapone la «empresa» a la «propiedad», puesto que habla de «posponer el derecho del propietario al del empresario». Después de lo que dijimos anteriormente destacando que la Ley no tiende a desintegrar la propiedad y la empresa como entidades que hayan de encarnar en distintos titulares independientemente, es menester que demos una interpretación satisfactoria a aquella frase del preámbulo que es muy interesante dado el auge que la doctrina sobre la empresa disfruta. BALLARÍN, que en diversos de sus trabajos ha demostrado la relevancia que el concepto de empresa tiene dentro del Derecho agrario, ha escrito unas palabras que nos pueden servir para aclarar el sentido de la posposición aludida: «Como consecuencia de la primacía del concepto de empresa sobre el de propiedad, la primera obligación que se impone a todo propietario es la de crear una empresa productiva, o, al menos, la de prestar su tierra para tal objeto» (7). La primera de estas fórmulas es la que aplica la Ley.

Pero la significación del texto legal con relación a la empresa no se reduce a esto. La Ley no sólo trata de transformar las fincas para ponerlas en cultivo, sino que pretende organizar la explotación creando unidades de la magnitud conveniente para el óptimo resultado. Por eso prevé que el plan disponga la división de la finca declarada «mejorable» en varias unidades de explotación cuando sea posible, aunque la efectividad de esa división no

(7) BALLARÍN (A.): *El sentido humano del nuevo Derecho de la Agricultura*. (En el núm. 88 de la revista *Arbor* (abril de 1953, pág. 491).

tenga lugar sino cuando el propietario titular del predio al tiempo de la declaración no efectúe la transformación.

Esto significa que la Ley contribuye a la creación de nuevas empresas preocupándose de dotarla de base de sustentación adecuada (la nueva finca) y asegurándose de su viabilidad. Pero también la Ley autoriza la modificación de las empresas constituidas sobre la finca al disponer que el Decreto determinará la situación en que habrán de permanecer, o en su caso, modificarse o extinguirse los arrendamientos existentes sobre la finca.

