

SIGNIFICADO HISTORICO DE LAS SINGULARIDADES PROCESALES EN MATERIA DE EXPROPIACIONES AGRARIAS: EL RECURSO DE REVISION ANTE LA SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO (*)

LUIS POMED SÁNCHEZ

SUMARIO: — I. INTRODUCCION. 1. El artículo 97 de la Ley de Expropiación Forzosa, un incoherente «caballo de Troya» normativo. 2. La ruptura del principio de unidad jurisdiccional. — II. BUSQUEDA DE LOS ORIGENES DEL RECURSO DE REVISION EN EL DERECHO AGRARIO DE LA SEGUNDA REPUBLICA. 1. Surgimiento del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en la normativa sobre arrendamientos rústicos. La cuestión social agraria como contexto. 2. La recepción del recurso por la legislación de reforma agraria. Su significado en la contrarreforma de 1935. — III. LA PERVIVENCIA DEL RECURSO EN EL DERECHO DEL ESTADO FRANQUISTA. 1. El recurso de revisión en la legislación colonizadora de la postguerra. La falta de correspondencia con la suspensión del contencioso-administrativo. 2. El mantenimiento del recurso en la Ley de Expropiación Forzosa. Remisión. 3. La sorprendente permanencia del recurso en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. — IV. EL LARGO CAMINO HACIA LA UNIDAD JURISDICCIONAL. 1. Incidencia de la legislación agraria. La Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. 2. El final de un dilatare: la Sentencia del Tribunal Constitucional 224/1993 y la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

(*) El presente trabajo es mi contribución al libro jubilar dedicado al profesor Ramón Martín Mateo.

Abreviaturas utilizadas: ADC, Anuario de Derecho Civil; AS, Agricultura y Sociedad; IRYDA, Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario; LEEA, Ley de régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 diciembre 1958; LEF, Ley de Expropiación Forzosa, de 16 diciembre 1954; LFMM, Ley 34/1979, de 17 noviembre, de Fincas Manifiestamente Mejorables; LJ, Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 diciembre 1958; LOPJ, Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial; LRDA, Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto refundido aprobado por Decreto 118/1973, de 12 enero; RAP, Revista de Administración Pública; REAS, Revista de Estudios Agro-Sociales; REDA, Revista Española de Derecho Administrativo; REDT, Revista Española de Derecho del Trabajo; RT, Revista de Trabajo.

I. INTRODUCCION

Parece innecesario recordar hasta qué punto los propósitos codificadores que animaron la elaboración de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 se vieron quebrantados por la incorporación a su texto del art. 97, que tenía como principal virtualidad excluir de su ámbito de aplicación las expropiaciones agrarias *lato sensu* (1). En efecto, conforme al mencionado artículo, cuya literalidad convendrá tener en todo momento presente:

«Las expropiaciones por causa de colonización y de fincas mejorables se regularán por su legislación especial, incluso en lo relativo a los órganos, medios de valoración y recursos. En lo no previsto en dicha legislación especial regirá como supletoria la presente Ley».

El precepto ahora reproducido alteraba sustancialmente la lógica institucional de la LEF y mantenía extramuros de las innovaciones de dicha Ley las expropiaciones producidas en el marco de la intervención administrativa sobre el sector agrario. Finalmente, el artículo en cuestión impedía la plena realización del principio de unidad jurisdiccional en la materia. Cuestiones todas ellas de indudable relevancia y en las que parece oportuno detenerse brevemente.

1. El artículo 97 de la Ley de Expropiación Forzosa, un incoherente «caballo de Troya» normativo

La redacción definitivamente dada al art. 97 LEF proviene de una enmienda formulada en la Comisión Especial de las Cortes designada para su estudio (2). La incorporación de dicha enmienda puede calificarse como un hecho poco meditado que alteró la congruencia y sistemática de la LEF, cuyo esquema institucional no parece que fuera adecuadamente comprendido por el legislador de la época.

(1) Esta quiebra fue temprana y decididamente denunciada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, cito por la edición facsímil de 1984, Civitas, Madrid, p. 32 y ss. En cierto sentido cabe afirmar que el art. 97 LEF tuvo el mismo efecto, si bien con un alcance notablemente más limitado, que el art. 5 LEEA en cuanto facilitó la *huida* de una norma cuyos propósitos codificadores resultaban evidentes.

(2) El dato se toma de E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social, a través de la jurisprudencia», REAS, núm. 10 (1955), p. 7, trabajo que trata de ofrecer la fundamentación de la solución finalmente adoptada por la Ley. Asimismo, da cuenta de este hecho E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, p. 32, donde puede hallarse una rigurosa refutación de las tesis defendidas por el entonces Presidente del Instituto de Estudios Agro-Sociales.

En efecto, la redacción originaria de los preceptos integrantes de la Sección Primera del Capítulo VI del Título III respondía plenamente al epígrafe que encabezaba esta división del texto, «De las expropiaciones por causa de colonización» (3). Lo que no sucedería tras la aceptación de la enmienda antes mencionada, al declararse en términos considerablemente amplios la supletoriedad de la LEF no sólo para las expropiaciones por causa de colonización sino también para el supuesto de fincas mejorables.

La introducción de la referencia a la expropiación de fincas mejorables en el art. 97 LEF privaba en la práctica de sentido al Capítulo II «De la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad», pues ignoraba el contexto en que se enmarcaba la regulación entonces vigente de este supuesto expropiatorio. Regulación que se contenía sustancialmente en la Ley de Fincas Mejorables de 3 diciembre 1953.

En lo fundamental cabe decir que la Ley de Fincas Mejorables venía a complementar lo dispuesto en la Ley de 27 abril 1946, de expropiación forzosa de fincas rústicas de interés social. Ciertamente, en esta última la expropiación no se legitimaba formalmente por el incumplimiento de la función social de la propiedad agraria, sino como una medida la *resolución de un problema social de carácter no circunstancial* (art. 1), mientras que en la Ley de Fincas Mejorables ese incumplimiento se erigía ya en auténtica *causa expropriandi*, configurándose cabalmente como un auténtico supuesto de expropiación-sancción (4). Sin embargo, ello no debe hacer olvidar la existencia de una estrecha relación entre ambos textos normativos (5). Una realidad que

(3) Parece conveniente recordar los términos en que se regulaba la materia en el texto originario de la LEF:

«Art. 95.— La expropiación de este tipo se regirá por su legislación especial, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes.

Art. 96.— Para la fijación de los precios máximos y mínimos en secano de los Planes de Colonización de Grandes Zonas Regables, así como para llevar a cabo las oportunas tasaciones, se estará a lo dispuesto en los artículos 35 a 38 y al 41 a 45 de esta Ley.

Art. 97.— Los acuerdos que, de oficio o a instancia de parte, adopte el Instituto Nacional de Colonización en el procedimiento expropiatorio, serán susceptibles de impugnación, mediante los recursos establecidos en esta Ley, incluso en cuanto a la determinación de los precios máximos y mínimos.»

(4) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», en S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.): *Derecho administrativo económico*, II, La Ley, Madrid, 1991, p. 369.

(5) Desde el punto de vista material, cabe destacar la sustancial identidad de supuestos a los que eran de aplicación ambas leyes, como se aprecia en la lectura de los arts. 9 y 10 de la Ley de 1946 (fincas excluidas de la expropiación) y 2 de la Ley de Fincas Mejorables (fincas susceptibles de expropiación). Por otro lado, las *fincas mejo-*

resulta especialmente significativa si atendemos a los órganos de valoración y recursos a que alude el art. 97 LEF. Así, conforme al art. 9 de la Ley de Fincas Mejorables:

«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 ajusta 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 los precios de venta en la localidad de fincas de análogas características y sí sólo la renta media que la finca hubiere producido en los cinco últimos años y la renta catastral asignada al inmueble o el líquido imponible, si estuviera sujeta al régimen de amillaramiento (...)»

Como puede apreciarse, la Ley de Fincas Mejorables tan sólo se apartaba de la Ley de 27 abril 1946 en la determinación de los criterios de valoración de las fincas, apuntándose la exclusión del valor de sustitución, lo que venía a reforzar el carácter de expropiación-sanción (6). De tal modo que la inopinada inclusión de una referencia

ables en proceso de transformación quedaban exceptuadas de la aplicación de la Ley de 27 abril 1946, salvo que se tratase de la construcción de poblados y así se hubiese hecho constar expresamente en el Decreto de declaración (art. 12 Ley de Fincas Mejorables). Desde el punto de vista procedimental, destaca la previsión en la Ley de 1953 de un plan de explotación o mejora de las fincas, elaborado por el Ministerio de Agricultura (art. 1) y el incremento relativo de garantías de los particulares afectados. Así, en tanto la Ley de 1946 excluía la presentación de recurso alguno contra el Decreto de declaración de interés social (art. 2), en la Ley de Fincas Mejorables cabía la interposición de recurso de súplica ante el Consejo de Ministros, habida cuenta la consideración de la declaración de «finca mejorable» como atribuida a la potestad discrecional de la Administración (art. 3.6).

(6) No parece descartable que fuera ésta una de las razones que motivaran en su momento la elaboración de la Ley de Fincas Mejorables, habida cuenta la primacía otorgada por la jurisprudencia al valor de sustitución como criterio de fijación del justiprecio sobre los otros dos métodos de valoración recogidos en el art. 5 de la Ley de 27 abril 1946 (valor catastral y renta producida en los cinco últimos años), hecho que ya fuera significado en su momento por J. MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA, «La expropiación por causa de interés social en la agricultura (Comentarios a la ley de 27 de abril de 1946)», ADC, Tomo V (1952), p. 1335 y ss. y E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social...», *op. cit.*, p. 24 y ss.; más recientemente, A. BALLARÍN MARCIAL, *Medio siglo de legislación agraria en España*, discurso de ingreso en la Real Academia de Doctores, Madrid, 1994, p. 20. Un buen ejemplo de la doctrina jurisprudencial al respecto lo hallamos en la STS de 11 marzo 1967 (A. 1355), en cuyo considerando séptimo se indica que el precio (valor venal) es un resultado del hecho de la vida social, en el orden social, en el orden de la negociación, cuya justicia (iustum pretium) no siempre determinada por el juego de factores razonables, se capta, en cuanto fenómeno objetivo de los cambios de titularidad estimables en dinero, por las nociones de experiencia más o menos generalizada, o necesaria de conocimientos especializados, sobre las corrientes valores del mercado

expresa a la expropiación de fincas mejorables en el art. 97 LEF implicaba el mantenimiento de la vigencia de este precepto y, como consecuencia de la remisión que en él se efectuaba a la Ley de expropiación forzosa de fincas rústicas de interés social, de la figura del tercer perito y del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo (arts. 5 y 7 Ley de 27 abril 1946) (7).

Este complejo juego de remisiones normativas se proyectaría sobre la LRDA al declararse la aplicabilidad supletoria a las fincas mejorables (arts. 256 a 260) de lo dispuesto en el régimen de las expropiaciones por causa de interés social (art. 260.1) (8). El mantenimiento de la dualidad jurisdiccional derivaba directamente del art. 260.2 LRDA, conforme al cual frente a la inclusión de una finca en el catálogo de fincas rústicas de mejora forzosa el recurso pertinente era el contencioso-administrativo (9).

(pretium commune), como elemento primordial, aun en los sistemas que, con mayor o menor acierto, intentan la predeterminación por los llamados métodos objetivos, por lo que toda pericia se integra forzosamente, hágase constar o no de modo explícito, de nociones de la experiencia preelaborada por los fenómenos de transmisión, al objeto de estimar unas cosas comparativamente al valor venal obtenido por otras semejantes, siquiera la infrecuencia en la transmisión de inmuebles en determinadas localidades dificulte la tarea en el extremo de la motivación de los informes (...).

En otro orden de cosas debe indicarse que no obstante ser frecuente el olvido de la legislación anterior al denominado *nuevo Estado* (valga por todos la referencia a E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social...», *op. cit.*), el establecimiento en este ámbito de criterios objetivos de determinación del valor de las fincas contaba con un destacado precedente en la Base 8.ª de la Ley de Reforma Agraria de 15 septiembre 1932. Como se recordará, dicha Base establecía un sistema de capitalización proporcional del líquido imponible de las fincas en el Catastro o amillaramiento, con excepción de los bienes de señorío jurisdiccional o pertenecientes a la Grandeza de España. Adviértase que éste sería uno de los muchos extremos de la Ley posteriormente reformado por la Ley de 1 agosto 1935, sustituyéndose por el valor de la finca (art. 2; igualmente, art. 18 del texto refundido aprobado por Decreto de 9 noviembre 1935).

(7) Como ejemplos de la pervivencia del procedimiento de valoración a través de la figura del tercer perito en estos supuestos expropiatorios, baste mencionar las Sentencias —todas ellas de la Sala de lo social del Tribunal Supremo— de 14 diciembre 1981 (A. 5079), donde se impugna la desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra la valoración efectuada por el IRYDA en fecha 16 mayo 1979; 21 abril 1982 (A. 2491), desestimación expresa del recurso contra la valoración de 18 marzo 1980 y, finalmente, Sentencia de 21 diciembre 1983 (A. 6393), desestimación asimismo expresa del recurso de alzada contra la valoración de dicho Instituto de 29 julio 1982.

(8) En los arts. 256 a 260 LRDA se refundían las Leyes de 3 diciembre 1953, ya citada, de 14 abril 1962, que ampliaba los supuestos sobre los que podía recaer dicha calificación y de 21 julio 1971, sobre comarcas y fincas mejorables.

(9) En todo caso, debe reseñarse que la derogación de los arts. 256 a 260 LRDA por la LFMM significó la desaparición para este supuesto de las singularidades subsis-

De otro lado, la afirmación de la supletoriedad de la LEF en los supuestos de expropiaciones de fincas mejorables resultaba incoherente con la incorporación de una regulación general de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (arts. 71 a 75). Un hecho que, sin duda, había de contribuir a limitar considerablemente la operatividad de este supuesto expropiatorio (10).

Finalmente, la generosa referencia a las singularidades existentes en el régimen expropiatorio por causa de colonización efectuada por el art. 97 LEF alcanzaba asimismo a la Ley de 21 abril 1949, de Colonización en Zonas Regables (11). Al respecto debe destacarse que en el momento de formularse la enmienda que daría lugar al texto definitivo del precepto en cuestión de la LEF se trataba de un supuesto inédito (12).

tentes por virtud del art. 97 LEF. Al respecto, G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifestamente Mejorables (Ley 34/1979, de 17 de noviembre)», REDA, núm. 25 (1980), en especial, p. 247 y s.

(10) La afirmación de la función social de la propiedad se ha entendido referida en nuestro Derecho fundamentalmente a la propiedad inmueble. Siendo ello así, la introducción de un elemento distorsionador como era el art. 97 LEF en el régimen jurídico de la propiedad rústica, implicaba la reconducción de los arts. 71 a 75 LEF al régimen urbanístico de la propiedad, un campo que habría de quedar tempranamente al margen de la regulación contenida en la LEF como consecuencia de la aprobación de la Ley del Suelo de 12 mayo 1956. Vid. al respecto E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 1994, p. 339.

En el Estado autonómico, la inclusión en algunos textos estatutarios de la *reforma agraria* como parte del programa político de la Comunidad, en cuanto realización de la función social del Estado [arts. 12.3.11 Estatuto para Andalucía y 6.2,d) Estatuto de Extremadura], ha supuesto el reforzamiento de esta función social de la propiedad rústica. Así, destacadamente, Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de 3 julio, de Reforma Agraria y Ley del Parlamento de Extremadura, 1/1986, de 2 mayo, sobre la Dehesa. Estas leyes han venido a reducir considerablemente el ámbito de aplicación de algunas las disposiciones aquí examinadas de la LEF. Acerca de la plena constitucionalidad de estas regulaciones autonómicas, STC 37/1987, de 26 marzo (pte.: J. Leguina Villa), recurso contra la Ley de Reforma Agraria andaluza, en especial, F.J. 6.º. Entre la dogmática, resulta imprescindible la cita de J. BARNÉS VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988.

(11) Lo dicho no supone ceñir los supuestos de expropiación por causa de colonización a que hace referencia el art. 97 LEF a los recogidos en la Ley de 21 abril 1949. Al respecto conviene recordar la tradicional identificación de la función de *colonización interior* con la intervención pública en el sector agrario, magistralmente expuesta en J. COSTA, *Reconstitución y europeización de España y otros escritos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, p. 20 y ss.

(12) En efecto, como reconociera E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social...», *op. cit.*, p. 12, hasta 1955 la conflictividad judicialmente formalizada se había limitado exclusivamente a la aplicación de la Ley de 27 abril 1946.

A la vista de cuanto se ha expuesto parece justificado calificar al art. 97 LEF como un incoherente «caballo de Troya» normativo. En efecto, la redacción definitiva del referido precepto no sólo ignoraba el sentido de algunos de los supuestos excepcionados —fincas mejorables—, sino que ponía en peligro la realización del elemento finalista perseguido con la aprobación del texto legal que nos ocupa: la unificación de la regulación normativa del instituto expropiatorio.

2. La ruptura del principio de unidad jurisdiccional

Una de las consecuencias inmediatas más relevantes derivadas del art. 97 LEF consistía en la ruptura del principio de unidad jurisdiccional en las expropiaciones agrarias. La remisión en materia de recursos a lo dispuesto en la legislación especial sobre colonización y fincas mejorables había de entenderse efectuada a los arts. 7 de La Ley de 27 abril 1946, expropiación forzosa de fincas rústicas de interés social y 17 de la Ley de 21 abril 1949, sobre colonización interior en zonas regables. Si bien en ambos preceptos el recurso habilitado era el de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo, existían notables diferencias entre uno y otro que interesa destacar.

Así, conforme al art. 7 de la Ley de 27 abril 1946,

«Contra todas las resoluciones que de oficio o a instancia de parte, a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión, adopte el Instituto Nacional de Colonización en ejecución de esta Ley, podrá el interesado —salvo las excepciones contenidas en los párrafos segundos de los artículos cuarto y quinto— interponer recurso de revisión a un solo efecto, ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, fundado en alguna de las causas siguientes:

- 1.ª Incompetencia de jurisdicción.
- 2.ª Quebrantamiento de alguna de las formas del expediente que hayan producido indefensión del recurrente.
- 3.ª Injusticia notoria por infracción de preceptos legales.
- 4.ª Injusticia en la valoración de la finca a efectos de su justiprecio.

A este fin, la Sala, apreciando libremente y en conciencia el contenido del expediente y los dictámenes periciales, fijará la valoración definitiva dentro de los límites marcados por los peritos» (13).

(13) El art. 4.2 de la Ley a que se hace referencia en el párrafo primero del precepto transcrito excluía todo tipo de recursos contra la declaración de urgencia de la ocupación y consiguiente aplicación de la Ley de 7 octubre 1939, de expropiaciones urgentes. En el caso del art. 5.2 dicha exclusión operaba en el supuesto de acuerdo entre los dos peritos o diferencias inferiores al cinco por ciento del precio fijado por el perito del Instituto.

Sobre este modelo, el art. 17 de la Ley de 21 abril 1949 introduciría algunas destacadas variaciones, de entre las que cabe destacar la previsión de un recurso de alzada ante el Ministro de Agricultura contra las resoluciones adoptadas por el Instituto *a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión de las fincas* y el establecimiento del criterio objetivo en cuanto a la imposición de costas procesales. Respecto de las causas en las que podía fundamentarse el recurso, se enumeraban las siguientes:

«1.ª Existencia de vicio substancial en el procedimiento.

2.ª Lesión derivada, ya de la improcedente clasificación que, dentro de los tipos establecidos en el Plan de Colonización, asigne el acuerdo recurrido a las tierras expropiadas, o bien de la indebida aplicación por éste de los precios que dicho Plan señale en cumplimiento del apartado i) del artículo cuarto. Dicha lesión sólo podrá ser alegada por el interesado y apreciada, en su caso, por la Sala, cuando represente, como mínimo, la sexta parte del valor que, de acuerdo con las previsiones del mencionado Plan, y con las normas contenidas en esta Ley, hubiera debido fijarse a la finca o fincas expropiadas.»

La determinación del justiprecio había de hacerse *apreciando libremente y en conciencia el contenido del expediente y los dictámenes periciales*. Ello no obstante, la Sala venía obligada por ministerio de la ley a ajustarse a las previsiones del Plan General de Colonización, sin que, como ya se estableciera en el art. 7 de la Ley de 27 abril 1946, en ningún caso pudieran rebasarse los límites marcados por los peritos (14).

Así, del art. 97 LEF derivaba una dualidad jurisdiccional en función del objeto del recurso, correspondiendo a la Sala de lo social del Tribunal Supremo el conocimiento de las pretensiones relativas al justiprecio, pago y toma de posesión de las fincas, siendo de la competencia del contencioso-administrativo los restantes supuestos (15). Por

(14) De la obligación de atenerse a las previsiones del Plan General de Colonización resultaba una diferente delimitación de la *causa petendi* respecto del art. 7 de la Ley de 27 abril 1946, al existir una predeterminación del valor de la finca objeto de expropiación. En efecto, conforme al art. 4, i) de la Ley, uno de los contenidos necesarios del Plan General de Colonización de las zonas regables era la fijación de precios mínimos y máximos en secano correspondientes a las diferentes clases de tierra. Esta limitación de la potestad jurisdiccional mereció una seria crítica por parte de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 34 y ss.

(15) Al respecto, Sentencia de la Sala de lo social del Tribunal Supremo de 16 junio 1950 (A. 1059), en cuyo considerando primero se indica: *que la competencia de esta Sala para entender de las cuestiones que se derivan de la aplicación de la Ley de*

otro lado, en el supuesto de expropiación de fincas mejorables, el recurso de revisión se interponía directamente contra los acuerdos del Instituto Nacional de Colonización, mientras que en las expropiaciones por causa de colonización era requisito previo la interposición de recurso de alzada ante el Ministro de Agricultura (16). Finalmente, los preceptos indicados de las Leyes de 27 abril 1946 y de 21 abril 1949 excluían en todo caso el efecto suspensivo de los recursos allí regulados.

Esta dualidad jurisdiccional fue objeto de serias críticas por la mayoría de la doctrina (17), si bien es preciso reconocer que existió, al menos en un primer momento, alguna toma de postura favorable al mantenimiento del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo (18), así como planteamientos eclécticos, que subrayaban ante todo la naturaleza contenciosa de dicho recurso (19).

Expropiación forzosa por utilidad social de 27 de abril de 1946, queda concretada en el artículo 7.º de la misma al preceptuar el que procederá el recurso de revisión (...) por las causas que indica contra las resoluciones que adopte el Instituto Nacional de Colonización «a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión», estando por consiguiente excluidos de esta jurisdicción todos aquellos acuerdos del indicado organismo que aun recaídos en los expedientes de expropiación no se refieran a los extremos de los mismos antes citados.

(16) Recuérdese que la dualidad ahora reseñada derivaba de la remisión contenida en el art. 9 de la Ley de Fincas Mejorables a la Ley de 27 abril 1946. En general, las diferencias apreciables entre uno y otro supuesto se mantendrían en la LRDA. Así, el art. 114, referido a las actuaciones sobre grandes zonas de interés nacional, reproducía el art. 17 de la ley de 21 abril 1949, en tanto que el art. 249, expropiación por causa de interés social, hacía lo propio con el art. 9 de la Ley de 27 abril 1946.

(17) Destacadamente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 34; J. MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA, «La expropiación por causa de interés social en la agricultura...», op. cit., p. 1346 y ss. y A. AGÜNDEZ, «Procedimiento de concentración parcelaria y régimen impugnativo de sus acuerdos», originariamente publicado en la REAS, núm. 55 (1966) y posteriormente incluido en sus *Estudios de Derecho Agrario*, 1984, Lex Nova, Valladolid, por donde se cita, p. 140.

(18) Esta postura fue vigorosamente sostenida por E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social...», op. cit., p. 7 y ss.

(19) Al respecto cabe destacar, entre los trabajos anteriores a la LEF los de J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Colonización interior», en Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, Barcelona, 1952, p. 408 y ss. y A. GUAITA, «Administración institucional y recurso contencioso-administrativo», RAP núm. 11 (1953), p. 63. De entre los posteriores a la mencionada ley, sirva citar los correspondientes a J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Los procesos administrativos en materia agraria», RAP núm. 30 (1966), p. 11 y ss., del mismo autor, *Derecho procesal administrativo*, t. II, 2.ª ed., Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. 125 y ss., en relación con las pretensiones fundadas en Derecho administrativo cuyo conocimiento corresponde a otra jurisdicción, A. GUAITA, *Derecho administrativo especial, Derecho Administrativo Especial*, III, Librería General, Zaragoza, 1964, p. 251 y J.M. MARTÍN OVIEDO, «Especialidades de la expropiación forzosa

Sentado lo cual es preciso señalar que ha existido una notable confusión en cuanto a la génesis de esta dualidad jurisdiccional y, más concretamente, del recurso de revisión ante la Sala de lo social en materia de expropiaciones agrarias. De este modo, los primeros estudios dedicados a esta cuestión destacaron como precedentes el art. 5 del texto refundido de la Ley de Reforma Agraria de 9 noviembre 1935 y la Disposición transitoria tercera a), apartado séptimo, de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 28 junio 1940 (20).

Con el paso del tiempo esta primera interpretación ha quedado un tanto postergada. Concretamente, se ha sostenido que la creación de este recurso suponía la apertura de una vía de control jurisdiccional de actos reglados —fijación del justiprecio, pago y toma de posesión—, únicos que en el esquema conceptual instaurado por la Ley Santamaría de Paredes eran susceptibles de fiscalización, mientras se hallaba suspendida la jurisdicción contenciosa (21). Dicha interpretación ha sido acogida por el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 224/1993, de 1 julio, en donde se afirma que se trataba de una situación *derivada de las viejas leyes de colonización, contemporáneas de la suspensión de la jurisdicción contencioso-administrativa* (F. J. 4.º) (22).

Esta última hipótesis resulta extraordinariamente sugestiva e ilustra de un modo acertado en lo que atañe al alcance del recurso, pero acaso no se corresponda enteramente con los datos históricos. Al res-

en materia agraria», RAP núm. 47 (1965), p. 471. En general, estos trabajos incorporan un cierto componente crítico al mantenimiento de las especialidades procesales en la materia.

(20) Así, J. MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA, «La expropiación por causa de interés social en la agricultura...», *op. cit.*, p. 1436 y E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social...», *op. cit.*, p. 12., quien menciona únicamente el art. 5 de la Ley de Reforma Agraria de 1935. Aluden también a la legislación sobre arrendamientos rústicos como antecedente J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Colonización interior», *op. cit.*, p. 409, nota 19 y F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, p. 347.

(21) En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, *op. cit.*, p. 334 y s. y, del último autor mencionado, «Un curioso e ilustrativo ejemplo de la clamorosa y habitual incuria de nuestros legisladores», RAP, núm. 125 (1991), p. 386.

(22) En la STC 224/1993, de 1 julio (pte.: A. Rodríguez Bereijo), el Alto Tribunal conoce de las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla respecto de la Disposición derogatoria de la Ley 7/1989, de 12 abril, de bases del procedimiento laboral, que trasladaba el conocimiento de los recursos en la materia a la Sala de lo civil del Tribunal Supremo. Sobre la insensatez que ello suponía, vid. T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Un curioso e ilustrativo ejemplo...», *op. cit.*, p. 489 y ss.

pecto, interesa recordar que el recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en materia de expropiaciones agrarias *lato sensu* fue establecido por las Leyes de 27 abril 1946 y 21 abril 1949, cuando ya se había restablecido el contencioso-administrativo contra las resoluciones de la Administración Central (art. 1 de la Ley de 18 marzo 1944). Siendo ello así, no parece que la opción adoptada pueda explicarse adecuadamente como una alternativa ante la ausencia de la *vía normal* de control de la acción administrativa en esta materia.

Por otro lado, si bien la referencia a la Ley de Arrendamientos Rústicos de 28 junio 1940 parece apuntar en una dirección adecuada, ello no debe hacernos olvidar que dicha Ley se limitó a reponer en su vigencia la Ley de 15 marzo 1935, que había sido suspendida antes del estallido de la Guerra Civil. El propio preámbulo de la Ley de 1940 declaraba sin ambages tan limitado propósito:

«(...) recoger en nuevos principios los nuevos hechos, debe ser objeto de una Ley fundamental, que la prudencia aconseja diferir in tanto la nueva organización no se complete y ordene en forma definitiva.

Entretanto, se pone en vigor la Ley de 15 de marzo de 1935, pero modificada según criterio que dé seguridad a la relación contractual, reservando, no obstante, a la propiedad, con cierta exigencia mínima, la facultad de recobrar las fincas para cultivarlas directamente, y recogiendo en el sistema de la Ley algunos extremos de los arrendamientos y aprovechamientos pecuarios y de las aparcerías.»

Como fácilmente podrá inferirse, nada de esto requería de una reforma a fondo de los aspectos procesales de la Ley de Arrendamientos de 1935, que permanecieron inalterados en lo sustancial tras la aprobación de la Ley de 28 junio 1940 (23). Esta confesada continuidad aconseja buscar en la legislación republicana, más concretamente en la normativa sobre arrendamientos rústicos, el antecedente inmediato del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en materia de expropiaciones agrarias.

(23) En efecto, la Disposición transitoria tercera a), de la Ley de 28 junio 1940 se limitó a introducir algunas modificaciones de carácter menor en la regulación de *la jurisdicción en materia de arrendamientos*, rúbrica del Capítulo IX de la Ley de Arrendamientos de 1935 (arts. 51 a 55). Concretamente, se redujo la cuantía mínima para la interposición del recurso de revisión de 10.000 a 5.000 pta. (que sería nuevamente elevada a 20.000 pta. por la Ley de 17 julio 1953).

II. BUSQUEDA DE LOS ORIGENES DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL DERECHO AGRARIO DE LA SEGUNDA REPUBLICA

Según se ha indicado con anterioridad, los estudios doctrinales contemporáneos a la LEF situaban en la legislación republicana el origen del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en materia de expropiaciones por causa de colonización y de fincas mejorables. Paradójicamente, estos mismos estudios omitían toda referencia a la que parece ser norma instauradora del recurso: el art. 52 de la Ley de 15 marzo 1935, de Arrendamientos Rústicos. Dicho precepto había de servir como modelo para la Ley de 1 agosto 1935 de modificación de la Ley de Reforma Agraria y, andando el tiempo, para la legislación de colonización interior de la postguerra.

1. Surgimiento del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en la normativa sobre arrendamientos rústicos. La cuestión social agraria como contexto

El advenimiento de la República encarnó la *más ilusionada posibilidad de transformación que España había conocido hasta entonces* (24). No obstante esa generalizada ilusión, los gobernantes auténticamente republicanos eran conscientes de las dificultades que debían enfrentar para satisfacer las exigencias más urgentes del pueblo español. Dificultades que, como magistralmente señalara AZAÑA,

«(...) provenían del fondo mismo de la estructura social española y de su historia política en el último siglo. La sociedad española ofrecía los contrastes más violentos. En ciertos núcleos urbanos, un nivel de vida alto, adaptado a todos los usos de la civilización contemporánea, y a los pocos kilómetros, aldeas que parecían detenidas en el tiempo. (...) Provincias del noroeste donde la tierra estaba desmenzada en pedacitos que no bastan a mantener al cultivador; provincias del sur y del oeste, donde el propietario de 14.000 hectáreas detenta en una sola mano todo el territorio de un pueblo. En las grandes ciudades y en las cuencas fabriles, un proletariado industrial bien encuadrado y defendido por los sindicatos, en Andalucía y Extremadura, un proletariado rural que no había saciado el hambre, propicio al anarquismo» (25)».

(24) J.P. FUSI y J. PALAFOX, *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Espasa Calpe, Madrid, 1997, p. 254. En parecidos términos, A. MONTOYA MELGAR, *Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)*, Civitas, Madrid, 1992, p. 201 y s.

(25) La cita está tomada de M. AZAÑA, *Causas de la guerra de España*, Ed. Crítica, Barcelona, 1986, p. 23 y s.

Esta caracterización de la *España dual* (26) formulada por el entonces Presidente de la República pone claramente de manifiesto la preocupación por la cuestión agraria como problema fundamental de la nación (27). Una preocupación que hicieron suya de manera destacada los primeros Gobiernos republicanos, cuya obra legislativa parece haber heredado buena parte de nuestra rica tradición agraria reformista (28).

Destacadamente, esa obra legislativa entronca con las preocupaciones sociales presentes en los proyectos reformadores de la segunda mitad del siglo XVIII (29). Preocupaciones luego orilladas al anteponerse las necesidades de la Real Hacienda y la elevación de los rendimientos del sector en el contexto de una economía predominantemente agraria a lo largo de todo el siglo XIX (30). Ambos enfoques

(26) Como han subrayado J.P. FUSI y J. PALAFOX, *España: 1808-1996...*, op. cit., p. 451 y *passim.*, las ideas aquí expresadas por AZAÑA parecen adelantar los planteamientos recogidos en el magnífico estudio de N. SÁNCHEZ-ALBORNOZ, *España hace un siglo: una economía dual*, Ed. Península, Barcelona, 1968 (existe nueva edición de Alianza, Madrid, 1977).

(27) Así ha sido calificada por G. BRENAN, *El laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, cito por la edición de Plaza & Janés, Barcelona, 1996, p. 133. Comparten en lo esencial dicha interpretación, E. MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*, 5.ª ed., Ariel, Barcelona, 1982, p. 21 y G. TORTELLA, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 232.

(28) En torno a esta tradición y su continuación por los gobiernos del bienio social-azañista, vid. G. TORTELLA, *El desarrollo de la España contemporánea...*, op. cit., p. 232 y s. La preeminencia de la figura de Manuel Azaña ha permitido otorgar dicho calificativo al período comprendido entre el 14 de abril de 1931 y el 19 noviembre 1933, sin que ello autorice a olvidar la destacada labor desempeñada en el ámbito agrario por los Gobiernos presididos por Alcalá Zamora, en particular el Gobierno provisional.

(29) J. COSTA, *Colectivismo agrario en España*, I, Guara editorial-Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Zaragoza, 1983, p. 91 y ss., situó en la obra de Alvaro Flórez Estrada *La cuestión social* el hito fundacional de esta corriente de reformismo social. Las aspiraciones últimas de estos reformadores han sido precisamente identificadas por J. VARELA, *Jovellanos*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 130 y s. en los siguientes términos referidos al contenido del Expediente de la Ley Agraria cuya elaboración arranca de 1766: *el ideal del Expediente, salvo contadas excepciones, es el de una sociedad rural en la que las tierras hallen repartidas en explotaciones medianas, llevadas directamente por sus propietarios o por arrendatarios y apareceros estables.*

(30) Así sucedería en el dilatado proceso desamortizador. Como ha destacado G. TORTELLA, *El desarrollo de la España contemporánea...*, op. cit., p. 50 y s. recogiendo especialmente las aportaciones de Richard Herr, *la desamortización resultaba así el tiro único que mataba a dos pájaros que más parecían amenazarlos aves de rapiña: la carestía de los alimentos y el déficit crónico de la Hacienda.* Por otro lado, tanto F.

habrían de confluir a finales del pasado siglo y comienzos de la presente centuria cuando se planteó con toda su crudeza la *cuestión agraria* como faceta de la genérica *cuestión social* (31). Por una par-

TOMÁS Y VALIENTE, *El marco político de la desamortización en España*, Ariel, Barcelona, 1989, como M. ARTOLA, *La Hacienda del siglo XX. Progresistas y moderados*, Alianza Universidad/Banco de España, Madrid, 1986, en especial p. 177, han puesto de manifiesto cómo la principal beneficiaria del procedimiento seguido en la desamortización de los *bienes nacionales* fue en todo caso la Hacienda Pública. La acentuación de estos factores económicos y hacendísticos no deben llevarnos a marginar la fuerte componente política que en una primera época conllevará la desamortización. Se trata de una realidad destacada por A. NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional en España*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 56, quien llega incluso a afirmar que en España el primero (y casi único) objetivo de la llamada *revolución liberal* fue el traspaso de la propiedad eclesiástica a manos burguesas. A. GARRORENA MORALES, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal, 1836-1847*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, en especial p. 58, con referencia a Manuel Azaña apunta que con la desamortización se habría perseguido alterar la base económica del poder y cambiar la base sociológica de la fidelidad.

(31) F. CAVAS MARTÍNEZ, «La regulación del trabajo agrícola en el proceso de emergencia, formación y desarrollo del Derecho Español del Trabajo (I)», REDT, núm. 53 (1992), p. 334. A decir verdad, en ningún momento los enfoques de lo que podríamos denominar el reformismo social agrario descuidaron la vertiente macroeconómica de la cuestión. Sirva como autorizado ejemplo la aseveración J. VARELA, *Jovellanos, op. cit.*, p. 125, en relación con el pensamiento agrario del autor asturiano: *una vez constituido un amplio mercado de tierras, generalizado y vitalizado el cultivo por la aplicación del interés privado, tecnificadas las explotaciones y creado un mercado nacional unificado, Jovellanos pensaba que se darían las condiciones para la elevación de la producción agraria, el incremento del nivel de vida y, consiguientemente, de la población, que sentasen las bases para un posterior despegue industrial.*

La confluencia de ambos enfoques a que se hace mención en el texto se aprecia de manera significativa en la literatura regeneracionista. Los autores integrados en esta corriente de pensamiento procederían a una identificación de los variados instrumentos precisos para mejorar los resultados sociales y económicos de nuestra agricultura, haciendo especial hincapié en el crédito agrario y el incremento de las fuentes de financiación (vid., destacadamente, LUCAS MALLADA, *Los males de la patria y la futura revolución española*, cito por la edición de Alianza, Madrid, 1994, en especial, p. 124 y s.) y, por influencia de Joaquín COSTA, en la *política hidráulica*, convertida en verdadero *deus ex machina* de la reforma agraria postulada (el pensamiento de J. COSTA hallaría su expresión definitiva en su *Política Hidráulica. Misión social de los riegos en España*, 1911, de la que existe una edición posterior del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1975; se confiesa tributario del pensamiento de Costa R. MACÍAS PICAVEA, *El problema nacional*, cito por la edición de Biblioteca Nueva, Madrid, 1996, p. 278 y ss.). Las preocupaciones sociales que inspiraron la formulación de esta *política hidráulica* tuvieron continuidad en sus primeras realizaciones, como ha destacado recientemente S. MARTÍN-RETORTILLO, «Dos antecedentes aragoneses de las Confederaciones Hidrográficas: el Plan de Riegos del Alto Aragón y el I Congreso Nacional de Riegos de 1913», en esta REVISTA núm. 8 (1996), p. 11 y ss. (con ligeras variantes este trabajo ha sido recogido en su libro *Derecho de aguas*, Civitas, Madrid, 1997, p. 657 y ss.). Según pone de relieve este autor, la vertiente social de la Ley de riegos del Alto Aragón resultaría determinante para conseguir el apoyo

te, la lenta pero sostenida elevación de la productividad del campo español en el curso del siglo XIX fue debida principalmente al aumento de las tierras puestas en cultivo, por lo que no pudo afrontar la crisis finisecular de la agricultura (32). Por otra, mientras en las zonas latifundistas (Andalucía y Extremadura) se sucedían las revueltas populares, en las áreas del norte la posición de los arrendatarios se veía seriamente afectada por los efectos de la plaga de la filoxera y la atomización de las propiedades (33).

parlamentario de la minoría reformista (p. 25 y s.), subraya asimismo (p. 39) el hondo contenido social de la propuesta de Proyecto de Ley formulado por la Junta Social de Riegos del Alto Aragón incorporada en anexo al citado estudio. Finalmente, es preciso dejar constancia de la pervivencia de estas preocupaciones de política hidráulica en la legislación de reforma agraria. Hasta el punto de que, según ha indicado E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, op. cit., p. 272, no es posible comprender la Ley de Reforma Agraria de 1932 sin la Ley de 13 abril 1932, relativa a las obras de puesta en riego, promulgada siendo Ministro de Obras Públicas el socialista Indalecio Prieto y con la que se trataba de resolver las carencias de la Ley de Obras Hidráulicas de 1911. Por contra, F.J. MONCLÚS y J.L. OYÓN, «De la colonización interior a la colonización integral (1900-1936). Génesis y destino de una reforma agraria técnica.», en R. GARRABOU, C. BARCIEL y J.I. JIMÉNEZ BLANCO (eds.), *Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*, Crítica, Barcelona, 1986, p. 348, ven en la Ley de puesta en riego un complemento a la política hidráulica y una alternativa a la verdadera reforma agraria, al no cuestionar abiertamente la estructura de la propiedad.

(32) Para una denuncia de la baja productividad del campo español entre la literatura de la época, vid. R. MACÍAS PICAVEA, *El problema nacional*, op. cit., p. 127 y ss. Subraya la desventaja absoluta y comparativa de la agricultura nacional a fines de la pasada centuria G. TORTELLA, *El desarrollo de la España contemporánea...*, op. cit., p. 55 y ss.

(33) Las revueltas campesinas que periódicamente se produjeron en Andalucía —y en menor medida en Extremadura— respondieron a unas causas estructurales que no parece necesario recordar. Sin embargo, parece oportuno, enlazando con la reflexión antes reproducida en texto de Manuel AZAÑA, señalar la dinámica propia de dichas revueltas, consecuencia directa de su fuerte inspiración anarquista. En tal sentido, no deja de ser significativo que el campo permaneciera al margen de la triple crisis de 1917 (Asamblea de parlamentarios, huelgas obreras y Juntas de Defensa). Entre los primeros trabajos que pusieron de manifiesto la preeminencia anarquista entre los trabajadores agrícolas cabe destacar los de G. BRENNAN, *El laberinto español...*, op. cit., p. 177 y ss. y E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, op. cit., p. 163 y ss. Esta influencia contrasta con el escaso interés del movimiento socialista por la condición de los campesinos, como resultado de la inclusión de éste entre las *capas medias* sin potencial revolucionario. Una privilegiada explicación de este desinterés y de las causas que lo motivaron puede hallarse en F. ENGELS, «*El problema campesino en Francia y en Alemania*», en K. MARX y F. ENGELS, *Obras escogidas*, 2, Akal, Madrid, 1975, p. 446 y ss.

Por lo que hace a la situación de los arrendatarios, ésta se vio particularmente agravada en Cataluña como consecuencia de la especialización de su agricultura y el impacto de la plaga de la filoxera, que supuso la resolución de numerosos censos a primeras cepas y dio como consecuencia continuas pugnas entre propietarios y arrendatarios (*rabassaires*). Vid. P. VILAR, *Historia de España*, cito por la 14.ª ed., Crítica,

Quedaban así perfiladas las dos vertientes del problema social agrario español, que se correspondía con la situación de los braceros en el sur y suroeste y con la inestabilidad de los arrendatarios. Sobre ambas habían de proyectarse los propósitos reformistas de la legislación agraria republicana (34).

Así, por lo que hace específicamente a la obra del Gobierno provisional de la República en materia de arrendamientos rústicos, merece destacarse el Decreto de 29 abril 1931 (35). Dicho Decreto perseguía una doble finalidad: de una parte proteger la situación de los pequeños arrendatarios; de otra, garantizar el éxito de la futura reforma agraria, para lo que se trataba de impedir una resolución generalizada de los contratos por los propietarios, que hubiese agravado la ya crítica situación del campesinado (36). Lo dispuesto en esta norma se

Barcelona, 1981, p. 98. Mientras que en el caso catalán su elevado desarrollo industrial —y la edad de oro que precedió a la filoxera— atenuaron los efectos de la plaga (vid. J. TERMES i A. COLOMINES, *Les Bases de Manresa de 1892 i els orígens del catalanisme*, Generalitat de Catalunya, 1992, p. 43), la situación fue muy diferente en el noroeste peninsular, donde una propiedad fuertemente dispersa impidió la generación de los excedentes necesarios para el despegue económico y la mejora del nivel de vida de los titulares de foros, quedando como única alternativa la emigración hacia otras áreas.

(34) En el bien entendido que existieron destacados precedentes que habían de servir de pauta para los autores materiales de esta legislación. Así, la precaria situación de los arrendatarios ya mereció la atención del propio Jovellanos en su *Informe*, si bien las premisas de que partía este autor le llevaron a postular una solución radicalmente diferente. Concretamente, en p. 289 del mencionado *Informe*, cito por la edición de Cátedra, Madrid, 1997, afirmaba que *es pues justo que se deje a la libertad de las partes la elección de las rentas, y sólo así se puede combinar el interés de propietarios y colonos*. Los planteamientos intervencionistas tardarían en aparecer, como consecuencia de la orientación predominantemente urbana y fabril de las primeras leyes laborales (vid. F. CAVAS MARTÍNEZ, «La regulación del trabajo agrícola...», *op. cit.*, p. 336 y A. MONTROYA MELGAR, *Ideología y lenguaje...*, *op. cit.*, p. 25 y ss.). Ello no obstante, por Real Decreto de 5 diciembre 1883 el entonces Ministro de la Gobernación, Segismundo Moret, instituyó la Comisión de Reformas Sociales, *con el objeto de estudiar todas las cuestiones que directamente interesan á la mejora ó bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales* (art. 1). Entre dichas cuestiones figuraban las reformas que *podrán introducirse en las leyes de desamortización, á fin de facilitar á los colonos y trabajadores la adquisición de la tierra, manera de remediar las consecuencias que en algunas comarcas ha producido la forma en que se ha realizado la desamortización*.

(35) Destaca el significado de la normativa agraria del Gobierno republicano E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, *op. cit.*, p. 200 y ss.

(36) Concretamente, el art. 1 del Decreto prohibía *mientras no se resuelva por los Poderes Públicos sobre el régimen de la propiedad inmueble ejercitar la acción de deshaucio en los contratos de arrendamiento de fincas rústicas, cultivadas o aprovechadas por agricultores o labradores, y cuya renta o merced anual no exceda de 1.500 pesetas, excepto cuando la demanda se funde en falta de pago del precio convenido*.

completaría con la aprobación del Decreto de 11 julio 1931, por el que se autorizaba a los arrendatarios a solicitar la revisión de los contratos de arrendamiento de fincas rústicas cuyo precio fuera inferior a 1.500 pta. anuales *al único efecto de reducción del precio* (art. 1) (37).

Mayor interés presenta para el objeto de este estudio una disposición adoptada en el ínterin. Se trata del Decreto de 7 mayo 1931, de organización de los Jurados Mixtos Agrarios, a los que correspondía *determinar las condiciones del trabajo rural y regular las relaciones entre patronos y obreros del campo y entre cultivadores e industriales transformadores de las materias agrícolas* (art. 1) (38). En concreto, este Decreto establecía tres modalidades de Jurados Mixtos: del trabajo rural, de la propiedad rústica y de la producción y las industrias agrícolas (39).

(37) La mejora de la situación jurídica de los pequeños arrendatarios que ello suponía se vio facilitada por el triunfo de las izquierdas en las elecciones legislativas de 28 junio 1931, que fortaleció la posición del bloque social-azañista.

(38) A diferencia de los Decretos de 29 abril y de 11 julio, propuestos respectivamente por el Ministro de Justicia (Fernando de los Ríos) y por el Presidente del Gobierno provisional (Niceto Alcalá Zamora), el Decreto de 7 mayo 1931 fue obra del Ministro de Trabajo y Previsión, el socialista Francisco Largo Caballero. La aprobación del Decreto de 7 mayo 1931 es sumamente ilustrativa de la sensibilidad de los gobernantes republicanos hacia los problemas sociales de la agricultura. Así, como ha destacado F. CAVAS MARTÍNEZ, «La regulación del trabajo agrícola...», *op. cit.*, p. 349, el mencionado Decreto, elevado a rango de Ley por la de 9 julio 1931, fue un anticipo de la Ley de 27 noviembre 1931, de Jurados Mixtos Profesionales.

Como ponía de manifiesto el art. 1 del Decreto de 7 mayo 1931, los Jurados Mixtos Agrarios no eran propiamente órganos jurisdiccionales, pues su función principal era de carácter regulador [vid. M. ALONSO OLEA, «Sobre la hisotria de los procesos de trabajo», RT, núm. 15 (1966), p. 29]. Posteriormente, el art. 2 de la Ley de 27 noviembre 1931 definiría a los Jurados mixtos del trabajo industrial y rural como *instituciones de Derecho público encargadas de regular la vida de la profesión o profesiones y de ejercer funciones de conciliación y arbitraje*.

(39) El antecedente inmediato del Decreto de 7 mayo 1931 viene representado por el Decreto-ley de 12 mayo 1928, de organización corporativa de la agricultura, por el que se creaban las corporaciones del trabajo rural, de la propiedad rústica y de la industria agrícola (art. 3). La Corporación de la Propiedad estaba compuesta por *los propietarios y arrendatarios, colonos, aparceros y cuantos tengan establecidos contratos para la explotación de tierra ajena, de cualquier clase que fueren* [art. 3, b)]. El Decreto-ley de 12 mayo 1928 venía a ampliar a la agricultura el sistema de la organización corporativa del trabajo nacional establecida previamente por el Decreto-ley de 26 noviembre 1926, cuya clasificación en grupos de *industrias, trabajos, oficios y profesiones* únicamente incluía en la *producción primaria* a la minería y la pesca [art. 9. A)].

Como ya indicara M. ALONSO OLEA, «Sobre la hisotria de los procesos de trabajo», *op. cit.*, p. 25, la creación de los Jurados Mixtos, que vinieron a sustituir a los Comités Paritarios y Comisiones Mixtas de Trabajo de la Dictadura, no supuso el final

Según puede apreciarse en la lectura del art. 12 del Decreto de 7 mayo 1931, la competencia de los Jurados Mixtos de la propiedad rústica afectaba fundamentalmente a las relaciones entre propietarios y arrendatarios. Conforme al mencionado precepto, eran de la competencia de dichos Jurados Mixtos:

«a) Determinar las bases de los contratos de arrendamiento de las fincas rústicas en sus diversas modalidades.

b) Regular el precio de arrendamiento de las fincas rústicas, a instancia de parte interesada, cuando en un contrato se hubiese concertado un precio, merced o renta notoriamente abusivo, y sin que las determinaciones del Jurado en esta cuestión tengan efecto retroactivo.

c) Dejar sin efecto las cláusulas abusivas de otro orden que puedan contener los contratos de arrendamiento.

d) Intervenir en las diferencias que surjan entre propietarios y colonos sobre la iniciativa, determinación y el abono en su caso de las mejoras necesarias y útiles que los colonos se propongan realizar o hayan realizado.

e) Anular a instancia de parte interesada los subarriendos de fincas rústicas.

f) Procurar que ningún contrato vaya contra ley ni impida la explotación racional del predio.

g) Intervenir en todos los conflictos que surjan entre los propietarios y arrendatarios, estudiando e interpretando los contratos dentro de las leyes vigentes.

h) Tramitar y fallar los juicios de desahucio de fincas rústicas, fundados en cualquier motivo que no sea la falta de pago del arrendamiento. Las demandas de desahucio fundadas en faltas de pago continuarán tramitándose ante los Tribunales ordinarios. Asimismo se exceptúa el desahucio basado en el derecho del tercer adquirente de finca arrendada.

de la dualidad jurisdiccional, respecto de los Tribunales Industriales. Dualidad que en ningún caso afectó al sector agrario. En efecto, la creación de los Tribunales Industriales se llevó a cabo por la Ley de 19 mayo 1908, que tenía como base un borrador elaborado por la Comisión de Reformas Sociales, fuertemente influida por los planteamientos higienistas y humanitarios predominantes en la época (en torno a los mismos, vid. A. MONTROYA MELGAR, *Ideología y lenguaje...*, op. cit., p. 30 y ss.) y que, en todo caso, únicamente resultaba de aplicación al trabajo fabril. Idéntica limitación objetiva se mantendría en el Código del Trabajo aprobado por Decreto-ley de 23 agosto 1926 y ello aun a pesar de que el art. 429 preveía la audiencia de las Cámaras agrícolas con carácter previo al establecimiento de nuevos Tribunales industriales.

i) Redactar sus Reglamentos, cuya aprobación será sometida al Ministerio de Trabajo y Previsión» (40).

En cuanto a su composición y sistema de recursos, el Jurado Mixto de la propiedad rústica presentaba notables singularidades. Así, mientras que con carácter general la designación del presidente y vicepresidente de los Jurados Mixtos se efectuaba por propuesta unánime de los vocales patronos y obreros, correspondiendo en otro caso dicha designación al Ministerio de Trabajo y Previsión (art. 18 Ley de 27 noviembre 1931), en el caso de los Jurados Mixtos de la propiedad rústica la Presidencia era siempre ocupada por los jueces de instrucción de la cabeza de partido donde hubieran de residir (art. 83 Ley de 27 noviembre 1931) (41). Por otro lado, las *bases y acuerdos* de los Jurados mixtos del trabajo eran recurribles ante el Ministerio de Trabajo y Previsión (arts. 27 y ss.). Sin embargo, en el caso de los Jurados mixtos de la propiedad rústica, sus acuerdos eran susceptibles de *los oportunos recursos ante la Sala de Derecho social del Tribunal Supremo* (art. 88) (42).

Esta tendencia *judicialista* ha de matizarse si se tiene presente la atribución al Ministerio de Trabajo y Previsión de la competencia para conocer de los recursos interpuestos *contra la legalidad o exactitud de las actas o contra los vicios de nulidad de las votaciones y los escrutinios* (art. 86) (43). Dicho de otro modo, los vicios procedimentales se sometían a control administrativo, en tanto que las cuestiones de fondo eran objeto de fiscalización judicial. Al margen de ello interesa advertir que esta tendencia *judicialista* de la Ley de 27 noviembre 1931 contrastaba vivamente con lo dispuesto en los Decretos de 11 julio 1931, revisión de contratos de arrendamiento, que únicamente habilitaba el recurso de apelación ante la Comisión mixta arbitral agrícola (art. 7) y de 31 octubre 1931, relativo a la prórroga de contratos y revisión de la renta, que establecía el recurso de apelación ante la Comisión mixta arbitral agrícola del Ministerio de Trabajo y Previsión (art. 24).

(40) El precepto se reproduce aquí conforme a la redacción dada por el art. 90 de la Ley de 9 julio 1931, que salva los defectos de técnica normativa que pudiera padecer la redacción originaria del Decreto de 7 mayo 1931.

(41) Esta atribución figuraba ya en el art. 15 del Decreto de 7 mayo 1931.

(42) Igualmente, art. 20 del Decreto de 7 mayo 1931. Recuérdese que la Sala de Derecho social del Tribunal Supremo había sido instaurada por Decreto de 6 mayo 1931, atribuyéndosele el conocimiento de los recursos de casación interpuestos por infracción de ley y quebrantamiento de forma contra las resoluciones de los Tribunales industriales y Comisiones mixtas de Trabajo.

(43) En idéntico sentido, art. 18 Decreto 7 mayo 1931.

La referida tendencia adquiriría un sesgo muy diferente durante el bienio radicalcedista (1933-1935), judicializándose plenamente la presidencia y el sistema general de recursos contra las decisiones de los Jurados Mixtos por la Ley de Bases de 16 julio 1935 y el posterior texto refundido de 29 agosto 1935 (44). Fue en este momento —y en este nuevo contexto político— cuando se abordó la definitiva regulación del sistema arrendaticio rústico mediante la Ley de 13 marzo 1935 (45).

Dicha Ley excluyó toda intervención de los Jurados Mixtos en la materia, atribuyéndose la competencia para conocer de las cuestiones litigiosas que su aplicación pudiera suscitar a los Juzgados municipales o a los de primera instancia (art. 51) (46). En cuanto a los recursos, las Sentencias de los Juzgados municipales eran susceptibles de apelación ante los Juzgados de primera instancia y frente a las restantes Sentencias dictadas por estos se introdujo el recurso de apelación en *ambos efectos* ante la Audiencia provincial correspondiente (art. 52.2). Finalmente, contra las Sentencias dictadas en apelación por las Audiencias provinciales, cuya cuantía superase las 10.000 pesetas, podía entablarse recurso de revisión ante la Sala de Derecho social del Tribunal Supremo (art. 52.3) (47). Este recurso había de fundarse *inexcusamente* en alguna de las siguientes causas:

(44) Hitos intermedios fueron los Decretos de 10 enero 1934, que prohibió la ocupación de la presidencia y vicepresidencia de los Jurados Mixtos por afiliados de asociaciones sindicales y patronales, y de 24 mayo 1935, en igual sentido respecto de los cargos del Ministerio de Trabajo y Previsión. La solución original fue restablecida por el Gobierno del Frente Popular mediante otra Ley de 30 mayo 1936. En relación con este proceso normativo, vid. A. MONTOYA MELGAR, *Derecho del Trabajo*, 8.ª ed., Tecnos, Madrid, 1987, p. 236 (el propio autor, en ediciones posteriores de dicha obra se remite a esta edición; v.gr. 15.ª ed., 1994, p. 239) y F. CAVAS MARTÍNEZ, «La regulación del trabajo agrícola...», *op. cit.*, p. 349 y s.

(45) Acerca del impacto que sobre el texto definitivo de la Ley ejercieron los sucesos de octubre de 1934, vid., por todos, E. MALEPAKIS, *Reforma agraria...*, *op. cit.*, p. 402 y ss. y M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», *op. cit.*, p. 202 y s., quienes ponen de manifiesto hasta qué punto el entonces Ministro de Agricultura, el cedista moderado Giménez Fernández, se vio superado por los sectores más intransigentes de su partido, convirtiendo la que había de ser una norma que facilitara el acceso a la propiedad de los arrendatarios en una ley para expulsar a estos.

(46) La atribución de la competencia para el conocimiento de estas cuestiones a la jurisdicción civil en nada contradecía su teórica integración en la *rama social del Derecho*. Al respecto, recuérdese que ya la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 enero 1900 había afirmado la competencia de los Juzgados de primera instancia. Vid. M. ALONSO OLEA, «Sobre la historia de los procesos de trabajo», *op. cit.*, p. 11.

(47) Los asuntos cuya cuantía litigiosa no alcanzase las 10.000 pta. ganaban firmeza en las Audiencias. En cuanto a la determinación de dicha cuantía, el art. 52.5 señalaba que *se estimará como cuantía litigiosa la que realmente sea objeto de contro-*

«A) Incompetencia de jurisdicción.

B) Quebrantamiento de las formalidades esenciales del juicio, cuando hubiere producido indefensión.

C) Injusticia notoria por infracción del precepto legal o por manifiesto error en la apreciación de la prueba.»

Como bien puede apreciarse, se trataba de desplazar a los Jurados Mixtos de la propiedad rústica en todas las cuestiones atinentes a las cuestiones arrendaticias rústicas —atribuyéndose la competencia a los Juzgados municipales y a los primera instancia— y de unificar el sistema de recursos contra las Sentencias en la Sala de Derecho social del Tribunal Supremo (48). Este último propósito se advierte destacadamente en la determinación de las causas que legitimaban la interposición del recurso, donde se recogían no sólo las propias del recurso de casación, sino también aquellas otras que hicieran referencia a los vicios procedimentales, *cuando hubiere producido indefensión*. Se llegaba con ello a la plena judicialización de las relaciones de conflicto en materia de arrendamientos rústicos (49).

2. La recepción del recurso por la legislación de reforma agraria. Su significado en la *contrarreforma* de 1935

La solución procesal adoptada en la Ley de Arrendamientos Rústicos de 15 marzo 1935 había de extenderse tempranamente a la legislación de reforma agraria mediante la Ley de 1 agosto 1935. Esta identidad sustancial de ambas regulaciones no es óbice para destacar el diferente significado que el recurso tenía en una y otra Ley.

El advenimiento de la República no parece que respondiera únicamente al hastío provocado por un régimen en permanente crisis

versia; y cuando ésta verse sobre extremos que no puedan reducirse fácilmente a cantidad concreta, se estimará como cuantía del asunto el importe de la renta de un año.

(48) Por otro lado, el art. 52 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1935 suponía la eliminación de los recursos ante el Ministerio de Trabajo y Previsión atinentes al fondo de las resoluciones de los Jurados Mixtos por los Decretos de 11 julio (revisión de contratos de arrendamiento) y 31 octubre 1931 (prórroga de contratos y revisión de la renta).

(49) En materia de arrendamientos rústicos el recurso había de tener una larga existencia, puesto que permaneció inalterado tras las Leyes de 28 junio 1940 (que, como ya se ha indicado, únicamente redujo la cuantía litigiosa para la interposición del recurso, rebajándola de 10.000 a 5.000 pta.) y 23 julio 1942. Fue el art. 121.1 de la Ley 83/1980, de 31 diciembre el que atribuyó *el conocimiento y resolución de los litigios que puedan suscitarse al amparo de esta Ley* a los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria.

desde 1917 y que había dinamitado sus propias bases institucionales en 1923, sino también al anhelo popular por una transformación profunda de la realidad española. Dentro del abigarrado programa de reformas que dicha transformación implicaba y cuya realización se confiaba al nuevo régimen ocupaba un lugar preeminente la reforma agraria (50).

Sin que pueda prescindirse en su totalidad del componente mítico que la propia expresión de *reforma agraria* llevaba consigo, parece evidente que este ideal respondía a unos factores estructurales, cuya incidencia se vio potenciada por la crisis financiera internacional de 1929. En 1931 la población activa agraria ascendía al 45,51 por ciento del total, representando la agricultura el 66,5 por ciento de nuestro comercio exterior (51). Por otro lado, la mejora de la productividad que el sector agrario conoció a lo largo del primer tercio de la presente centuria no se tradujo en un reparto más equitativo de la renta agraria (52). El cuadro se completaba con una estructura de la propiedad de la tierra caracterizada por el predominio de los valores extremos y, en estrecha conexión con ello, marcadas diferencias regionales (35).

Acaso porque la reforma agraria era uno de los contenidos programáticos del Pacto de San Sebastián, el Gobierno provisional abordó con notable presteza, y aparente convicción, su puesta en marcha (54). En concreto, junto a las medidas ya mencionadas en materia

(50) Según destaca E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, op. cit., p. 198, a pesar de que el campesinado se había mantenido tranquilo desde 1921 y de que había tenido un papel insignificante en el derrocamiento de la Monarquía, era un axioma para todos los partidos la necesidad de institucionalizar algún tipo de reforma agraria.

(51) El dato está tomado de M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», en la obra por él dirigida *Historia de España. IX. La crisis del Estado: Dictadura, República, Guerra (1923-1939)*, cito por la tercera reimpresión, Labor, Barcelona, 1985, p. 111.

(52) Acerca del aumento de la productividad del sector en el primer tercio del siglo, vid., por todos, J.I. JIMÉNEZ BLANCO, «Introducción» a R. GARRABOU et al., *Historia agraria de la España contemporánea...*, op. cit., p. 109 y ss. Como contraste, este mismo autor señala (p. 140), que *gran parte de la población campesina tenía serias dificultades para subvenir a las más elementales necesidades de alimentación, alojamiento y vestido*.

(53) Vid. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, op. cit., p. 29 y M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», op. cit., p. 111 y s.

(54) A. MIGUEL BERNAL, «La cuestión agraria», en *Historia 16*, núm. 60 (1981), p. 66, indica que ya el 16 abril 1931 el Gobierno provisional solicitaba a todos los alcaldes que remitieran cuantos datos obraran en sus archivos sobre comunales y señorías y las alteraciones sufridas por estos, *desde el primer momento hay manifiesta decisión de que esas tierras constituyan el primer aporte necesario para emprender la reforma agraria*.

de arrendamientos rústicos (55) y Jurados Mixtos agrarios, se adoptaron una serie de disposiciones que atendían fundamentalmente a las relaciones de producción (Decretos de 28 abril, de términos municipales, que fijó fronteras municipales al trabajo agrícola; de 7 mayo de laboreo forzoso y de 1 julio 1931, estableciendo la jornada de ocho horas para las faenas del campo) (56). Paralelamente, en mayo de ese mismo año se creó una Comisión Técnica, encabezada por F. Sánchez Román, encargada de elaborar un texto provisional sobre legislación agraria (57). De este modo, el Gobierno de concentración republicana prácticamente había coronado la *parte social* de la reforma, si bien al precio de posponer la transformación global del sector y, más concretamente, la modificación de la estructura de propiedad de la tierra, que era con diferencia el punto más conflictivo de la reforma emprendida.

La posterior ruptura de la unidad en el bloque republicano, que se saldó con la salida del Gobierno de sus miembros más conservadores (Alcalá Zamora y Miguel Maura) y de los Ministros radicales (Lerroux y Sánchez Barrio), significó la paralización del proceso de reforma agraria (58). Hasta el extremo de que sólo la momentánea restauración de esa unidad, como consecuencia del pronunciamiento del general Sanjurjo de 10 agosto 1932, hizo posible la aprobación de la Ley de 15 agosto 1932, de Reforma Agraria, siendo Ministro de

(55) En materia de arrendamientos rústicos debe consignarse asimismo la aprobación del Decreto de 19 mayo 1931, de arrendamiento colectivo por Asociaciones de obreros del campo.

(56) La práctica totalidad de estos Decretos, impulsados por el Ministro de Trabajo y Previsión (F. Largo Caballero) fueron ratificados como leyes por las Cortes constituyentes el 9 septiembre 1931. La regulación de los arrendamientos quedó al margen, al entenderse que debían incorporarse a una Ley general sobre la materia, que únicamente fue aprobada por el Gobierno radicalcedista. Vid. al respecto, E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, op. cit., p. 204, en especial, nota 21 y M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», op. cit., p. 122.

(57) Vid. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, op. cit., p. 208. Acerca de la identificación que Sánchez Román realizara entre Derecho agrario y reforma agraria, vid. F. DE CASTRO Y BRAVO, «El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio», ADC, VII (1954), p. 388 y A. BALLARÍN MARCIAL, *Escritos de Derecho agrario y política agraria*, Madrid, 1975, p. 92.

(58) La ruptura de la unidad republicana se produjo en dos fases. En un primer momento, 15 octubre 1931, la *cuestión religiosa* determinó la salida del Gobierno de los miembros de la derecha republicana (Alcalá Zamora y Miguel Maura). El 15 diciembre de ese mismo año, Azaña formó su primer Gobierno, en el que ya no estaba representado el Partido Radical, debido a la oposición de Alejandro Lerroux a colaborar con los socialistas. Vid. M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», op. cit., p. 132 y s.

Agricultura, Industria y Comercio el radical-socialista Marcelino Domingo (59).

El amplio consenso logrado para la aprobación de esta compleja ley pronto se desvaneció y parece que con él la voluntad reformista (60). La ejecución de la Ley se encomendaba al Instituto de Reforma Agraria como *órgano encargado de transformar la Constitución rural española* (Base 3.^a) (61), sin embargo, la estructuración dada al Instituto por el Decreto de 23 septiembre 1932 hizo de él un organismo poco adecuado para desempeñar su función (62). A mayor abun-

(59) En torno a la influencia que la *coyuntura emotiva* provocada por el pronunciamiento de Sanjurjo ejerció en la aprobación de la Ley, vid. M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», *op. cit.*, p. 148 y E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, *op. cit.*, p. 237 y s. Respecto de esa emotividad, vid. la mención que hace M. AZAÑA, *Diarios 1932-1933. «Los cuadernos robados...»*, Crítica, Barcelona, 1997, p. 22 a la indicación efectuada por el Presidente Alcalá Zamora el mismo día 10 agosto 1932 acerca de la conveniencia de *hacer pagar la cuenta* a los conjurados. Según la versión del Presidente del Consejo de Ministros, Alcalá Zamora habría *indicado que conviene preparar una ley expropiando las tierras de los nobles*. Este sería, finalmente, uno de los aspectos más conflictivos de la Ley de 15 agosto 1932 [la Base 8.^a, a) disponía que los bienes de señorío jurisdiccional o pertenecientes a la Grandeza de España, a la que se acusaba de estar tras el intento de golpe de Estado, *únicamente se indemnizará a quien corresponda el importe de las mejoras útiles no amortizadas*].

(60) Según los datos que proporciona M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», *op. cit.*, p. 149, la Ley de Reforma Agraria fue aprobada por 318 votos a favor y sólo 9 en contra (de un total de 463 Diputados que formaban las Cortes Constituyentes). La complejidad técnica de la ley ha sido puesta de relieve por E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, *op. cit.*, p. 243 y F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, p. 289, para quien *la Ley de Reforma Agraria de 19 de septiembre de 1932 era una norma compleja, tanto en su redacción, no siempre suficientemente perfilada, como de cara a su aplicación*.

(61) En el esquema de la Ley de 15 septiembre 1932 el Instituto de Reforma Agraria estaba llamado a convertirse en el auténtico eje de la Administración agraria, como ponen de relieve tanto la caracterización que de él se hacía en la Base 3.^a como lo indicado en la Base 19, a cuyo tenor el Instituto quedaba *especialmente autorizado para proceder a la revisión de toda la obra realizada por los servicios de colonización y parcelación, modificándola y acomodándola a las normas establecidas en esta ley*.

(62) De nuevo el autorizado testimonio del Presidente del Consejo de Ministros parece suficientemente ilustrativo no sólo del extremo apuntado en texto, sino también del grado de autonomía de que gozaban los Ministros de la época. Así, dejó escrito en su diario correspondiente al 28 septiembre 1932: *el Instituto de Reforma Agraria, ampliado por Domingo hasta 32 individuos, se ha convertido en un pequeño parlamento a la española, con ruegos y preguntas, interpelaciones y orden del día. Amós Salvador, que pertenece al Instituto en calidad de arquitecto, ya me lo había contado así. Y hoy ha venido Vázquez Humasqué, el director de Reforma Agraria, a darme las gracias por haber asistido a una comida en su honor, y me ha ratificado los informes de Amós. Dice que para la reunión de mañana tiene pendiente una interpelación. Es ridículo, y puede hacer fracasar la reforma desde su origen. No sé si Marcelino se atreverá a cortarlo.* (M. AZAÑA, *Diarios, 1932-1933...*, *op. cit.*, p. 71).

damiento, el Instituto careció de los recursos financieros precisos para llevar a buen puerto la reforma (63). Por último, el Instituto se vio obligado a realizar su labor en un ambiente fuertemente adverso como consecuencia del abierto rechazo de la Ley por los propios afectados (64). Todo ello contribuyó decisivamente a ralentizar el ritmo de aplicación de la Ley de Reforma Agraria (65).

Técnicamente, la reforma diseñada por la Ley de 15 septiembre 1932 se articulaba en torno a dos figuras principales: los asentamientos de campesinos (Base 2.^a) y el Inventario de tierras expropiables (Base 7.^a). En cuanto a la primera, se disponía su aplicación directa sobre *las tierras del Estado y las que constituyeron antiguos señoríos, transmitidas desde su abolición hasta hoy por título lucrativo* que estuvieran situadas en zonas de predominio latifundista (66). Para su extensión al resto del territorio nacional se establecía una reserva

(63) La Base 2.^a de la Ley determinó la inclusión en el Presupuesto de una cantidad anual que *no será en ningún caso inferior a 50 millones de pesetas*. Sin embargo, este mínimo se convirtió en la dotación total del Instituto durante el Gobierno Azaña. En opinión de E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, *op. cit.*, p. 295 y ss., ello se debió de un lado a la falta de convicción de los partidos republicanos —cuya base era esencialmente urbana— en la reforma agraria y, de otra parte, a la ortodoxia presupuestaria escrupulosamente practicada durante el bienio socialzafista, que llegó al sorprendente extremo de cerrar los dos ejercicios presupuestarios con superávit. La financiación del Instituto era consecuente con esta ortodoxia, al preverse en la Ley de Reforma Agraria diversas fuentes de ingresos extrapresupuestarios. Así, el Instituto quedaba facultado para *recibir anticipos del Estado, concertar operaciones financieras y emitir obligaciones hipotecarias con garantía de los bienes inmuebles o Derechos reales que constituyan su patrimonio* (Base 3.^a). Mayor alcance tenía lo dispuesto en la Base 23, conforme a la cual *se creará un Banco nacional de Crédito Agrícola que, respetando e impulsando la acción de los Pósitos existentes, coordine las actividades dispersas, difunda por todo el territorio de la República los beneficios del crédito y facilite las relaciones directas entre la producción y el consumo*.

(64) A pesar de que los efectos de la Ley se extendían a *todo el territorio de la República*, la aplicación de las disposiciones sobre asentamientos de campesinos, que representaba su auténtico núcleo duro (a su ejecución se vinculaban los 50 millones de dotación presupuestaria antes referidos) se limitaba a los *términos municipales de Andalucía, Extremadura, Ciudad Real, Toledo, Albacete y Salamanca* (Base 2.^a), zonas con predominio del latifundio y fuerte implantación anarquista. Pues bien, tanto los grandes propietarios agrarios como los anarquistas manifestaron en todo momento su radical oposición a la reforma aprobada por las Cortes Constituyentes. Al respecto, vid. E. MALEFAKIS, *Reforma agraria...*, *op. cit.*, p. 278 y ss. y M. TUÑÓN DE LARA, «La Segunda República», *op. cit.*, p. 149 y *passim*.

(65) Conforme a los datos proporcionados por P. CARRIÓN, *La reforma agraria de la segunda república y la situación actual de la agricultura*, Barcelona, 1973, p. 128 y s., el 31 diciembre 1934 se habían asentado únicamente 12.260 familias campesinas sobre una extensión total de 116.837 Has.

(66) Estas zonas han sido mencionadas en nota 63.

de ley aprobada por las Cortes a propuesta del Gobierno, previo informe del Instituto de Reforma Agraria.

Mayor interés ofrece a los efectos de este trabajo el Inventario de tierras expropiables, que el Instituto debía confeccionar atendiendo a la doble clasificación contenida en las Bases 5.^a (tierras expropiables) y 6.^a (tierras excluidas) (67). Los bienes incluidos en el Inventario podían ser objeto de ocupación temporal, por un plazo no superior a nueve años, *para anticipar los asentamientos, en tanto su expropiación se lleve a cabo* (Base 9.^a).

Uno de los puntos clave de la Ley fue sin duda la determinación de los criterios de valoración de las fincas expropiadas. A este respecto la Base 8.^a fijaba dos criterios. En el caso de *los bienes de señorío jurisdiccional o de los comprendidos en la Base 5.^a pertenecientes a la extinguida Grandeza de España*, únicamente eran indemnizables las mejoras útiles no amortizadas. Para el resto de los supuestos se establecía una escala progresiva de capitalización del líquido imponible que tuvieran asignado en el Catastro o en el amillaramiento (68). Asimismo, para estas últimas, las mejoras no catastradas debían ser *objeto de adecuada indemnización*.

Los afectados por la expropiación únicamente disponían de un recurso ante el Instituto de Reforma Agraria, cuya decisión era en todo caso firme:

«Los interesados tendrán derecho a recurso ante el Instituto de Reforma Agraria para impugnar la valoración de los bienes que se les expropie, que será resuelto con arreglo a las normas establecidas en esta Base, sin ulterior apelación.»

Interesa destacar que en la resolución de este recurso la Base 1.^a de la Ley parecía introducir una suerte de *jurisdicción retenida*, al

(67) La Base 5.^a contenía hasta un total de trece categorías de tierras expropiables, entre las que destacan las tierras no explotadas directamente, las que constituyeron señoríos jurisdiccionales y se hubieran transmitido por herencia, legado o donación, las incultas o manifiestamente mal cultivadas *en toda aquella proporción que, por su fertilidad y favorable situación permita un cultivo permanente, con rendimiento económico superior al actual*, las que debiendo ser regadas no hubiesen sido puestas en riego y las que, perteneciendo a un solo propietario, excedieran de los límites fijados por las Juntas provinciales dentro de los márgenes establecidos por el apartado 13. Por lo que se refiere a las tierras exceptuadas cabe mencionar los bienes comunales pertenecientes a los pueblos, las vías pecuarias, las dehesas boyales de aprovechamiento comunal, los terrenos dedicados a explotaciones forestales y las fincas de ejemplar explotación. Como bien puede apreciarse, el aspecto estrictamente social se acompañaba de la búsqueda de una mayor productividad económica de las explotaciones.

(68) Los tipos iban desde el 5 por ciento para las rentas inferiores a 15.000 pta., hasta el 20 por ciento para las rentas desde 200.000 pta. en adelante.

prever la creación en el seno del Instituto de una *Sección especial jurídica*, presidida por un Magistrado, que *informará* en los recursos interpuestos contra las resoluciones de las Juntas provinciales (69). A este respecto cabe señalar que la exclusión de todo control judicial si de un lado parecía resucitar planteamientos típicamente revolucionarios, de otro dejaba traslucir las reticencias que suscitaba en el ánimo de los autores de la Ley la intervención plena de unos Jueces cuya extracción social podía hacerles poco receptivos hacia los fines sociales perseguidos con la reforma. Lo que asimismo explicaría el hecho de que uno de los puntos capitales de la *contrarreforma* agraria consistiera en la introducción de un recurso en vía judicial (justamente, el recurso de revisión ante la Sala de Derecho Social del Tribunal Supremo).

El creciente rechazo de la derecha a la Ley de Reforma Agraria de 1932 conduciría a la aprobación, el 1 agosto 1935, de la Ley de Modificación de aquélla, cuya Disposición transitoria ordenaba al Ministerio de Agricultura la elaboración de un texto refundido en la materia, finalmente aprobado por Decreto de 9 noviembre 1935 (70). Entre los extremos principales de la *contrarreforma* figuraban la supresión del Inventario de tierras expropiables, la reducción del presupuesto del Instituto de Reforma Agraria y la modificación del sistema de valoración de bienes (71).

(69) Un tanto marginalmente puede advertirse que la aproximación del Instituto a las Agencias creadas durante el *New Deal* y acerca de cuyo papel en la realización del fin social del Estado teorizara J. LANDIS, *The Administrative Process*, 1938 (existe traducción española, con el título *El poder administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1951). Por otro lado, el reconocimiento de funciones jurisdiccionales al Instituto era plenamente consecuente con el carácter revisor del contencioso-administrativo (vid. C. MARTÍN-RETORTILLO, *Nuevas notas sobre lo contencioso administrativo*, Aguilar, Madrid, 1951, p. 21 y ss).

(70) La Ley de 1 agosto 1935 fue promulgada siendo Ministro de Agricultura el integrante de la minoría agraria Nicolás Velayos; la redacción definitiva del texto refundido corrió a cargo del radical Juan Usabiaga. Salvo indicación en contrario, las referencias se harán siempre a este texto refundido de la Ley de Reforma Agraria.

(71) El art. 7 del texto refundido convertía la suma de cincuenta millones de pesetas en el límite superior de la asignación presupuestaria al Instituto. En cuanto a la valoración de bienes, el art. 18 establecía que *la expropiación de las fincas*, cualquiera que sea su titular, *se efectuará* previo el pago *al contado* de su valor *que se señalará, en tasación pericial contradictoria, por técnicos agrícolas*. Como puede apreciarse, desaparecía —a salvo lo dispuesto en el art. 24.1— el tratamiento discriminatorio de los antiguos señoríos jurisdiccionales y de la Grandeza de España, que era acaso el principal componente antiaristocrático de la Ley de 1932; se afirmaba sin ambages la regla del previo pago y se suprimía el sistema de indemnizaciones por escalas de capitalización del líquido imponible. Lo que, unido a la anteriormente reseñada reducción de la asignación presupuestaria al Instituto hacía imposible la reforma al disparar sus costes

Desde el punto de vista procesal, interesa destacar que la *contrarreforma* desapoderaba al Instituto de todas sus funciones *jurisdiccionales*. Así, cuando aquél estimara lesiva la valoración de los bienes a expropiar, quedaba facultado para dejar en suspenso la ejecución del acuerdo de expropiación e interponer *en término de treinta días, recurso de revisión ante la Sala de Derecho Social del Tribunal Supremo* (art. 20.1) (72).

Por lo que se refiere a los particulares afectados, se procedía a una plena judicialización de los mecanismos de control. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5.1:

«Contra *todas* las resoluciones que, de oficio o a instancia de parte, en ejecución de esta Ley, adopte el Instituto, podrá el interesado interponer, en el término de treinta días, recurso de revisión en un solo efecto ante la Sala quinta del Tribunal Supremo.»

La solución adoptada parecía claramente inspirada en el art. 52 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 15 marzo 1935. Si bien en este caso se establecían dos modalidades dentro de la genérica figura del recurso de revisión. De una parte, cuando el propietario estimara injusta la valoración de los bienes a expropiar, el recurso podía fundarse *en quebrantamiento de forma que haya producido indefensión o injusticia notoria por lesión en la valoración de la finca, o infracción de ley, por no estar la finca afectada por ésta* (art. 5.2, por referencia al 20.2). En el supuesto de que el objeto del recurso fuera la declaración de señorío jurisdiccional, había de fundarse *en injusticia notoria o en quebrantamiento de forma* (art. 5.3, por remisión al 24.2) (73).

Como podrá observarse, a diferencia de lo que sucedía en el art. 52 de la Ley de Arrendamientos Rústicos, faltaba toda mención de la *incompetencia de jurisdicción* como fundamento del recurso. Indudablemente, se trataba de una cuestión menor si se tiene presente la expresa atribución de jurisdicción exclusiva a la Sala de Derecho Social del Tribunal Supremo, pero que tiene sumo interés para determinar la

sin que existieran medios adecuados para hacerles frente. Por otro lado, también se surtía cualquier referencia al Banco nacional Agrícola.

(72) Ni la Ley de 1 agosto, ni el texto refundido de 9 noviembre 1935 precisaban los efectos que la no formalización en este plazo producía respecto de la suspensión del acto.

(73) Conforme al art. 24.1 del texto refundido, la expropiación sin indemnización, salvo el abono de las mejoras útiles no amortizadas, tan sólo alcanzaba a *los bienes y derechos de los verdaderos señores jurisdiccionales, abolidos en el art. 1.º del Decreto-ley de 6 de Agosto de 1811, cuando desde su constitución inicial se hayan transmitido, hasta llegar a sus actuales dueños, por herencia, legado o donación.*

auténtica genealogía de los preceptos coincidentes de las leyes aprobadas en la posguerra.

Según se ha indicado con anterioridad, parece posible convenir en que la plena judicialización del sistema de recursos llevada cabo en la *contrarreforma* de 1935 tenía una fuerte carga ideológica. En este sentido, se trataría fundamentalmente de desapoderar al Instituto de Reforma Agraria, siempre susceptible de identificarse con los problemas de los campesinos, trasladando el poder decisorio a una instancia cuyos integrantes se suponía que habrían de ser, tanto por formación como extracción social, más receptivos hacia las demandas de los propietarios (74).

Sin embargo, estas razones no alcanzan a explicar de un modo convincente la atribución de la competencia para el conocimiento de los recursos en materia de reforma agraria a la Sala de lo social del Tribunal Supremo en perjuicio del contencioso-administrativo. A tal efecto cabría apuntar tres hipótesis complementarias. *En primer lugar*, debe recordarse la ya mencionada influencia ejercida por la Ley de Arrendamientos Rústicos. Tanto más cuanto que la regulación de las relaciones arrendaticias eran consideradas componente esencial de la legislación general agraria (75).

En segundo lugar, esta solución resultaba plenamente coherente con el desapoderamiento al Instituto de Reforma Agraria de toda función *jurisdiccional* que con anterioridad tuviera legalmente atribuida. Téngase presente que el reconocimiento de este tipo de funciones re-

(74) A falta de un tratamiento profundo de la cuestión en la judicatura española, basten algunos ejemplos tomados del Derecho comparado. En este sentido, puede destacarse en primer lugar la que se ha dado en denominar *jurisprudencia antisindical* del Tribunal Supremo de los Estados Unidos; más concretamente, del *Tribunal Taft*, iniciada con la Sentencia *Truax v. Corrigan* (1921). Este caso era para el Presidente Taft una muestra de cómo *tenemos que golpear constantemente* (a los sindicatos), *porque violan continuamente la ley y se amparan en el terror y la violencia para alcanzar sus propósitos*. La cita está tomada de B. SCHWARTZ, *A History of the Supreme Court*, Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1993, p. 216. Igualmente, las airadas críticas formuladas al llamado *legislador motorizado* (vid., por todos, el estudio que C. SCHMITT realizara de la *crisis de la legalidad del Estado* en su trabajo «Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft», de 1934, cito por sus *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Duncker & Humboldt, Berlin, 1985, p.404). Finalmente, parece imprescindible la referencia a la obra de H. HELLER, quien tanto en su escrito «¿Estado de Derecho o Dictadura?», recogido en *Escritos políticos*, Alianza, Madrid, 1985, p. 283 y ss., como en su *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1985, p. 217 y ss., denunciara el *vaciamiento de la idea del Estado de Derecho* consecuencia de una *concepción técnico formalista* sin anclaje efectivo en la realidad social.

(75) Téngase presente que en el texto refundido de la Ley de Reforma Agraria se incorporaron las disposiciones relativas al *acceso a la propiedad* (Capítulo IX) y a las *prestaciones, censos y foros* (Capítulo X).

presentaba un presupuesto lógico esencial en la prédica del carácter revisor del contencioso-administrativo (76). Desde esta perspectiva *orgánica*, residenciar la competencia directamente en el Tribunal Supremo podía reputarse lógica consecuencia del paralelo desmantelamiento de las instancias inferiores (Jurados Mixtos de la propiedad rústica) (77).

Finalmente, interesa destacar que la atribución a la Sala de Derecho Social del Tribunal Supremo de la competencia para conocer del meritado recurso desconocía la evolución conceptual que había experimentado el instituto expropiatorio. Concretamente, se asumía de manera acrítica una periclitada confusión entre *utilidad pública* como causa legitimadora del ejercicio de la potestad expropiatoria y *obra pública* (78). Asunción que sólo puede explicarse en virtud de una rutinaria lectura del art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 enero 1879.

En efecto, como es bien sabido, el instituto expropiatorio se modeló enteramente como *una operación ligada a la construcción de obras públicas y legitimada por la utilidad pública que la obra comportaba* (79). Una subordinación que alcanzó su más acabado desarrollo normativo en la meritada Ley de Expropiación Forzosa de 1879, cuyo art. 2 establecía:

«Serán obras de utilidad pública las que tengan por objeto directo proporcionar al Estado, a una o más provincias, o a uno o más pueblos, cualesquiera usos o mejoras que cedan en bien general, ya sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias o de los pueblos, ya por Compañías o Empresas particulares debidamente autorizadas» (80).

(76) Al respecto, parece oportuno remitirse a lo ya señalado en nota 69, con mención al estudio de C. MARTÍN-RETORTILLO, *Notas sobre lo contencioso-administrativo*, op. cit., p. 21 y ss.

(77) Versando el proceso sobre una expropiación forzosa, no parecía posible residenciar en la jurisdicción ordinaria el conocimiento de la pretensión, pues no se trataba de un *negocio civil*, según la expresión empleada por el art. 51 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Inopinadamente, la fórmula adoptada reforzaba la posible caracterización del Instituto como un ente verdaderamente *autárquico* en la terminología de la época.

(78) En torno a la confusión entre ambas categorías en nuestro Derecho histórico, vid., por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 59.

(79) Vid. T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Las obras públicas», RAP, núm. 100-102 (1983), vol. III, p. 2436.

(80) Conforme al art. 114 de la Ley General de Obras Públicas de 13 abril 1877, cuya identidad conceptual en este punto con el precepto reproducido de la Ley de Expropiación forzosa ha sido destacada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, loc. cit. ult., la eje-

Pues bien, se tiene la impresión de que para el legislador de 1935 este precepto contendría la más perfecta definición posible del único supuesto legitimador del ejercicio de la potestad expropiatoria. De tal suerte que la utilización de esta figura para finalidades distintas precisaba de una regulación específica.

Como ya se ha avanzado, tal interpretación resultaba arcaica en el momento de aprobarse la Ley de 1 agosto 1935 y, lo que es mucho más grave, prescindía abiertamente de la definición constitucional de la institución. En efecto, la noción misma de *utilidad pública* había conocido una notable extensión hasta acoger en su seno fines muy diferentes de la pura realización de la obra pública (81). Fue justamente esta evolución conceptual la que había venido a consagrar la Constitución de la República de 9 diciembre 1931 en su art. 44.2 (82):

«La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.»

En consecuencia, puede afirmarse que la configuración de las garantías del expropiado llevada a cabo en la *contrarreforma* agraria ponía en tela de juicio el sentido unitario de la institución, entendida como *conjunto de disposiciones concernientes a una relación jurídica*, que derivaba directamente de este precepto constitucional (83). Curiosamente, también en esto la legislación del denominado *bienio negro* iba a servir de precedente al art. 97 LEF.

ción de *toda obra destinada al uso público* requería la previa *declaración de utilidad pública*.

(81) Sobre esta evolución, vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 60 y s. y N. RODRÍGUEZ MORO, *La Expropiación Forzosa*, Imprenta Provincial de Vizcaya, Bilbao, 1953, p. 53 y la bibliografía citada en ambas obras. En opinión de este último autor, *en la utilidad pública, de ilimitado contenido, cabe todo lo que en determinadas circunstancias de tiempo y lugar se considere de utilidad nacional, de interés público social, general o nacional, fiscal, etc.*

(82) En este sentido, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 61.

(83) En torno a la aplicación de esta interpretación *alemana* de la noción de institución, que pone el acento en sus elementos de *técnica jurídica*, vid. J.M.^a MARTÍN OVIEDO, «Especialidades de la expropiación forzosa en materia agraria», RAP, núm. 47 (1965).

III. LA PERVIVENCIA DEL RECURSO EN EL DERECHO DEL ESTADO FRANQUISTA

El movimiento pendular que caracterizara a la reforma agraria durante la legalidad republicana iba a adquirir tintes dramáticos con la transformación del fallido golpe de Estado de 18 julio 1936 en guerra civil. De una parte, la fragmentación conocida por el poder en la zona que permaneció fiel al Gobierno de la República, dio lugar a la proliferación de experiencias colectivizadoras de marcado localismo. De otra, en las áreas que iban siendo controladas por los insurgentes se llevó a cabo un sistemático retorno al *statu quo* anterior a la aplicación de la reforma agraria, cuya manifestación más destacada fue la completa devolución a sus antiguos propietarios de las fincas ocupadas o expropiadas en aplicación de la Ley de 15 agosto 1932 (84).

1. El recurso de revisión en la legislación colonizadora de la postguerra. La falta de correspondencia con la suspensión del contencioso-administrativo

El *nuevo Estado* surgido de la contienda se presentó como un auténtico punto de inflexión en la historia de España. Destacadamente, se trataba de borrar todo recuerdo de la experiencia republicana previa, incluso en sus aspectos más inocuos. Así, en el ámbito que aquí interesa, se produjo el abandono de la expresión *reforma agraria* para referirse a la intervención pública sobre el sector, retornándose a la vieja denominación de *colonización interior*. Sin embargo, lo denodados intentos por eliminar los signos del pasado reciente no produjeron una auténtica cesura, siendo evidentes las líneas de continuidad en éste como en tantos otros sectores del ordenamiento jurídico. En particular, el recurso de revisión en materia de expropiaciones agrarias habría de reaparecer tras unos años de olvido.

Interesa destacar que en la recuperación de esta fórmula no primó la preocupación por asegurar las garantías procesales de los posibles afectados mientras se hallaba en suspenso el recurso contencioso-administrativo contra los actos de la Administración central del Esta-

(84) Al respecto, vid. los análisis no siempre coincidentes realizados por J. SORNI MAÑES, «Aproximación a un estudio de la contrarreforma agraria en España», AS, núm. 6 (1978), p. 181 y ss. y E. GÓMEZ AYAU, «De la Reforma Agraria a la Política de Colonización (1933-1957)», en el núm. 7 (1978) de esa misma Revista, p. 92 y ss.

do (85). Es ésta una conclusión que necesariamente se infiere de las normas colonizadoras aprobadas con anterioridad a la publicación de la Ley de 18 marzo 1944, por la que se restableció, en unos términos ciertamente limitados, la jurisdicción contencioso-administrativa.

La legislación colonizadora del Estado franquista arrancó con la Ley de 26 diciembre 1939, de bases para la colonización de grandes zonas. Dicha ley, si bien establecía ya los criterios para la valoración de las fincas acogidos por la legislación colonizadora posterior, no contenía ninguna especialidad en materia de recursos, como puede apreciarse en su Base 23:

«El justiprecio de cada finca lo realizarán dos peritos, uno en representación del propietario y otro designado por el Instituto Nacional de Colonización; cada uno razonará su parecer, pero en un solo documento, que suscribirán los dos. Para la tasación habrá de tenerse en cuenta el valor con que las fincas aparezcan catastradas, las rentas que hayan producido en los últimos cinco años de explotación normal y el valor actual en venta de las fincas análogas por su clase y situación en el mismo término o comarca; pero no se estimarán las plusvalías que puedan producirse por el «Proyecto General de Colonización» o por otras obras efectuadas con el concurso económico del Estado, ni las mejoras que los dueños hicieron en ellas después de declarada la zona de interés nacional. Si no hubiese conformidad entre los dos peritos, el Ministro (de Agricultura), previo informe del Jefe del Instituto, en resolución motivada fijará el precio que haya de abonarse a cada uno de los propietarios expropiados.»

Tampoco en la Ley de 25 noviembre 1940, de colonizaciones de interés local, existía especialidad alguna en materia de recursos que permita establecer una relación directa entre el singular recurso que nos ocupa y la suspensión de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante lo cual, conviene recordar que esta última ley citada tenía por exclusivo objeto la regulación de auxilios estatales a las obras o mejoras territoriales (art. 1).

Acaso respondiendo a una constante histórica, fue en la legislación de arrendamientos rústicos donde reapareció el recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en materia agraria. La Ley de 28 junio 1940 repuso en su plena vigencia la Ley de

(85) En todo caso, adviértase que el recurso a la expropiación forzosa para la ejecución de esta primera legislación colonizadora no terminaba de acomodarse al protagonismo que en ella se reconocía a los mismos propietarios. Al respecto, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, p. 290 y s. y T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Las obras públicas», *op. cit.*, p. 2446..

Arrendamientos Rústicos de 15 marzo 1935, restableciendo nuevamente el meritado recurso (86).

Recuperada la figura, pasó posteriormente a los arts. 7 de la Ley de 27 abril 1946, de expropiación forzosa de fincas rústica de interés social y 17 de la Ley de 21 abril 1949, de colonización de zonas regables, ya examinados con anterioridad (87). Al igual que sucediera en la Ley de 1 agosto 1935, cuyos presupuestos ideológicos compartían aquellas leyes de posguerra, la solución finalmente adoptada venía a profundizar en la ruptura de la unidad conceptual del instituto expropiatorio (88).

2. El mantenimiento del recurso en la Ley de Expropiación Forzosa. Remisión

Esta singularidad procesal se incorporaría de manera harto sorprendente al articulado de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, poniendo en entredicho la coherencia unificadora del texto legal como ya se indicó en las primeras páginas del presente estudio. Sin perjuicio de remitirse genéricamente a lo allí expuesto, parece oportuno re-

(86) En materia arrendaticia rústica, este recurso, en el que la Disposición transitoria tercera de la Ley de 1940 introdujo algunas reformas menores ya mencionadas en su momento, continuaría vigente tras la Ley de Arrendamientos Rústicos de 23 julio 1940 y sólo fue suprimido por el art. 121 de la Ley 83/1980, de 31 diciembre, conforme al cual *el conocimiento y resolución de los litigios que puedan suscitarse al amparo de esta Ley corresponderá a los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria*.

(87) Marginalmente, cabe reseñar que la enumeración de los motivos en que podía fundamentarse el recurso contenida en el art. 7 de la Ley de 27 abril 1946 reproduce las contenidas en la Disposición transitoria tercera de la Ley de 28 junio 1940, de Arrendamientos Rústicos, que a su vez traía causa del art. 52 de la Ley de 15 marzo 1935. Hasta el extremo de incluirse entre ellos la *incompetencia de jurisdicción*, que con todo acierto había sido obviada en la Ley de 1 agosto 1935, de modificación de la Ley de Reforma Agraria.

(88) La estrecha identificación entre expropiación forzosa por causa de utilidad pública y obra pública cuya realización legitimaba su uso puede apreciarse igualmente en la Base 23 de la Ley de 26 diciembre 1939, anteriormente reproducida en texto. En idéntico sentido, el art. 1 de la Ley de 7 octubre 1939, de expropiaciones urgentes, limitaba la aplicabilidad del procedimiento en ella establecido a *las obras cuya ejecución se declare urgente por Decreto aprobado en Consejo de Ministros*. Pues bien, cabe advertir que la ruptura de la unidad jurisdiccional en este punto era absolutamente injustificable, habida cuenta de que con el término *colonización* se quería expresar el conjunto de la intervención pública sobre el sector agrario pero, muy destacadamente, la transformación en regadío, que requerían con toda lógica de la ejecución de una obra pública. Sólo la tradicional postergación que esta realidad ha tenido en la comprensión de la política pública de estructuras territoriales, a la que se ha referido F. LOPEZ RAMON, *Agricultura*, op. cit., p. 315, podría explicar en parte la solución finalmente adoptada.

ferirse a otras posibles explicaciones de la solución finalmente adoptada. En particular interesa discernir hasta qué punto con el art. 97 LEF se operaba una integración de lo agrario en la *rama social del Derecho* o, en otro caso, si el legislador quiso salvar las férreas limitaciones que aquejaban al contencioso-administrativo.

No es éste lugar adecuado para evocar los problemas conceptuales que ha debido afrontar la configuración dogmática del Derecho agrario (89). Dicho lo cual, conviene recordar que entre las posiciones que más decididamente defendieron su pretendida autonomía científica cobró durante un tiempo marcado protagonismo su caracterización como una manifestación del llamado *Derecho social* (90). Esta interpretación se entendía avalada por la consideración del Derecho civil como *tronco común* de las dos manifestaciones sectoriales más destacadas de este *tertium genus* que sería el Derecho social. Se trataba, claro está, del Derecho laboral y del Derecho agrario (91).

Afirmada esta pertenencia de la legislación agraria al Derecho social como rama autónoma del ordenamiento, parecería lógica la atribución de la competencia para conocer de los posibles conflictos surgidos con ocasión de su aplicación a la jurisdicción social. Sin embargo, esta explicación no puede reputarse convincente puesto que, como ya se ha puesto de manifiesto, la incorporación del recurso a la Ley de Arrendamientos Rústicos de 15 marzo 1935 respondió al deseo de evitar toda intervención de los Jurados Mixtos de la propiedad rústica y, destacadamente, de la Administración pública (en aquel momento, Ministerio de Trabajo y Previsión). De igual modo, su posterior inclusión en la *contrarreforma* agraria servía ante todo para privar de toda función jurisdiccional al Instituto de Reforma Agraria y traslucía una incorrecta caracterización del instituto expropiatorio. Esta última nota pervivió incluso en la redacción final del art. 97

(89) Al respecto, sirva una remisión genérica a las magistrales exposiciones de F. DE CASTRO Y BRAVO, «El Derecho Agrario en España. Notas para su estudio», op. cit. y S. MARTÍN-RETORTILLO, «Derecho Agrario y Derecho Público», REDA núm. 5 (1975), p. 161 y ss.

(90) Vid., por todos, A. BALLARÍN MARCIAL, *Derecho Agrario*, Madrid, 1965, p. 106 y *Medio siglo de legislación agraria en España*, op. cit., p. 21.

(91) Esta comunidad originaria ha sido subrayada incluso por aquellos autores que subrayaron mayores reticencias a la hora de reconocer plena autonomía científica al Derecho agrario. Así, destacadamente, A. HERNÁNDEZ GIL, «El Derecho agrario y su significación social», en *Conceptos jurídicos fundamentales. Obras completas*, I, Espasa-Calpe, Madrid, 1987, p. 497 y s., donde afirma que *el derecho agrario (o rural) tiene unas específicas connotaciones sociales que faltan en el Derecho civil de corte clásico*. A mayor abundamiento, para este autor, el *criterio* del Derecho agrario vendría dado por su *teleologismo social*.

LEF, como demuestra el hecho mismo de que la competencia se atribuyera *en única instancia* a la Sala de lo social del Tribunal Supremo (92).

Pudiera acaso pensarse que con la atribución de la competencia para el conocimiento de los conflictos suscitados por las expropiaciones agrarias tratara de soslayarse las insuficiencias que aquejaban a la jurisdicción contencioso-administrativa (93). Ciertamente, nadie pretende discutir que el contencioso existente en el momento de aprobarse la LEF, todavía anclado en los esquemas asentados por la ley de 13 septiembre 1888, padecía muy serias y profundas limitaciones (94). Ahora bien, pretender que esta temprana *huida del Derecho administrativo* persiguiera ampliar las garantías de los particulares, atacando los síntomas y no las causas, no parece de recibo.

En efecto, aun cuando tanto la Ley de 27 abril 1946, de expropiación forzosa de fincas rústicas de interés social, como la Ley de 21 abril 1949, de colonización en zonas regables, afirmaban el principio de libre apreciación de la prueba, conviene no olvidar que era ésta una prueba preconstituída por el expediente administrativo. Igualmente, la pretendida mayor libertad de que gozaba en estos supuestos el juzgador para la fijación del justiprecio se veía desmentida por la obligación de atenerse en la valoración definitiva a los *límites marcados por los peritos* o ajustándose a las previsiones del Plan General de Colonización (95).

3. La sorprendente permanencia del recurso en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario

Como ya se advirtiera en las primeras páginas de este trabajo, la redacción finalmente dada al art. 97 LEF propició el mantenimiento de la dualidad jurisdiccional en materia de expropiaciones agrarias, incorporándose al texto de la LRDA lo dispuesto en los arts. 7 de la Ley de 27 abril 1946 y 17 de la Ley de 21 abril 1949 (96). Para poder apreciar la enormidad jurídica que esta solución suponía, baste indicar que fue preciso ignorar no sólo el sentido unitario de la regulación que del instituto expropiatorio se efectuaba en la LEF, sino también el contenido de la LJ y de la LEEA.

El primer mandato de refundición de la legislación agraria que finalmente daría lugar a la LRDA se contenía en la Ley 54/1968, de 27 julio, de ordenación rural, que ordenaba al Gobierno *refundir en un único texto todas las leyes vigentes sobre colonización, concentración parcelaria y disposiciones legales relativas a la reforma de las estructuras agrarias y mejora del medio rural*. Sin embargo, antes de que se diera efectivo cumplimiento a este mandato se produjo la aprobación de la Ley 35/1971, de 21 julio, por la que se creaba el IRYDA y que precisaba con mayor claridad los términos en que había de procederse a la citada refundición (97).

(96) Concretamente, el contenido del art. 7 de la Ley de 27 abril 1946, expropiación de fincas rústicas de interés social se incorporó al 114 LRDA, dentro del Capítulo Primero, «Zonas regables», del Título III, «Grandes zonas de interés nacional» del Libro III, «Actuaciones en comarcas o zonas determinadas por Decreto»; por lo que se refiere al art. 17 de la Ley de 21 abril 1949, colonización de zonas regables, fue llevado al art. 249, del Título I, «Expropiación por causa de interés social», del Libro IV, «Actuaciones en fincas o explotaciones agrarias».

(97) Al margen de ello, el preámbulo de la Ley de 21 julio 1971 parece sumamente expresivo de las razones que motivaron la recuperación de la expresión *reforma agraria* para referirse al conjunto de la intervención pública en el sector. Unas razones que en última instancia remitían a la desactivación de la potencialidad conflictiva del campo, consecuencia directa de la evolución de la economía española, en cuyo seno el peso del sector primario se había reducido de modo considerable. Así, se afirmaba que *nuestro país se encuentra actualmente en una fase relativamente avanzada de su desarrollo, por lo que la experiencia ha permitido ya asociar las ideas de reforma y desarrollo agrario*. No obstante lo cual, seguía vigente el deseo de disociar este cambio terminológico de las experiencias reformistas republicanas, expresado en términos poco fieles hacia la realidad histórica: *los movimientos reformistas en la agricultura no son ya en efecto, como lo fueron en otros tiempos, simples procesos redistributivos de la tierra, sino complejos sistemas de actuaciones que van desde la expropiación de grandes propiedades por causa de interés social hasta la concentración parcelaria, debiendo considerarse incluidos en este conjunto de medidas aspectos tan importantes como los relativos al régimen de tenencia de la tierra, transformaciones en regadío y demás obras de infraestructura, mejora del medio rural, promoción social de los trabajadores, etc.*

(92) Como denunciara E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 33, el art. 97 LEF sólo podía justificarse en la *comodidad de los órganos técnicos, y aun en la simple rutina*.

(93) Alguno de los argumentos esgrimidos por E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social...», op. cit.

(94) Que estas limitaciones no eran el fruto de una inadecuada comprensión de la ley de 1888 —y de su reforma por RD de 22 junio 1894— fue concluyentemente puesto de relieve por L. MARTÍN REBOLLO, *El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1975. Como subraya L. MARTÍN-RETORTILLO en el prólogo a esta obra, *el contencioso-administrativo de 1888 aparece ya, intencionadamente, con todas las limitaciones*.

(95) Esta pretendida mayor libertad del juzgador llevaría a E. LAMO DE ESPINOSA, «La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social...», op. cit., p. 13, a afirmar que el recurso podía fallarse por motivos de *equidad*. Las limitaciones reales de la Sala pueden constatarse, entre otras, en las SSTS de 11 marzo 1967 (A. 1355) y 14 diciembre 1981 (A. 5079).

Sin embargo, existía una notable contradicción entre las partes expositiva y dispositiva de la Ley. En efecto, el preámbulo de la ley expresaba en los siguientes términos el sentido de la refundición:

«(...) no cabe conformarse con la simple refundición de textos legales, o sea, con la mera yuxtaposición en un único texto refundido de las muchas disposiciones que se relacionan en la disposición adicional 4.ª sin más ambición que la de dar unidad puramente formal y externa a la heterogénea colección de los preceptos aplicables. Con esta solución, y dentro de un mismo texto legal, aparecerían discordancias, contradicciones y duplicaciones de trámites, contrarias a la claridad, sencillez y armonía que se persiguen, teniendo en cuenta que la actuación administrativa sobre diversas comarcas ha de concebirse siempre con una finalidad común y a cargo de un único organismo, sin menoscabo alguno de las garantías establecidas en favor de los particulares.

De ahí que se encomiende al Gobierno la ordenación y sistematización de dichas disposiciones en un único texto, cuya elaboración se sujetará a las condiciones que se fijan en el párrafo 2 de la disposición adicional cuarta.»

Pues bien, de acuerdo con la adicional cuarta de la Ley, la elaboración del nuevo texto legal había de sujetarse a las siguientes condiciones:

a) Respetará el contenido sustancial de la normativa hasta ahora vigente, y en especial las garantías establecidas en favor de los particulares.

b) No podrán introducirse en el mismo modificaciones o supresiones de normas vigentes más que en la medida necesaria para lograr la máxima claridad, sencillez y armonía del sistema.

c) Se incluirá en el texto una disposición final que derogue expresamente las disposiciones legales relacionadas en el apartado 1 y cualesquiera otras de carácter general y de igual rango relativas a la colonización, ordenación rural o concentración parcelaria, con exclusión, por tanto, de las singularmente aplicables a zonas o comarcas determinadas.»

Como puede apreciarse, las singularidades procesales existentes en la legislación agraria se erigían en límite intangible del proceso refundidor. De tal modo que el mantenimiento del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en las expropiaciones por razón de colonización o fincas mejorables (97 LEF) devenía uno de los contenidos obligados del texto refundido. Y ello, adviértase, incluso en el supuesto de que su modificación o supresión pudiera es-

timarse necesaria para lograr la máxima claridad, sencillez y armonía del sistema.

No parece descabellado ver en esta Disposición adicional 4.ª de la Ley de 21 julio 1971 una toma de conciencia de las dificultades que mantener en sus propios términos ese singular recurso entrañaba. Dificultades que derivaban, en primer lugar, de su flagrante contradicción con lo dispuesto en el art. 1.1 LJ, a cuyo tenor correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley. A pesar de que el precepto no parecía dejar un amplio margen de apreciación en manos del legislador sectorial, ello no fue óbice para entender que las diferencias en la causa expropiandi conllevaban una alteración de la naturaleza jurídica del acto (98). Hasta el punto de posibilitar su fiscalización por la Sala de lo social del Tribunal Supremo (99).

Por otra parte, el art. 249 LRDA, al reproducir literalmente el contenido del art. 17 de la Ley de 21 abril 1949, era incompatible con la LEEA. A este respecto, conviene recordar que tras la Ley de 21 julio 1971 el antiguo Instituto Nacional de Colonización, al que hacía referencia el meritado precepto de la Ley de 1949, había sido sustituido por el IRYDA. Pues bien, conforme a lo dispuesto en el art. 1.2 de la Ley de 21 julio 1971, el Instituto había de regirse por las disposiciones de la presente Ley y por la legislación vigente sobre el régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas. Sirva esta remisión legal a la LEEA para recordar que, de acuerdo con su art. 76, los actos de los Organismos Autónomos estaban sometidos al denominado recurso de *alzada impropia* ante el ente de tutela; más concretamente, ante el jefe del Departamento ministerial al que se hallaban adscritos (en este caso, el Ministerio de Agricultura).

(98) No parece necesario recordar en estos momentos las innovaciones introducidas por la LEF en cuanto a la configuración de la causa expropiandi, así como tampoco la interpretación flexible que se había dado a la utilidad pública como única causa legitimadora durante la vigencia de la Ley de 1879.

(99) En opinión de J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo, op. cit.*, p. 122, la atribución del conocimiento de estos actos administrativos a una jurisdicción distinta de la contenciosa podría hallar acomodo en el art. 2, a) LJ, de acuerdo con el cual no corresponden al contencioso-administrativo el conocimiento de aquellas cuestiones que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una Ley a la Jurisdicción social o a otras Jurisdicciones. Sin embargo, la lectura conjunta de este precepto y del art. 1.1 LJ parece llevar a pensar que con ello se estaba haciendo referencia específicamente a las hipotéticas cuestiones prejudiciales y no a la fiscalización de actos administrativos.

Sentado lo cual, la atribución del conocimiento de los recursos que pudieran interponerse contra los actos del IRYDA *en única instancia* al Tribunal Supremo, como hacía el art. 249 LRDA, era una solución rigurosamente excepcional en el Derecho organizativo de la época. Una solución que requería establecer un *Derecho a la carta* para el nuevo Organismo, como efectivamente se hizo en el art. 6 de la Ley de 21 julio 1971. Conforme a este precepto,

«Los recursos y reclamaciones que se interpongan contra los actos administrativos dictados por el Instituto se regirán por las disposiciones especiales que, en orden a las funciones y competencias asumidas por el mismo, estén actualmente vigentes y, en su día, por las del nuevo texto legal a que se refiere la disposición adicional cuarta. En su defecto, se estará a lo dispuesto en el capítulo 9.º de la vigente Ley de Entidades Estatales Autónomas» (100).

En lo que ahora interesa, el precepto ahora reproducido pone claramente de manifiesto hasta qué punto el mantenimiento de la dualidad jurisdiccional en la LRDA fue una decisión conscientemente adoptada por el legislador. Sin que pareciera importar la conculcación de los principios de unidad y coherencia del ordenamiento que su realización precisaba.

IV. EL LARGO CAMINO HACIA LA UNIDAD JURISDICCIONAL

Mediante su incorporación al articulado de la LRDA, la confusa dualidad jurisdiccional en materia de expropiaciones en materia de colonización y fincas mejorables ha llegado prácticamente inalterada hasta nuestros días. Al menos en su vertiente estrictamente formal, puesto que una interpretación *armónica y coherente* de los arts. 106 y 153, c) Const. hubiera debido llevar a estimar implícitamente deroga-

(100) Esta solución sólo podía hallar una muy débil defensa en el hecho de que la presidencia del Consejo del IRYDA correspondiera al propio Ministro de Agricultura (art. 3.3 Ley 21 julio 1971) quien, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 76 LEEA, había de ejercer la tutela sobre el Organismo. Sin embargo, en el supuesto de haber sido ésta la razón principal para excluir la aplicación al IRYDA del citado precepto, hubiera resultado más lógico optar por el recurso contencioso-administrativo directo, en ningún caso por el mantenimiento del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo.

dos los arts 114 y 249 LRDA en cuanto se oponían a estos preceptos constitucionales (101).

Es lo cierto, sin embargo, que esa interpretación ha tardado largo tiempo en realizarse, perseverándose en una lectura rutinaria —y, por ende, poco respetuosa con la Constitución— de los meritados preceptos de la LRDA (102).

1. Incidencia de la legislación agraria. La Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables

La distorsión que representaba el mantenimiento de la dualidad jurisdiccional se agravó considerablemente con la instauración del Estado autonómico. En este sentido, conviene recordar cómo una de las materias que se entendió que podían ser asumidas desde un primer momento por las CC AA fue justamente la ordenación del sector agrario (art. 148.1.7 Const.) (103). Posibilidad de la que hicieron uso

(101) Las palabras en cursiva están entresacadas del Auto de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 8 marzo 1996 (A. 9126), sobre el que habrá ocasión de volver y en el que se recuerda a la Sala de lo contencioso-administrativo su competencia para conocer de los recursos que puedan suscitarse con ocasión de las expropiaciones en zonas regables, aun a pesar de lo que pueda disponer el art. 114 LRDA con mención expresa de la STC 224/1993, de 1 julio.

(102) Valgan como ejemplos de esta rutinaria lectura de dichos preceptos las SSTs, todas ellas de la Sala de lo social, de 14 diciembre 1981 (A. 5079), donde se discutía una expropiación a la que era de aplicación el art. 114 LRDA con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución (el acuerdo del IRYDA es de mayo de 1979 y la desestimación del recurso de alzada fue por silencio), si bien las actuaciones fueron anteriores; de 21 diciembre 1983 (A. 6393), expropiación también sujeta al art. 114 LRDA, donde se desestima la pretensión de la parte actora para que se plantee la cuestión de inconstitucionalidad frente al meritado precepto por estimarlo contrario al art. 24 Const.; de 17 enero 1986 (A. 239), que reconoce la incompetencia de la Sala, pero debido a que el objeto del recurso no son los actos literalmente mencionados en el art. 114 LRDA; en idénticos términos, la STS de 5 marzo 1986 (A. 1205). El único planteamiento discrepante en este panorama monocorde fue la Sentencia de la Sala Quinta, de 8 noviembre 1983 (A. 6867), y de la que fue ponente el Magistrado P. García Manzano. En esta resolución judicial se llevaba a cabo una interpretación restrictiva del art. 114 LRDA, habida cuenta de que dicho precepto representaba una quiebra del principio de unidad jurisdiccional de la Administración, al menos en los términos en que éste se plasmaba en la Ley Jurisdiccional de 1956.

(103) Lo cual no ha supuesto en ningún momento excluir la existencia de destacados condicionamientos de esta competencia autonómica, que en última instancia nos conducen a la necesaria inserción de lo agrario en su marco económico y ambiental. Así lo ha destacado repetidamente el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia; valga, por todas la referencia a la STC 132/1989, de 18 julio (pte.: L. López Guerra), Cámaras Agrarias, donde el Alto Tribunal manifestara que la materia agricultura *no está ni puede estar impermeabilizada y aislada radicalmente de otras materias competen-*

los legisladores estatutarios, quienes vinieron a reproducir, por lo común, los precisos términos empleados por el texto constitucional. Así, la asunción de este título competencial se ha llevado a cabo generalizadamente con prédica de la nota de exclusividad *de acuerdo con la ordenación general de la economía* (104).

En buena lógica, esta unánime asunción autonómica de competencias sobre agricultura conllevaba la implícita derogación de los arts. 114 y 249 LRDA por virtud del art. 153, c) Const., que atribuía a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de la *administración autónoma y sus normas reglamentarias*. Dicha conclusión se imponía en una elemental lectura sistemática de los arts. 106 y 153, c) Const., pero también en virtud de la inmediata traslación a las CC AA de las facultades de ejercicio de todas las funciones ejecutivas, consecuencia de su conversión en Administración ordinaria en el ámbito agrario.

Interesa destacar, en este punto, que ni tan siquiera el amplio reconocimiento de potestades de encuadramiento del sector en el conjunto de la economía nacional permitía estimar vigentes los referidos preceptos de la LRDA, puesto que el art. 153, c) Const. representaba un límite infranqueable en el ejercicio de las competencias reservadas al Estado. A mayor abundamiento, este precepto constitucional impedía la recuperación por el legislador autonómico del recurso de revisión ante la Sala de lo social del Tribunal Supremo en las expropiaciones contempladas por el art. 97 LEF (105).

ciales reservadas al Estado (F.J. 24). Por otra parte, la extensión conceptual de lo agrario determina un efectivo condicionamiento de las competencias autonómicas en la materia desde diversos títulos competenciales reservados al Estado *ex art. 149.1 Const.* Al respecto, vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Cívitas, Madrid, 1982, vol. I, p. 508 y ss. y «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura», AS núm. 21 (1981), p. 285 y ss. Igualmente, F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, p. 299 y ss.

(104) Es el caso del art. 10.9 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que ha servido de modelo inspirador para buena parte de los legisladores estatutarios (v.gr., art. 35.1.2.º del Estatuto de Autonomía de Aragón); posteriormente, en el art. 12.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña se determinó con algo más de amplitud el sentido de los poderes estatales de encuadramiento, al disponerse que la competencia se asumía *de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado*, haciéndose referencia expresa a los arts. 38, 131 y 149.1.11 y 13 Const. En este precepto se inspiraron los arts. 29.Tres del Estatuto de Autonomía de Galicia y 18.4 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en el que se daba un tratamiento singularizado a diversas submaterias agrarias entre las que figuraba *la mejora y ordenación de las explotaciones*.

(105) Por otro lado, ello hubiera entrado en colisión con lo dispuesto en los arts 149.1.6.º y 18 Const., puesto que ni las *particularidades del Derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas* ni aquellas otras *derivadas de (su) organización propia* permiten una solución contraria a lo establecido en el art. 153, c) Const.

Consecuentemente con estos planteamientos, el proyecto de la LFMM determinaba la aplicación general a las fincas mejorables de las disposiciones de la LEF. En concreto, la redacción originaria del entonces art. 8.2 del proyecto determinaba que *cuando proceda la privación de la propiedad de la finca, el justiprecio se determinará con arreglo a lo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa en cuanto a fincas rústicas, sin que haya lugar en ningún caso al pago del premio de afección*. Sin embargo, también en este punto la tramitación parlamentaria del proyecto supuso un notable empeoramiento del producto normativo (106). De tal modo que el art. 6.3 LFMM finalmente resultante alteró de manera sustancial el sentido unificador originario del precepto al disponer que *lo relativo al justiprecio (...) se regirá por lo dispuesto en esta Ley*, siendo lo cierto que la LFMM únicamente precisa los criterios de valoración que habrán de seguirse (art. 8.2) (107).

Si bien esta modificación generaba un vacío normativo, nada parecía impedir que éste fuera colmado mediante la plena aplicación a las fincas manifiestamente mejorables del régimen de la LEF, con la sola excepción de los criterios de valoración. En favor de dicha interpretación cabía argüir la derogación expresa por la LFMM del art. 260 LRDA, donde se preveía la aplicación supletoria a las fincas mejorables de las disposiciones contenidas en el Título relativo a las expropiaciones por causa de interés social, entre las que figuraba el art. 249 LRDA (108).

2. El final de un dilate: la Sentencia del Tribunal Constitucional 224/1993 y la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa

La lectura de la Disposición Derogatoria de la Ley 7/1989, de 12 abril, de Bases del Procedimiento Laboral, invita a pensar que el le-

(106) Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Anotaciones a la Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables...», *op. cit.*, p. 226.

(107) Sobre este punto, vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, p. 247 y s.

(108) Una vez más parece obligado remitirse a G. FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, p. 235. Sorprendentemente, estos argumentos no fueron manejados por la Sala de lo social del Tribunal Supremo en su Auto de 2 septiembre 1991 (A. 6462), donde razona su incompetencia para conocer de un recurso interpuesto contra la expropiación de una finca acordada por el Consejero de Agricultura de la Junta de Extremadura de fecha 21 noviembre 1990. Dicho Auto, a pesar de contener una muy correcta interpretación de los preceptos constitucionales aplicables al caso, no menciona ni una sola vez la LFMM o la Ley 1/1986, de 2 mayo, de dehesas de Extremadura. Con todo, lo más sorprendente del Auto es que debiera pronunciarse como consecuencia de la previa inhibición de la Sala tercera del Tribunal Supremo.

gislador entendía que el art. 249 LRDA había sido derogado por la LFMM. Según establecía la mencionada Disposición:

«Queda derogado el artículo 114 del texto articulado de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, en la atribución que en él se hace en favor de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, correspondiendo la resolución de los recursos a la Sala de lo Civil del referido Tribunal.»

Esta Disposición Derogatoria merece ser calificada cuando menos de sorprendente por múltiples razones (109). Así, en primer lugar —y este extremo parece capital— no eliminaba la dualidad jurisdiccional en la materia, sino que se limitaba a atribuir a la Sala de lo civil del Tribunal Supremo, nada menos, el conocimiento del recurso de revisión antes residenciado en el Sala de lo social. Al hacerlo así, el legislador prescindía de la lectura *armónica y coherente* de los arts. 106 y 153, c) Const., lo que contribuía a agravar la situación, ignorando que la Administración *ordinaria* en el ámbito agrario era la autonómica y no la general del Estado. De tal suerte que únicamente en aquellos supuestos verdaderamente extraordinarios en que pudiera resultar legítimo el ejercicio estatal de funciones ejecutivas sería de aplicación lo dispuesto en esta derogatoria.

A mayor abundamiento, chocaba frontalmente con los arts. 9.4, 66 y 74 LOPJ. Recuérdese que conforme al primero de ellos corresponde a los órganos integrantes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo el conocimiento de *las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al derecho administrativo*, delimitación objetiva que parece incluir sin ningún género de dudas los supuestos de ejercicio de la potestad expropiatoria, incluyendo la fijación del justiprecio, pago y toma de posesión. Dentro de dicho orden jurisdiccional, correspondería conocer a la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacio-

(109) No siendo la menor de ellas su propio e inopinado origen, referido por T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Un curioso e ilustrativo ejemplo...», *op. cit.*, p. 492 y s. en los siguientes términos: «De mi última conversación con Javier DELGADO diré sólo, porque tiene interés, cuál fue el origen de la disposición derogatoria de la Ley de Bases de Procedimiento Laboral: una nota manuscrita que el también Magistrado señor DEL RIEGO, en cuyas manos cayó casualmente el proyecto, tuvo el acierto de facilitar a sus autores, advirtiéndoles de la existencia del recurso de revisión en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 de la conveniencia de aprovechar la ocasión que la nueva regulación del procedimiento laboral proporcionaba para reintegrar dicho recurso al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que es la sede natural del control judicial de todo acto administrativo. Pero los autores del proyecto o no entendieron la letra del veterano Magistrado o se creyeron más listos que él y traspasaron el recurso, sólo Dios sabe por qué, a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.»

nal en el supuesto de que la expropiación fuera llevada a cabo por la Administración general del Estado (art. 66) y, en otro caso, a sus homónimas de los Tribunales Superiores de Justicia [art. 74.1, d)].

Por otro lado cabe suponer, a la vista de los orígenes del precepto, que el legislador estimaba que la derogación del art. 249 LRDA se había efectuado en la LFMM, permaneciendo vigente el art. 114 LRDA. De ser ello así resultará necesario recordar que la LFMM no había derogado expresamente el art. 249 LRDA y sólo el 260 del mismo cuerpo legal, que remitía a aquél en los casos de expropiaciones de fincas mejorables. Bien es cierto que lo dispuesto en el art. 97 LEF llevaba a pensar que la auténtica aplicación del meritado art. 249 LRDA era justamente la supletoria determinada por el art. 260.

Para concluir, desde la perspectiva estrictamente sistemática el lugar adecuado para la previsión contenida en la derogatoria examinada hubiera sido una Disposición adicional. Tanto más cuanto que los preceptos indicados de la LRDA debían entenderse implícitamente derogados por el texto constitucional (110).

La *nueva* dualidad jurisdiccional generada por la ley de bases de procedimiento laboral pareció haber sido suprimida por la STC 224/1993, de 1 julio. Es preciso destacar que esta Sentencia introdujo las necesarias dosis de racionalidad en un proceso caracterizado por su ausencia.

Paralelamente a la formulación de nuevas críticas doctrinales a la pervivencia de la dualidad jurisdiccional en materia de expropiaciones agrarias, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, promovió dos cuestiones de inconstitucionalidad frente a la antes reproducida disposición derogatoria de la ley de bases del procedimiento laboral en cuanto atribuía la competencia a la Sala de lo civil del Tribunal Supremo (111). En la resolución de esas cuestiones el Alto Tribunal comienza determinando el alcance de la expresión *constitución* de los Juzgados y Tribunales en cuanto materia reservada a la ley orgánica del poder judicial por el art. 122.1 Const., determinante del grado de

(110) A pesar de lo cual interesa destacar que el Auto de 2 septiembre 1991 (A. 6462) de la Sala de lo social del Tribunal Supremo entiende que dicha derogación se había producido en la Ley de bases del procedimiento laboral, por lo que las referencias a los preceptos constitucionales y de la LOPJ aplicables se efectúan *ex abundantia*.

(111) Las cuestiones tuvieron entrada en el Tribunal Constitucional los días 3 enero y 22 marzo 1991. Ese mismo año fueron aparecieron sendos trabajos de T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Un curioso e ilustrativo ejemplo...», *op. cit.* y de F. LÓPEZ RAMÓN, «Agricultura», *op. cit.*, p. 345 y ss., muy críticos con la mencionada dualidad jurisdiccional en la materia.

vinculación del legislador ordinario a lo establecido en la LOPJ. Al respecto se afirma:

«Aunque no existe, en la doctrina, una construcción acabada y pacíficamente aceptada sobre las materias incluidas en el término «constitución» de los Juzgados y Tribunales que el artículo 122.1 CE reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial, resulta indudable que ese vocablo debe comprender, como mínimo, en lo que aquí interesa, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso. Esta materia es, en efecto, de capital importancia en el conjunto del diseño de la organización judicial constitucionalmente reservado al Legislador orgánico, y de ahí que parezca evidente que su regulación deba tener lugar a través de un tipo de ley que, de forma excepcional y tasada, ha previsto la Constitución como expresión de una democracia de consenso [STC 5/1981, fundamento jurídico 21.A)]» (F.J. 3.º)

Advertido que las mencionadas *institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso* se contienen en el art. 9 LOPJ, la resolución de las cuestiones planteadas debe efectuarse *examinando la disposición cuestionada a la luz de la delimitación de los órdenes jurisdiccionales establecida en el artículo 9 de la LOPJ* (F.J. 4.º). Pues bien, el examen se salda con la conclusión de que resulta *patente la contradicción entre las dos normas*:

«La Disposición derogatoria de la Ley 7/1989, prolongando una situación derivada de las viejas leyes de colonización, contemporáneas de la suspensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, atribuye a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo el conocimiento de un recurso deducido frente a un acto de la Administración Pública sujeto al Derecho administrativo, como es, sin duda, el Acuerdo que adopte el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, confirmado en alza por el Ministro de Agricultura, a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión de las fincas expropiadas (art. 114 LRDA). Atribución que se realiza no obstante el inequívoco tenor literal del artículo 9.4 LOPJ, norma que prescribe («conocerán») la asignación de tales actos al ámbito del control jurisdiccional ejercido por los órganos del orden contencioso-administrativo; un ámbito, a su vez, constitucionalmente reservado a tales órganos no sólo por determinarlo así la Ley a la que se remite el artículo 122.1 CE, sino también, en los supuestos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido en su territorio las competencias del IRYDA, por exigirlo el artículo 153,c) de la misma Constitución.

(...) la disposición legal cuestionada, al adscribir al orden jurisdiccional civil el conocimiento de dichos actos, que son el sustrato que origina la presente cuestión, modifica en un aspecto particular el

diseño previsto en el artículo 9.4 de la LOPJ sin revestir la forma de Ley Orgánica, contraviniendo así lo dispuesto en la Constitución (art. 81.2), por lo que ha de declararse inconstitucional y nula.»

Con la única salvedad del rechazo, por las razones expuestas a lo largo de este trabajo, de la pretendida contemporaneidad de la institución del recurso de revisión y la suspensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe destacarse el pleno acierto de las palabras del Alto Tribunal. Palabras que, como ya se ha señalado con anterioridad, parecían haber puesto fin a una incoherente dualidad jurisdiccional en el ámbito expropiatorio prolongada, contra toda lógica, por espacio de casi cincuenta años.

Apariencia luego desmentida, como demuestra el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, de 8 de marzo de 1996. En esta ocasión el conflicto, formalizado en 1995, y que opone a la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y a la Sala de lo social del Tribunal Supremo, trae causa de un recurso interpuesto ante el primero de los órganos judiciales mencionados en la lejana fecha de 28 noviembre 1983. Ante la inhibición del órgano del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que declinó su competencia, y la consiguiente remisión de autos a la Sala de lo social del Alto Tribunal, ésta acordó plantear el conflicto de competencia, en consonancia con la doctrina que venía sosteniendo desde el Auto de 2 de septiembre de 1991 y que puede calificarse como la única acorde con el ordenamiento procesal vigente (112).

Pues bien, el Auto en cuestión, tras recordar el sentido y alcance de la STC 224/1993, señala que, en relación con el recurso interpuesto frente a la determinación del justiprecio,

«la competencia para conocer del mismo corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa y no a la (antigua) Sala Sexta del Tribunal Supremo, pues si bien se ordenaba así en el susodicho art. 114 LRDA, la promulgación de la Constitución de 1978 lo derogó implícitamente, al establecer la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para controlar la legalidad de la actuación admi-

(112) En el Auto de 2 de septiembre de 1991 (A. 6462), del que fue ponente el Magistrado R. Martínez Emperador, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo declaró, en el recurso interpuesto contra Resolución del Consejero de Agricultura de la Junta de Extremadura, que la competencia para el conocimiento de los recursos que se planteen con ocasión de la fijación del justiprecio en las expropiaciones a que hacía referencia el art. 114 LRDA corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, a la vista de lo dispuesto en el art. 9 LOPJ y dado que esta clases de expropiaciones no pueden incluirse dentro de «las materias que integran la llamada *rama social del Derecho*» (Fundamento de Derecho primero).

nistrativa, según se deduce de una interpretación armónica y coherente de los arts. 106 y 153, apartado c), del texto constitucional» (Fundamento de Derecho primero).

A pesar de la aparente claridad y rotundidad de los datos normativos y jurisprudenciales, todavía en 1997 la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 de abril, creyó oportuno dedicar todo un Fundamento de Derecho (el segundo) a razonar la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (113). Es de esperar que cualquier duda que pudiera subsistir a este respecto tras la STC 224/1993 y el Auto de la Sala de Conflictos de Competencia de 8 de marzo de 1996 haya quedado completamente disipada con la aprobación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que se derogan expresamente [Disposición derogatoria segunda b)] los arts. 114 y 249 LRDA.

(113) Fue ponente de la Sentencia de 15 de abril de 1997 (A. 2688) el Magistrado P.A. Mateos García. Adviértase que este órgano judicial ya había hecho suya la interpretación originariamente apuntada por la Sala Cuarta en su Sentencia de 9 de diciembre de 1993 (A. 1791).