

I.- ESPAÑA

LA DECLARACION DE FINCAS MEJORABLES

SUMARIO: I. NOCIONES GENERALES: A. *Concepto*. B. *Naturaleza jurídica*. C. *Fundamento*. D. *Crítica*.—II. REQUISITOS: A. *Idea general*. B. *Requisitos subjetivos*: 1. *La Administración*. 2. *El administrado*. C. *Requisitos objetivos*. D. *Requisitos formales*.—III. PROCEDIMIENTO: A. *Idea general*. B. *Iniciación*. C. *Desarrollo*: 1. *Trámite de audiencia*. 2. *Informes técnicos*. D. *Terminación*.—IV. EFECTOS: A. *Efectos jurídico-procesales*: 1. *Recurso de súplica*. 2. *Impugnación procesal*. B. *Efectos jurídico-materiales*: 1. *Realización por el propietario de las mejoras*. 2. *No realización de las mejoras*: a) *Recargo de la Contribución*. b) *Posibilidad de expropiación*.

I. NOCIONES GENERALES.

A. *Concepto*.

1. Las distintas funciones administrativas en materia agraria se dirigen hacia dos finalidades perfectamente definidas: la reorganización de la propiedad rústica distribuyendo de modo adecuado las tierras —lo que se realiza, fundamentalmente, a través de la parcelación— y la transformación del suelo español con objeto de mejorar las condiciones de productividad —lo que se realiza a través de la colonización en sentido estricto (1)—. A veces, a través de una misma función administrativa, se persiguen ambas finalidades, íntimamente relacionadas; pero otras, la función estatal se encauza hacia una de ellas. Tal es el caso de la declaración de fincas mejorables. El preámbulo de la Ley de 3 de

(1) A las funciones administrativas en materia agraria me he referido en otros trabajos. Cfr. *La colonización en zonas regables*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, págs. 154 y ss., y *Colonización interior*, «Nueva Enciclopedia Jurídica», t. IV, Barcelona, 1952, págs. 403 y ss.; *La concentración parcelaria*, «Anuario de Derecho Civil», t. VI, 1 (1953), págs. 133 y ss. (hay separata), y *La impugnación y efectos de los actos administrativos dictados en materia de concentración parcelaria*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», mayo 1953, págs. 321 y ss.; y *La constitución del patrimonio familiar*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», octubre 1953, págs. 689 y ss.

diciembre de 1953 es una prueba evidente de ello. En sus tres primeros párrafos, se dice: «La política agraria del Movimiento ha tendido decididamente hacia el aumento de nuestra producción agrícola como único medio eficaz para el mejoramiento del nivel de vida de las clases campesinas y, en general, de todos los españoles. Esta tendencia, puesta de manifiesto en cuantas medidas legislativas fueron promulgadas, se ha orientado fundamentalmente hacia la conversión de secano en regadío, mejoramiento y modernización de los medios de cultivo, y, en las zonas carentes de posibilidades agrícolas, hacia la repoblación forestal, buscando así un incremento sensible en la producción unitaria y, por consiguiente, en el rendimiento de nuestro suelo. Confirmado por la experiencia y resultados obtenidos el acierto de esa política agraria, es manifiesta la conveniencia, no sólo de perseverar en dicha labor, sino también de llevarla a sus últimas consecuencias, acometiendo la mejora de extensas zonas del territorio nacional que no se han transformado a pesar de los generosos auxilios que las disposiciones actualmente vigentes ofrecen a los propietarios» (2).

2. Pues bien, lo que la Ley de 3 de diciembre de 1953 pretende es, sencillamente, la transformación de las zonas del suelo español —realmente dilatadas— que se encuentran en estado de abandono, a fin de mejorar su rendimiento. Para ello, «se faculta al Ministerio de Agricultura para someter a un plan de explotación o mejora, económicamente rentable, aquellas fincas rústicas sobre las que previamente hubiese recaído la declaración de finca mejorable» (art. 1.º, párrafo primero). Esta «declaración de finca mejorable» implica la afectación de la finca a que se refiere a un régimen especial de explotación, con importantes consecuencias jurídicas, que después se examinarán. Puede definirse como el *acto administrativo por el que se somete a una finca a un plan de explotación o mejora, económicamente rentable*.

B. Naturaleza jurídica.

1. *Es un acto administrativo*. Parece indudable que la «declaración de finca mejorable» es un acto administrativo, es decir, un acto jurídico que emana de un órgano administrativo en el ejercicio de una función administrativa:

a) *Es un acto jurídico* que reviste la forma de Decreto (art. 3.º, párrafo primero). Se trata de una declaración especial de voluntad a la

(2) Entre las medidas de fomento reguladas en la legislación agraria del nuevo Estado, destacan las que se conocen con el nombre de Colonizaciones de interés local (Ley de 27 de abril de 1946), por las que se estimula la acción de los particulares mediante anticipos, subvenciones y auxilios técnicos. Cfr. *Colonización interior*, cit., página 411.

que la Ley atribuye determinados efectos jurídicos: los que se determinan en los artículos 4.º y siguientes de la Ley de 3 de diciembre de 1953.

b) *Emana de un órgano administrativo.* Según el artículo 3.º, párrafo primero, dicha declaración debe hacerse «mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura», y es indiscutible que el Jefe del Estado y el Consejo de Ministros son órganos administrativos, al mismo tiempo que los órganos políticos del Estado por excelencia (3).

c) *En el ejercicio de una función administrativa.* Con la declaración de finca mejorable, el Estado realiza una función administrativa: haciendo uso de sus prerrogativas de poder, el Estado satisface una necesidad pública: la de aumentar la productividad del suelo español. Con arreglo a la terminología del anteproyecto de Ley de expropiación forzosa redactado por el Instituto de Estudios Políticos (4), dicho acto administrativo sería uno de los requisitos de la expropiación «por incumplimiento de la función social de la propiedad». Según el artículo 70 del citado anteproyecto, son requisitos necesarios para aplicar este procedimiento expropiatorio: «1.º La declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deben sufrir determinadas transformaciones o ser utilizados de manera específica. 2.º Que dicha declaración sea formulada por ley o por disposición administrativa en aplicación de una ley. 3.º Que la ley contenga inequívocamente la intimación de expropiación forzosa frente al incumplimiento. 4.º Que para la realización de la específica función señalada se haya fijado un plazo, y, a su vencimiento, aquella función resultare total o sustancialmente incumplida por el propietario.»

Basta una simple lectura de la Ley de 3 de diciembre de 1953 para convencerse de que se dan todos estos requisitos, y de que, con arreglo al expresado anteproyecto, en dicha Ley se regula un supuesto de «expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad», que es uno de los tipos de expropiación por causa de interés social (5).

(3) La intervención del Consejo de Ministros en materia agraria es enorme. A título de ejemplo, señalaremos que por Decreto acordado en Consejo de Ministros se aprueba el plan de colonización (art. 6.º, Ley 21 abril 1949) y se declara una finca de interés social a efectos de expropiación (art. 2.º, Ley 27 abril 1946); al Consejo de Ministros corresponde determinar las zonas en que haya de realizarse la concentración parcelaria y autorizar al Instituto Nacional de Colonización a que la lleve a cabo cuando se dan las circunstancias del art. 6.º de la Ley de 20 de diciembre de 1952 (art. 1.º de esta Ley).

(4) Actualmente en las Cortes el proyecto de ley, publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes» de 11 de enero de 1954 (núm. 454).

(5) La función social incumplida, está determinada de modo claro en el art. 30 del Fuero de los Españoles, en cuyos párrafos segundo y tercero se dice: «Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la Nación y al bien

2. *Produce efectos en las relaciones jurídico-privadas.* La declaración de finca mejorable, como la mayor parte de los actos administrativos en materia agraria, pertenecen a la categoría de los actos administrativos que producen efectos en las relaciones jurídico-privadas: con dicha declaración, sufre una modificación el derecho de propiedad sobre una finca al someterse a un régimen jurídico especial que permite al propietario utilizar ciertos beneficios, al mismo tiempo que le señala una carga especial, que puede dar lugar a la extinción del derecho de propiedad mediante la expropiación (6).

C. *Fundamento.*

El fundamento de la institución es indudable. No se puede tolerar que zonas verdaderamente considerables del suelo español permanezcan improductivas. Es necesario intensificar por todos los medios posibles la riqueza española. En el preámbulo de la Ley de 3 de diciembre de 1953, se dice: «Existen en España dilatadas superficies de terrenos que, unas veces por la escasa intensidad de su explotación, y otras, por su deficiente calidad, su lejanía de los centros de consumo y las dificultades de comunicación, se hallan, desde un punto de vista agrícola, prácticamente abandonadas, sin otros aprovechamientos que los espontáneos o, si acaso, los que resultan estrictamente imprescindibles para atender frugalmente las necesidades del corto número de familias que en ellas viven. Dentro de dichas extensiones hay muchas veces parcelas con tierras aptas para ser labradas, pero que, dado el estado de abandono de los terrenos que las rodean, no resulta aconsejable, desde un punto de vista económico, ponerlas en explotación y que, sin embargo, podrían ser fácil y fructíferamente transformadas si se llevara a la práctica el plan de mejora de la totalidad del inmueble o del conjunto de inmuebles que integran una comarca de las citadas características. Para obtener la transformación de las citadas zonas hay que vencer muchas dificultades y es, por tanto, preciso otorgar no pocos estímulos a quienes deseen cooperar a esta labor de mejoramiento, posponiendo el derecho del propietario al del empresario, ya que previa y generosamente se brinda a aquél toda la ayuda posible para la realización de la transformación que se le impone» (7).

común. *La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruída indebidamente ni aplicada a fines ilícitos.»*

(6) Otro acto administrativo con efectos en las relaciones jurídico-privadas, el de constitución del patrimonio familiar. Cfr. «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», octubre 1953, págs. 700 y ss.

(7) Y en el párrafo sexto del preámbulo se añade: «Por otra parte, es de tener en cuenta que las exigencias de nuestras necesidades aconsejan dirigir los esfuerzos a

D. Crítica.

En líneas generales, la regulación contenida en la Ley de 3 de diciembre de 1953 (8) es aceptable. Sin embargo, deben formularse dos observaciones a la misma :

1. En primer lugar, su restringido ámbito de aplicación. Con arreglo al artículo 2.º y al párrafo séptimo del preámbulo, no ofrece duda que la Ley se refiere únicamente a terrenos incultos, «fundamentalmente desprovistos de arbolado, cubiertos de jara, palmito, lentisco, retama u otros matorrales, y que, desde un punto de vista técnico y estrictamente económico», sean susceptibles de mejora. Si una de las necesidades públicas manifiestas que el Estado español pretende satisfacer es aumentar la productividad del suelo, debe procurarse, por los medios más enérgicos, y no existe razón alguna para aplicar el procedimiento previsto en la Ley de 3 de diciembre de 1953 únicamente a los terrenos totalmente incultos. Debería haberse previsto tal procedimiento para todos aquellos casos en que no se obtenga de las fincas el máximo rendimiento posible, con especial mención a aquellos casos en que el abandono del propietario es manifiesto. Por otro lado, conviene hacer especial mención al párrafo segundo del artículo 7.º de la Ley, que exceptúa del ámbito de la misma «los montes y terrenos pertenecientes al Estado, Provincia, Municipio o establecimientos públicos, que se regirán por su legislación especial». Los terrenos de las entidades públicas son los primeros que deberían ser trabajados, a fin de obtener el rendimiento máximo, siendo inadmisibles que una entidad pública tenga terrenos en los que puedan darse las características que se señalan en el artículo 2.º Normalmente, las entidades públicas son las primeras responsables de que no se obtenga del suelo español el máximo rendimiento posible (9). Por tanto, una

intensificar la obtención de aquellos productos fundamentales de los que somos deficitarios, especialmente trigo, grasas vegetales y producciones ganaderas; pues si bien en algunos de ellos la producción actual satisface la demanda, no se ha llegado al límite de nuestra capacidad de consumo, por lo que, si no se prevé la contingencia de que el mejoramiento del nivel de vida nos permita llegar a alcanzarlo, se manifestaría en ese momento un acusado desequilibrio entre la oferta y la demanda.»

(8) Publicada en el «B. O. del Estado» de 4 de diciembre de 1953. Su art. 13 faculta al Ministro de Agricultura para dictar las disposiciones precisas para la ejecución y cumplimiento de esta Ley. Quizá hubiese sido preferible atribuir tal facultad conjuntamente a los Ministros de Justicia y Agricultura, como hizo la Ley de concentración parcelaria de 20 de diciembre de 1952, en su art. 13, y el art. 17 de la Ley de 15 de julio de 1952, sobre patrimonios familiares. En algún caso en que el Ministro de Agricultura, contrariando este último precepto, dictó una disposición desarrollando la Ley de 15 de julio de 1952, contrarió claros preceptos legales. Me refiero a la O. de 27 de mayo de 1953 («B. O.» 30 mayo), de la que me ocupé en *La constitución del patrimonio familiar*, cit., págs. 693 y ss.

(9) El afán de conferir a las entidades públicas la propiedad de ciertos bienes inmuebles —v. gr., en materia de montes—, suele ser contraproducente. Medidas de

ley como la que se comenta debería haberse preocupado del supuesto, no para excluirla totalmente de su aplicación, sino para darle una regulación adecuada: desde luego, sería absurdo que las fincas de una entidad pública fuesen «expropiadas», pero no que tales fincas, cuando se dan las circunstancias previstas en la ley, fuesen sacadas a subasta pública, en la forma que señala el artículo 9.º, párrafos tercero y siguientes (10).

policía y de fomento suelen ser más eficaces para proteger la riqueza nacional que el conferir su explotación a las entidades públicas. Particularmente en materia de montes, cuando su titular es una entidad municipal, los resultados suelen ser desastrosos.

(10) Aparte de los supuestos típicos de la Ley, en las disposiciones adicionales se prevén otros en que no se dan las circunstancias del artículo 2.º Concretamente, en la disposición adicional primera se dice: «Si al realizar el Ministerio de Agricultura, a los efectos de aplicación de esta Ley, los estudios de las distintas zonas donde se hallen enclavadas fincas con las características que enumera el artículo segundo, comprobará la existencia de predios en los que no concurren las circunstancias necesarias para su declaración de fincas mejorables, pero que comprendieran extensiones continuas de terrenos, no inferiores a las que estime que debe considerarse a este solo efecto como unidad mínima de cultivo, que fueran susceptibles de laboreo permanente, cuidará de que se apliquen a esas superficies las disposiciones de la Ley de 5 de noviembre de 1940, sin que esta obligación implique que las labores hayan de realizarse anualmente y sí con arreglo a las normas técnicoagrícolas de carácter general y a las especiales que establece el D. de 16 de enero de 1953 sobre cultivo de plantas forrajeras.» En la disposición segunda se dice: «En las dehesas arboladas se considerará como operación cultural, a efectos de la aplicación de las vigentes disposiciones sobre laboreo forzoso, la limpieza del suelo que estuviere cubierto de jara, lentisco, retama u otra maleza de clase análoga, siempre que esa labor no comprometiera la fijación de aquél ni su realización resultase antieconómica, habida cuenta del aumento de productividad que con ella se obtenga.» Y en la disposición tercera se dispone: «Mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, para cada finca de doscientas hectáreas en secano o treinta en regadío y cuyo centro de trabajo o caserío distare de poblado más de dos kilómetros, la obligación de construir en dichos inmuebles o próximos a éstos viviendas familiares para un número de obreros no superior al veinte por ciento de los que la adecuada explotación de la finca exija utilizar de modo permanente, y viviendas colectivas para la tercera parte de dichos operarios. Cuando el número de obreros fijos excediere de cuarenta y el alejamiento de la finca no permitiera a éstos el cumplimiento de sus deberes religiosos, también podrá exigirse al propietario la construcción de una capilla. En ningún caso el presupuesto y ritmo de ejecución de esas construcciones podrá implicar un desembolso anual que rebase el treinta por ciento de la riqueza imponible catastralmente asignada al inmueble; pudiendo ser otorgables para su realización, cualquiera que sea el número y presupuesto oficialmente aprobado de las obras, los auxilios del Instituto Nacional de la Vivienda o los que autoriza la legislación sobre colonización de interés local. El Ministerio de Agricultura velará por que en las explotaciones agrícolas se dé el debido cumplimiento a lo que preceptúa el art. 26 de la Ley de 17 de julio de 1945, respecto de construcción de edificio escolar y vivienda de maestro cuando concurrieran las circunstancias que dicho precepto señala.»

2. Otra observación que debe hacerse consiste en que el procedimiento para fijar el justiprecio de la finca declarada mejorable (art. 9.º) no es todo lo radical que las circunstancias exigen, si se tiene en cuenta el artículo 10, según el cual «la cantidad a que asciende la diferencia que pueda resultar entre el precio de adquisición de la finca por el Ministerio de Agricultura y el de la subasta será entregada al propietario».

a) Uno de los principios que deben adoptarse en materia de expropiación agraria es el que ya existía en la Constitución de 1931 y en los puntos de Falange Española: la posibilidad de expropiación sin indemnización, o abonándose una indemnización inferior al valor real. En el punto 21 de la Falange se establecía el siguiente principio: «El Estado podrá expropiar sin indemnización las tierras cuya propiedad haya sido adquirida o disfrutada ilegítimamente» (11). Es indudable que uno de los supuestos de aplicación de tal precepto es el de «incumplimiento de la función social de la propiedad». En el caso de que el propietario de una finca, contraviniendo elementales normas sobre la producción, no obtiene de la misma todo el rendimiento posible, debe ser afectado por una expropiación en la que no se indemnice el valor real de la finca. Creemos que en toda expropiación debe indemnizarse, con carácter general, el valor real del objeto expropiado; pero también en este principio debe sufrir una excepción en los casos de incumplimiento de la función social de la propiedad (12).

(11) Los puntos de Falange fueron adoptados —como es de sobra sabido— como norma programática del nuevo Estado, en el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937. Cfr. J. CONDE, *Representación política y régimen español*, Madrid, 1945, página 122. El punto de Falange se refiere a dos aspectos: adquisición ilegítima o disfrute ilegítimo. Respecto de lo primero, un supuesto típico es el de la transformación de los señoríos jurisdiccionales en territoriales. JOSÉ ANTONIO PRIMO DE RIVERA, en su discurso de 23 de julio de 1935 en el Congreso de los Diputados, al oponerse a la monstruosa política reaccionaria de las derechas españolas, afirmaba: «Los señoríos jurisdiccionales, por una obra casi de prestidigitación jurídica, se transformaron en señoríos territoriales: es decir, trocaron su naturaleza de títulos de Derecho público en títulos de Derecho privado, patrimonial. Naturalmente, esto no era respetable; pero no era respetable en manos de los grandes de España, como no era respetable en otras manos cualesquiera.» Cfr. *Obras completas*, Editora Nacional, t. II, 1939, página 230. Y uno de los supuestos de ilegitimidad en el disfrute ha de considerarse el incumplimiento de la función social de la propiedad, sobre todo cuando, a través de una decidida acción de fomento, el Estado suele poner en manos de los propietarios medios que facilitan dicho cumplimiento, ya que, en otro caso, habría que pensar en aquellos supuestos, realmente poco frecuentes, en que si los propietarios incumplen la función social de la propiedad es por falta de medios económicos.

(12) El principio de igualdad ante las cargas públicas exige que cuando la realización de una obra pública o un servicio público hace necesaria la expropiación de ciertas fincas se pague al propietario de éstas su valor real; en otro caso, aquel principio se vería incumplido al sufrir dicho propietario un perjuicio económico que no sufren el resto de los miembros de la comunidad. Pero existen casos, sobre todo en

b) El artículo 9.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953, inspirándose en aquel principio, recoge una norma que implica, realmente, la fijación de un «justo precio» que no tiene de justo más que el nombre, en cuanto que en modo alguno representa el valor real de la finca expropiada. La tendencia es acertada. Pero creemos que la Ley se ha quedado en el camino; deberían haberse establecido normas con arreglo a las cuales el precio de la expropiación fuese aún más inferior al real de la cosa. Y lo que en modo alguno es admisible es la norma del artículo 10, con arreglo a la cual, en muchos casos, el precio que se pague en una expropiación cuya causa es el incumplimiento de la función social de la propiedad supondrá una indemnización superior a la que rige en otros supuestos de expropiación (13). En los casos en que en la subasta se abone cantidad superior a la pagada al propietario primitivo, deberá utilizarse tal diferencia para sufragar los gastos de una reforma agraria cuya meta sea una distribución más justa del suelo español (14).

II. REQUISITOS.

A. *Idea general.*

1. Para que la declaración de fincas manifiestamente mejorables, como cualquier otro acto administrativo, produzca sus efectos normales, es necesario que concurren ciertas circunstancias que se han denominado requisitos (15) del acto administrativo. Cuando dicho acto no reúna los requisitos que la ley exige, nacerá viciado, se tratará de un acto inválido, que no producirá sus efectos normales.

2. Una de las lagunas del Derecho administrativo español es la de

materia agraria, en que, en atención a la ilegitimidad en la adquisición o en el disfrute, aquel principio debe sufrir una excepción. Sin embargo, paradójicamente, es en materia agraria donde el justiprecio adquiere valores más aproximados al real de las cosas objeto de la expropiación.

(13) Es injusto que al pequeño propietario que ha tenido la desgracia de que su parcela de terreno esté situada en la proximidad de una obra pública se le expropie su parcela abonándole un valor inferior al real, mientras que al gran latifundista que se le expropia para parcelar unos terrenos que tiene abandonados se le aplique el mismo criterio (o uno más beneficioso), criterio que puede inclinar más fácilmente a su favor por tener medios económicos que le permitan acudir a unos Peritos y Abogados que defiendan mejor sus intereses en el expediente expropiatorio.

(14) Como he dicho en varias ocasiones —y conviene insistir en ello—, la importancia de una de las finalidades de la reforma agraria —aumentar la productividad del suelo español— no debe hacer olvidar la otra de las finalidades, sin cuya realización jamás podría resultar completa la reforma que España necesita: una redistribución más justa de su suelo.

(15) También es frecuente hablar de elementos o presupuestos del acto administrativo.

la ineficacia del acto administrativo. Está por hacer una teoría de la invalidez del acto administrativo. A diferencia de la doctrina italiana, que ha trabajado con extraordinario acierto la ineficacia y la teoría general del acto administrativo, la doctrina española apenas si se ha ocupado de profundizar el problema (16), y nuestra jurisprudencia emplea sin precisión los términos de nulidad, anulabilidad y revocación. Sin pretender hacer un estudio general del problema, creo necesario distinguir los dos supuestos típicos de invalidez, a fin de examinar en qué casos se da la nulidad y en qué casos la anulabilidad de la declaración de finca manifiestamente mejorable. Para ello es necesario empezar por plantearnos el problema de si es admisible la nulidad —empleo el término como nulidad absoluta, sin que crea conveniente distinguir este supuesto del de inexistencia— de los actos administrativos. No falta quien opine que ello es inadmisibile: la presunción de legitimidad de los actos administrativos y la necesidad de que sean impugnados en plazo brevísimo por aquella persona legitimada para ello, ha hecho pensar en que únicamente cabe hablar de anulabilidad dentro de la teoría del acto administrativo. Cuando un acto esté viciado, para impedir que produzca sus efectos normales será necesario impugnarle dentro del plazo por la persona legitimada, pues en otro caso, quedaría convalidado, produciendo todos sus efectos (17). El artículo 5.º del C. c. no sería aplicable al Derecho administrativo, al menos en la forma en que normalmente suele interpretarse. Sin embargo, sí parece posible encontrar algún supuesto de nulidad dentro de los actos administrativos: la incompetencia absoluta (18). Cuando

(16) Sin embargo, sí suele encontrarse una referencia al mismo en casi todos los Manuales y en alguna monografía. Cfr., por ejemplo, SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, págs. 36 y ss.

(17) La distinción ha sido muy discutida. Consideran injustificada la distinción, RAGGI, *Diritto amministrativo*, vol. I, págs. 160 y ss.; DE VALIÉS, *La validità degli atti amministrativi*, págs. 344 y ss.; SANDULI, *I limiti dell'esistenza dell'atto amm.*, en «Rassegna di Diritto pubblico», IV, 1949, pág. 125; ZANOBINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, pág. 243, en nota, y CODACCI PISANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, pág. 64. Sin embargo, admiten la distinción, D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, vol. II, págs. 231 y ss., y VITTA, *Competenza giudiziaria su deniego di potere discrezionale in atti amm.*, en «Giurisprudenza italiana», 1951, I, 1, pág. 520. Afirma LENTINI que la inexistencia o nulidad deben ser siempre declaradas; el acto administrativo despliega su eficacia en tanto no venga pronunciada la inexistencia o la nulidad. Cfr. *Atti amministrativi, inesistenti, nulli ed annullabili*, en «Nuova Rassegna», año VII, núm. 7, págs. 496 y ss., y en el mismo sentido, en *Termine di impugnativa degli atti assolutamente nulli*, en «Nuova Rassegna», 1949, pág. 1140, y en *Giustizia amministrativa*, Milán, 1949, pág. 318. En contra, BERTO, *Impugnativa degli atti amministrativi assolutamente nulli*, en «Nuova Rassegna», 1950, pág. 9.

(18) En análogo sentido, O. MAVER, *Derecho administrativo alemán*, ed. española, trad. de DE PALMA, Buenos Aires, 1950, t. II, págs. 50 y ss., al afirmar que la orden debe estar comprendida dentro de la competencia general de quien la da. «Si esta condición falta —añade—, la orden de policía tendrá el mismo efecto que el acto

el acto ha sido dictado por órgano manifiestamente incompetente, el acto es radicalmente nulo. Y ¿qué consecuencia implica la nulidad del acto? Sencillamente, las siguientes:

a) En primer lugar, la posibilidad de que se solicite su declaración de nulidad en cualquier momento de la Administración. Y si la Administración no declara la nulidad, el particular afectado podrá interponer los recursos procedentes ante los órganos de la jurisdicción administrativa, sin que quepa oponer a su pretensión la doctrina de acto consentido. Sin embargo, nuestra jurisprudencia no parece seguir este criterio. VILLAR PALASI señala: «Así, la sentencia de 30 de mayo de 1934 ha indicado que no obsta la solicitud de nulidad pretendida para que el Tribunal ante quien se ha presentado la demanda deje de entrar en el fondo del asunto, ya que en todo caso la nulidad se refiere al primer acto que no fué recurrido; la sentencia de 6 de octubre de 1934 reitera que «cuando se da la excepción de acto confirmativo no puede entrarse en el fondo del asunto, cualquiera que sea la apreciación jurídica que merezca del mismo; la sentencia de 2 de junio de 1944 manifiesta que, habiéndose agotado la vía gubernativa y causado estado, se hizo firme y consentido si el interesado no impugnó, fueran cualesquiera los defectos de tramitación del expediente gubernativo y hasta sus vicios de nulidad, que en todo caso, en tiempo hábil y ante el Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, hubiera sido pertinente y necesario esclarecer y declarar si así procediera hacerlo; cuando se alega la excepción de acto confirmativo, no puede entrarse a examinar el fondo del asunto, y esto cualesquiera que hayan sido los motivos determinantes del error originario, de la firmeza, por la acción, del tiempo, de la resolución que denegó el derecho invocado (sent. 11 enero 1909); aunque el acuerdo, nulo por defecto de forma, como en el caso concreto del acuerdo de constitución, tomado con emisión del informe del Colegio del Secretariado, que da lugar a la nulidad, como el interesado se aquietó y no reclamó esta nulidad, ha de mantenerse como válido (sent. 2 junio 1944)» (19).

jurídico de Derecho civil por el cual se hace uso de derechos que no se tienen; sólo puede producir efectos aparentes y responsabilidades no deseadas. Si, por el contrario, esta condición se cumple, se presume que la orden es válida y producirá sus efectos mientras esa presunción no se destruya en forma legal.»

(19) Cfr. VILLAR PALASI, *La doctrina del acto confirmatorio*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 8, págs. 49 y ss. Sin embargo, después reconoce: «Dos únicos supuestos acepta la jurisprudencia para que, pese a la excepción de acto confirmativo, pueda entrarse a conocer el fondo del asunto. El primer supuesto lo constituye lo que ha venido en llamarse el recurso objetivo de nuestro sistema contencioso, esto es, la alegación de vicio de procedimiento. En este sentido, sin embargo, la jurisprudencia no está totalmente concorde (cfr., por ejemplo, sent. de 12 de junio de 1933), pero puede decirse que el criterio jurisprudencial es el de la admisibilidad del

b) En segundo lugar, la posibilidad de que la Administración, de oficio, declare la nulidad en cualquier momento, sin la limitación de los derechos adquiridos. Esta solución, a la que se llega en Derecho francés (20), tampoco parece ser la seguida por nuestra jurisprudencia, que exige, tanto en los supuestos de nulidad como en los de anulabilidad, el correspondiente proceso de lesividad para privar de efectos al acto nulo. Así, en el 2.º considerando de una sentencia de 16 de octubre de 1950, se afirma: «Es forzoso reconocer que tal declaración de nulidad hecha por el mismo organismo que produjo ésta, proponiéndose sin duda subsanar un error y reparar una infracción del precepto autonómico citado, incurre en otro error y en otra infracción más grave, al atribuirse una facultad de que carece y apartarse abiertamente de la doctrina legal deducida de los artículos 1.º, 2.º y 7.º de la Ley de 22 de junio de 1894 (hoy, texto refundido de 1952), consagrada por constante y copiosa jurisprudencia (sents., entre otras, de 11 octubre 1945 y 9 y 21 enero 1946), según la que la Administración no puede válidamente volver sobre sus acuerdos, cuando son declaratorios de derecho, sin someterlos a revisión en vía contenciosa» (21).

3. Pues bien, al referirnos al acto administrativo de declaración de finca mejorable, puede aplicarse lo dicho. En consecuencia, la falta de cualquiera de los requisitos que se señalan producirá, en principio, la anulabilidad del acto, de tal modo que si no se impugna dentro del plazo que señala el artículo 3.º, párrafo sexto, de la Ley, el vicio quedará subsanado y el acto convalidado. Sin embargo, en los casos de incompetencia absoluta debe admitirse la doctrina de la nulidad con todas las consecuencias antes señaladas (22).

recurso en tales casos... El segundo supuesto es el de la evidencia del vicio para la nulidad, como sucede, por ejemplo, en los casos de incompetencia manifiesta.»

(20) A diferencia de los casos de anulabilidad, en que la Administración únicamente puede anularlos, si reconocen derechos en favor de terceros, dentro de los plazos en que el particular podría impugnar el acto y mientras esté pendiente el proceso de impugnación. Cfr., por ejemplo, DE SOTO, *Contribution à la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux*, París, 1941; JÈZE, *Retrait d'un acte administratif créateur de droit*, «*Revue de Droit Pub.*», 1945, pág. 262, y WALINE, *Manuel de Droit administratif*, 4.ª ed., París, 1946, págs. 371 y ss.

(21) Sin embargo, en algunos casos, la jurisprudencia afirma la posibilidad de que se declare nulo un acto por la propia Administración, a pesar de reconocer derechos en favor de terceros. La terminología empleada por la jurisprudencia es la siguiente: la Administración puede revocar sus actos cuando la ilegalidad es manifiesta. Cfr., por ejemplo, sentencias de 10 enero y 21 junio 1911 y 23 abril de 1936.

(22) En consecuencia, cuando se quiera ejecutar dicho acto nulo, el particular podrá solicitar en cualquier momento que se reconozca su nulidad. Por tanto, si la declaración de finca mejorable se hace por Orden ministerial o por resolución de cualquier Dirección general o Ministro, y no por Decreto, es posible considerar que el acto es radicalmente nulo.

B. *Requisitos abjetivos.*

1. *La Administración.*

a) Así como en otras funciones administrativas en materia agraria interviene una entidad institucional —el Instituto Nacional de Colonización (23)—, en la declaración de fincas mejorables interviene únicamente el Estado. No interviene ni la Administración local ni la institucional.

b) Dentro del Estado, el órgano que tiene competencia para hacer tal declaración es el Jefe del Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura. Así lo señala el artículo 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 (24).

2. *El administrado.* Indudablemente, tratándose la «declaración de fincas mejorables» de un acto administrativo, la voluntad del particular no se tiene en cuenta. Sin embargo, conviene hacer mención a la intervención que pueda tener en el procedimiento administrativo previo a tal declaración. Dicho artículo 3.º de la Ley, en su párrafo primero, habla de que han de ser «oídos los interesados y quienes acrediten interés legítimo». Realmente, la expresión no es muy afortunada, ya que parece desprenderse que una cosa es ser «interesado» y otra distinta «tener interés legítimo», cuando en realidad todo aquel que acredite un interés legítimo debe ser considerado «interesado» a efectos de la audiencia, que es a lo que se refiere el mencionado artículo. Es más, el término «interesado» suele emplearse en sentido más amplio que el de persona que tenga interés legítimo. Como ha dicho una sentencia de 14 de abril de 1948, la generalidad en el expresarse del precepto de la Ley de bases de procedimiento administrativo de 1889 no consiente ceñir su alcance a las personas que hayan instado la declaración de un derecho o la reparación de un daño o vulneración jurídica, sino de los interesados, y no cabe duda que esta condición concurre en quien tenga positivo y evidente interés en la materia de que se trata. En resumen, no debe limitarse la

(23) Creado precisamente para realizar la transformación del medio agrosocial en las comarcas, zonas o fincas a que deba extender su actividad, impulsando o supliendo la iniciativa privada en la medida que lo exija la resolución de los complejos problemas técnicos, económicos y sociales que llevan consigo las misiones encomendadas a este organismo por las disposiciones vigentes (art. 1.º, párrafo primero, D. 21 noviembre 1947).

(24) Dicho art. 3.º señala que la declaración se hará, en cada caso, «mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura». Luego al ser Decreto, según el art. 17 de la Ley de 30 de enero de 1938, deberá emanar «del Jefe del Estado, previa deliberación del Gobierno y a propuesta del Ministro del ramo».

audiencia al propietario del terreno objeto de la declaración (25), sino que debe oírse también a cuantos tengan interés legítimo en el asunto —v. gr., arrendatario, usufructuario, etc.— (26).

C. Requisitos objetivos.

1. El párrafo séptimo del preámbulo de la Ley afirma que son objeto de la misma únicamente aquellas fincas «constituídas por terrenos actualmente incultos, susceptibles de cultivo agrícola mediante la alternativa de plantas herbáceas o mediante plantación de especies arbóreas o arbustivas, o capaces de incrementar su aprovechamiento forestal o ganadero en grado muy superior, incluso recurriendo, de acuerdo con la dirección ya señalada por otras disposiciones del Ministerio de Agricultura, al cultivo de plantas forrajeras con nuevas especies de gran rendimiento y que, gracias a los adelantos técnicos conseguidos, son adaptables a tierras de secano de bajo grado de fertilidad; o bien utilizando en determinados casos el olivo u otros frutales que puedan dar rendimientos aceptables sin necesidad del total laboreo del suelo, intercalándolos con árboles de naturaleza forestal (27).

2. Y el artículo 2.º especifica así los requisitos que debe reunir una finca para que pueda ser declarada «mejorable»: «que, en su totalidad o en una parte importante, esté constituida por terrenos incultos, fundamentalmente desprovistos de arbolado, cubiertos de jara, palmito, lentisco, retama u otros matorrales, y que, desde un punto de vista técnico y estrictamente económico, sean susceptibles de:

a) Cultivo agrícola realizado por alternativas de plantas herbáceas o por plantación de especies arbóreas o arbustivas aprovechables por sus frutos.

b) Incremento de su aprovechamiento forestal o dedicación del terreno a pastos permanentes mejorados o de larga duración, si careciesen de posibilidades agrícolas normales.

En todo caso, el cambio de destino productivo del terreno deberá contribuir a la defensa y conservación del suelo. La extensión mínima que los terrenos incultos que constituyan la totalidad o parte importante de

(25) Cuyo interés legítimo no puede discutirse, siendo indudable la necesidad de darle audiencia.

(26) No debe seguirse el restringido —y, por ello, censurable— criterio de la Orden de 16 de febrero de 1953, sobre concentración parcelaria, que, pese a la genérica expresión de la Ley de 20 de diciembre de 1952, se refería únicamente a los propietarios. Sin embargo, la O. de 2 de julio de 1953 se refería otra vez a interesados en general. Cfr. MANUEL PEÑA, «Anuario de Derecho civil», t. VI, fasc. III (1953), página 685.

(27) Cfr., *ut supra*, apartado I, D, 1, y, en especial, nota (10).

la finca deban tener para ser objeto de esta Ley se fijará, en atención a la calidad, situación y demás circunstancias de los mismos, con arreglo a las normas que al efecto señalen las disposiciones complementarias» (28).

D. *Requisitos formales.*

El Decreto en el que se declare que una finca es mejorable deberá expresar las circunstancias siguientes (art. 3.º, párrafos segundo y quinto de la Ley):

1. La situación, cabida, linderos y cuantas otras circunstancias se consideren necesarias para la más clara individualización de la finca o parte de la misma a que la declaración se refiera.

2. La situación en que habrán de permanecer y, en su caso, modificarse o extinguirse los derechos de arrendamiento, servidumbre y demás de carácter posesorio que afecten a la explotación de la finca.

3. Las líneas generales del plan de explotación o mejora que deba realizarse, determinando, si es posible y conveniente, la división de la finca, al objeto de establecer distintas unidades de explotación. En este caso, el plan de mejoras se referirá especialmente a cada una de ellas, procurando que una de las unidades comprenda la parte de terreno normalmente explotada, incrementada con la extensión superficial de terreno inculto que resulte aconsejable agregar, al objeto de que el propietario pueda hacer uso, sin menoscabo de las restantes unidades de explotación, del derecho de reserva que le concede el artículo 6.º, en sus párrafos primero y último.

4. La ayuda estatal que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, se conceda, y si la misma consistiera en los anticipos reintegrables que autoriza la Ley de 27 de abril de 1956, el auxilio podrá ser otorgado, cualquiera que sea el importe del presupuesto de ejecución aprobado (29).

III. PROCEDIMIENTO.

A. *Idea general.*

1. La importancia de las normas de procedimiento es extraordinaria. Como ha dicho una sentencia de 31 de diciembre de 1932, las prescripciones de naturaleza procesal deben observarse estrictamente, por ser

(28) Por consiguiente, al tenerse que someter a estas normas reclamatorias, la Administración no ejercita facultades discrecionales, sino regladas. Sobre este extremo insistiremos después.

(29) Si en dicho Decreto no se expresasen tales circunstancias, al ser exigidas por el precepto citado, adolecería de un vicio de anulabilidad y, en consecuencia, podría ser impugnado.

de interés general y significar la garantía de los derechos de todos los ciudadanos. Es principio axiomático —dice otra de 23 de febrero de 1949— que la Administración activa, al ejercitar las facultades de que está investida para cumplir debidamente los fines que se le encomiendan, tiene que atenerse a las disposiciones de carácter procesal que regulan su normal desenvolvimiento, sin que pueda omitir, ni tampoco alterar, ninguna de las formalidades establecidas al efecto en los preceptos que sean aplicables al acto administrativo de que se trate, quedando de esta manera plenamente garantizados y asegurados tanto los derechos de los particulares como los altos intereses que a los poderes públicos están confiados, razones que justifican cumplidamente el obligado rigor con que ha de exigirse la escrupulosa observancia de las normas rituarías. Y en análogo sentido, entre otras muchas, las sentencias de 12 noviembre 1900, 25 abril y 27 octubre 1911, 23 noviembre y 21 diciembre 1935, 4 junio 1943, 3 marzo y 7 diciembre 1948 y 27 abril 1950 (30).

Precisamente por su importancia, en caso de que sean incumplidas, el particular perjudicado puede deducir pretensión procesal ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, los cuales deberán examinar la cuestión procedimental, aun cuando no puedan examinar la cuestión de fondo. La jurisprudencia en este sentido es reiterada. Por ejemplo, en sentencia de 3 de enero 1953 se dice que, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, la jurisdicción contencioso-administrativa es siempre competente para conocer de los vicios o defectos sustanciales de tramitación cometidos en el procedimiento en vía gubernativa (31). Y la jurisdicción contenciosa debe examinar la cuestión de procedimiento con carácter preferente; en sentencia de 3 enero 1953, se dice que las alegaciones de nulidad de la resolución impugnada han de examinarse con carácter preferente a toda otra cuestión, pues su estimación excluirá el examen, no sólo de las demás cuestiones planteadas en el pleito, sino también de la excepción de incompetencia de jurisdicción (32).

2. Teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial que se cita, se comprenderá la importancia de precisar cuáles son las normas procedimentales a que debe someterse la declaración de finca mejorable. El artículo 3.º, párrafo primero, dice que tal declaración «se hará, en cada caso y para cada finca, mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, formulada como resultado del expediente instruído». De este precepto se desprende que, al revestir la

(30) Una exposición muy completa de dicha doctrina jurisprudencial, en SERRANO GUIRADO, *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, págs. 129 y ss.

(31) Sobre el problema, vid. mi trabajo *La pretensión procesal administrativa*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 12, págs. 98 y ss.

(32) Sobre esta doctrina jurisprudencial, vid. SERRANO GUIRADO, art. cit. en nota (30).

forma de Decreto, el acto de declaración de finca mejorable deberá ajustarse a la tramitación de tales disposiciones, pero, además, deberán cumplirse los trámites especiales señalados en la Ley de 3 de diciembre de 1953. A estos trámites nos referimos a continuación, señalando los que tienen carácter «sustancial», a efectos de una ulterior impugnación jurisdiccional.

B. *Iniciación.*

Según el artículo 3.º, párrafo primero, el procedimiento podrá ser instruido:

1. *De oficio.* En este caso, la iniciativa corresponderá al Ministro de Agricultura, que ordenará la incoación del oportuno procedimiento de gestión.

2. *A requerimiento de la Delegación Nacional de Sindicatos,* debidamente motivado. Tampoco existe inconveniente en que cualquier organismo o particular se dirija al Ministro de Agricultura solicitando la incoación del oportuno expediente, justificando las razones que aconsejan su incoación, si bien en estos casos es potestativo del Ministro de Agricultura acceder o no a tal petición. En este punto, hubiera sido conveniente una mayor amplitud, permitiéndose que cualquiera pudiera incoar el expediente, y si, con arreglo a los informes técnicos emitidos, se acreditase que concurrían las circunstancias exigidas por la Ley para que una finca se declarase mejorable, debería dictarse el oportuno acuerdo declarándolo así, permitiéndose en otro caso el oportuno recurso o impugnación jurisdiccional del acuerdo denegatorio. La justicia administrativa es un instrumento de garantía de los derechos de los particulares, pero también debe ser un instrumento eficaz para defender los intereses públicos (33). Y cuando la Administración, ante un caso manifiesto de incumplimiento de la función social de la propiedad, no adopta las medidas oportunas previstas en la Ley para procurar que tal situación cese, el particular debe poder acudir a los órganos jurisdiccionales para impedir que, por favoritismo, amistad o alguna causa peor, un particular se vea favorablemente exento de normas jurídicas que deben aplicarse a todos aquellos que se encuentran dentro de los supuestos de hecho en ellas previstos (34).

(33) Si el proceso es, hoy por hoy, dentro de sus imperfecciones humanas, el más eficaz de los medios para que impere el Derecho en las relaciones entre los hombres y para lograr el sometimiento de la Administración al Derecho, debe ampliarse todo lo posible la legitimación activa. Ha de admitirse la legitimación para incoar un proceso en el que se trate de imponer a la Administración el cumplimiento de aquellas normas jurídicas que ha infringido.

(34) Así lo impone el principio de igualdad ante la ley, recogido en el art. 3.º del Fuero de los Españoles.

C. *Desarrollo.*

Son trámites esenciales, cuyo cumplimiento es inexcusable, los siguientes: la audiencia de los interesados y la emisión de informes técnicos. Caso de que se dictase el Decreto declarando una finca mejorable sin cumplir tales requisitos, dicho Decreto adolecería de un vicio de nulidad o, mejor, anulabilidad —según la jurisprudencia dominante—, y, en consecuencia, impugnabile ante los órganos jurisdiccionales (35). El carácter esencial de los trámites señalados se desprende de la simple lectura del párrafo primero del artículo 3.º de la Ley.

1. *Trámite de audiencia.*

a) El artículo 3.º, párrafo primero, se limita a señalar la necesidad de «que hayan sido oídos los interesados y quienes acrediten interés legítimo». A estos interesados nos hemos referido ya al hablar de los requisitos subjetivos; ahora nos referiremos únicamente a qué requisitos deben concurrir para que pueda entenderse celebrado válidamente el trámite. Creo que hay que tener en cuenta la base 10.ª del artículo 2.º de la Ley de 19 de octubre de 1889 (36) y el artículo 18 del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, aprobado por Decreto de 14 de junio de 1935, según el cual, «instruidos y preparados los expedientes, y antes de que en ellos se formule propuesta de resolución, deberán ponerse de manifiesto a los interesados, quienes personalmente o por medio de mandatarios con poder bastante podrán intruirse de ellos y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes a su derecho en un plazo que no puede bajar de diez días ni exceder de treinta».

b) Si no se cumple lo preceptuado en dicho artículo (37), se producirá la nulidad del acuerdo dictado y del expediente a partir del momento en que se debió dar audiencia a los interesados (v. gr., sents. 5 enero y 25 noviembre 1949, 15 diciembre 1948, 14 febrero 1946, 25 noviembre 1940 y 31 marzo 1925), si bien en aplicación del principio de economía procesal se entiende que para que la omisión del trámite produzca la nulidad es necesario que origine indefensión (sents. 20 noviembre 1911,

(35) Como después se verá, pese al párrafo sexto del art. 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953, ha de admitirse en ciertos casos la impugnación jurisdiccional de la declaración de finca mejorable.

(36) De aplicación general, e incluso directamente —según reiterada jurisprudencia—, cuando no existe norma reglamentaria concreta.

(37) Sobre el mismo, me remito a mi trabajo *La concentración parcelaria*, cit., páginas 28 y ss. de la separata.

19 abril 1916, 22 junio 1923, 23 noviembre 1935, 22 enero 1936 y 30 octubre 1945), indefensión que en el procedimiento que estudiamos se producirá normalmente al no dar al propietario la posibilidad de ser oído.

2. Informes técnicos.

a) Si pensamos en el objeto del procedimiento, fácilmente se comprenderá la importancia y necesidad de los informes técnicos. Si lo que en definitiva va a decidirse en el mismo es si terrenos incultos van a ser susceptibles de cultivo agrícola o incremento de su aprovechamiento forestal, contribuyendo a la defensa y conservación del suelo, es imprescindible que los técnicos estimen que se dan tales circunstancias.

b) Entendiéndolo así, con muy buen criterio, el artículo 3.^a, párrafo primero, de la Ley, dice que es necesario que «se hubiese justificado con la emisión de los informes técnicos oportunos la concurrencia en el predio de las circunstancias a que se refiere el artículo precedente, así como la viabilidad técnica y económica del plan de explotación o mejora». La trascendencia de este precepto en orden a la garantía de los derechos de los particulares es enorme. Y a la luz del mismo ha de interpretarse el párrafo sexto del mismo artículo 3.^o, que considera que la declaración de finca mejorable corresponde a la potestad discrecional de la Administración. No es necesario insistir para demostrar que, con arreglo a la doctrina moderna, no existen actos puramente discrecionales ni actos puramente reglados; todo acto administrativo es en parte reglado y en parte discrecional. Pues bien, si la discrecionalidad suele darse en orden al contenido del acto, a veces tal discrecionalidad se encuentra enormemente limitada también en tal aspecto. Así ocurre en la declaración de fincas mejorables. A pesar de la afirmación de que tal acto es discrecional, lo cierto es que no se puede declarar una finca mejorable si de los informes técnicos emitidos no resulta justificada la concurrencia de los requisitos del artículo 2.^o y la viabilidad técnica y económica del plan de mejora. Por tanto, si cuantos informes emitidos en el expediente demuestran que no se dan tales circunstancias, no se puede resolver el expediente haciendo la declaración de mejorable de la finca en cuestión. La potestad discrecional de la Administración únicamente podrá referirse a aquellos casos en que los informes emitidos no sean claros o contradictorios (38).

(38) La doctrina está admitida con tal generalidad, que ello nos releva de la cita concreta. Sin embargo, destacaremos, dentro de la doctrina española, SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, págs. 118 y ss., y LÓPEZ ROBÓ, *Le pouvoir discretionnaire de l'Administration*, «Revue de Droit Public», julio-sept. 1953, págs. 572 y ss.

D. *Terminación.*

Demostrado en el expediente la concurrencia de las circunstancias del artículo 2.º y de la viabilidad técnica y económica del plan de mejora, podrá decidirse el expediente. En esta fase de decisión, son trámites esenciales los siguientes :

1. *Propuesta del Ministro de Agricultura.*
2. *Deliberación del Consejo de Ministros (39).*
3. *Decisión por Decreto (40).* Deberá contener los requisitos antes señalados (41).

IV. EFECTOS.

A. *Efectos jurídico-procesales.*

1. *Recurso de súplica.*

a) En el párrafo sexto del artículo 3.º de la Ley se dice que «contra el Decreto dictado a tal efecto sólo podrá interponerse, en el plazo de quince días, contados desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», el recurso de súplica ante el Consejo de Ministros». Es decir, con arreglo a este artículo, sólo procede un recurso de indudable carácter administrativo —por el órgano que lo decide—, sin posibilidad alguna de acudir a los órganos jurisdiccionales. A la posible impugnación ante órganos jurisdiccionales nos referiremos después. Ahora vamos a referirnos únicamente al régimen jurídico de este recurso de súplica.

b) En cuanto a los requisitos, podemos señalar :

a') Que la competencia para resolver dicho recurso corresponde al Consejo de Ministros (42). Se da, por tanto, la posibilidad de im-

(39) Siguiendo la tramitación normal de todas las resoluciones que adoptan la forma de Decreto.

(40) Que deberá publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», siendo la publicación el punto de referencia para contar el plazo para recurrir en súplica, según el párrafo sexto del art. 3.º, publicación. por otro lado, exigida por el art. 1.º, C. c. (sentencia 17 marzo 1922).

(41) Cfr., *ut supra*, II, D.

(42) Con anterioridad, ya se había regulado un recurso análogo, también llamado de súplica, en el art. 20 del Reglamento de 19 de noviembre de 1936, contra las decisiones de los organismos de la Junta Técnica del Estado. En las Leyes de 2 de noviembre de 1939 y 27 de agosto de 1938 se regula un recurso administrativo de súplica

pugnar un Decreto ante el Consejo de Ministros. Y las personas legitimadas para interponer este recurso serán todas las que reúnan la condición de interesados con arreglo al artículo 3.º, párrafo primero.

b') Dicho recurso podrá fundarse tanto en vicios de procedimiento como en la cuestión de fondo, pudiendo plantear el problema de no haberse justificado con los informes técnicos la concurrencia de las circunstancias que exige el artículo 2.º o la falta de viabilidad técnica y económica del plan de mejora.

c') El plazo de interposición es de quince días —que deberán entenderse hábiles, con arreglo a la jurisprudencia reiterada dictada en materia de procedimiento administrativo (43)—, que empezarán a contarse desde el día siguiente al de la publicación en el «Boletín Oficial». Esta referencia al momento inicial del cómputo del plazo debería referirse únicamente a aquellos que no han intervenido en el procedimiento como «interesados», pues respecto de éstos debería ser obligatoria la notificación personal o por cédula—, salvo en los casos de ignorado paradero—, y empezar a computarse desde tal momento el plazo para recurrir (44).

c) En cuanto a la tramitación de este recurso, la Ley no da regla alguna. Creemos que, una vez presentado, existe una flexibilidad extraordinaria para su tramitación. El Consejo de Ministros podrá solicitar cuantos informes estime necesarios para su tramitación, sin que se imponga con carácter obligatorio la realización de trámite alguno.

d) Contra la resolución de dicho recurso —que podrá ser confirmatoria o revocatoria del Decreto—, no procede recurso alguno, según la Ley de 3 de diciembre de 1953.

contra los acuerdos imponiendo multas de cuantía superior a cincuenta mil pesetas, recurso que se resolvía también por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro respectivo. Y la propia Ley creando el recurso de agravios (L. 18 marzo 1944), al sustraer ciertas materias del contencioso-administrativo, atribuye el conocimiento de la misma al Consejo de Ministros. No es la primera vez, por tanto, que se configura al Consejo de Ministros como órgano con competencia para decidir recursos que vienen a sustituir a la impugnación jurisdiccional.

(43) Por ejemplo, en sent. de 7 de julio de 1906, se dice que si la ley marca por días los plazos para usar un derecho ante la Administración, es innegable que hay que entender excluidos los feriados, porque si para ello no hubiera otra razón, bastaría la imposibilidad de ejercitarlos en las oficinas públicas, cerradas en esos días.

(44) Siguiendo la regla general. Cfr. SERRANO, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, págs. 131 y ss. Sin embargo, dado la redacción del art. 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953, en el caso que se estudia habrá que estar a la publicación en el «B. O.».

2. *Impugnación procesal.*

a) En otra ocasión nos hemos referido a la censurable tendencia de la legislación agraria de huir de toda fiscalización jurisdiccional de la actividad administrativa en ella regulada (45). Si el proceso constituye el más eficaz de los instrumentos para garantizar el imperio del Derecho en las relaciones entre los hombres, debe ser norma general en todo Estado de Derecho la de admitir la posible impugnación de los actos administrativos ante los órganos jurisdiccionales, una vez agotada la vía administrativa (46). Sin embargo, la legislación agraria parece huir de todo lo que suponga proceso, impidiendo a los particulares aquella garantía. La Ley de 3 de diciembre de 1953 no es una excepción. En el párrafo sexto de su artículo 3.º, se dice: «La declaración de finca mejorable se considerará atribuida a la potestad discrecional de la Administración, y contra el Decreto dictado a tal efecto sólo podrá interponerse... el recurso de súplica.» Pues bien, a pesar de este precepto, ¿es posible impugnar el acto en que se concrete la declaración de finca mejorable ante órganos jurisdiccionales?

b) Es cierto que no son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos que emanan de la potestad discrecional (artículo 1.º, L. C.), y la Ley de 3 de diciembre de 1953 ha tratado de añadir un supuesto más de discrecionalidad a la enumeración del artículo 4.º, R. C. Ahora bien, ya es de sobra sabido que incluso en el acto más discrecional existe una parte reglada, cabiendo en este aspecto «recurso contencioso-administrativo» (47), por lo que, aplicando esta doctrina, que ha llegado a ser recogida en nuestra jurisprudencia (48), habría que llegar a la conclusión de que cabe la impugnación en vía contencioso-administrativa de la declaración de finca mejorable en su aspecto reglado, sobre todo si está viciada por algún defecto de procedimiento o por falta de competencia (49). Sería indudable la posibilidad de impugnación

(45) Cfr. *La constitución del patrimonio familiar*, cit., pág. 694.

(46) Así debe establecerse en la Ley reguladora del proceso administrativo, o mejor, en una disposición de rango constitucional, como ha hecho Italia, cuya Constitución vigente, en su art. 113, así lo establece. En este sentido, en la conferencia pronunciada en la Academia de Jurisprudencia y Legislación el 8 de febrero de 1953 sobre *La reforma de la Ley de lo contencioso-administrativo*.

(47) Reiterada jurisprudencia lo ha establecido así, respecto de la competencia y el procedimiento, admitiendo la impugnación jurisdiccional de aquellos actos que, aun cuando en su contenido sean discrecionales, han infringido normas de procedimiento o adolecen de vicio de incompetencia.

(48) Cfr. nota (31).

(49) Como antes se ha dicho, el examen de estas cuestiones tiene carácter preferente, incluso al examen de la posible «excepción de incompetencia de jurisdicción» alegada por el demandado.

de cualquier acto en el que, no siendo un Decreto —v. gr., Orden ministerial—, se hiciese la declaración; y creemos que también debe afirmarse la posibilidad de impugnación cuando, aun siendo Decreto, se den las circunstancias antes señaladas, si bien con una diferencia: que así como en el primer caso el acto habría causado estado, pudiendo impugnarse directamente ante los Tribunales, en el segundo parece ser necesario la interposición del recurso de súplica de que habla el párrafo sexto del artículo 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953, siendo el acuerdo resolutorio del Consejo de Ministros el que habría causado estado (50). No obstante, la interpretación contraria también puede encontrar fundamentos no despreciables: basta pensar que al configurarse tal recurso de súplica —como el de agravios— como sustitutivo del llamado «contencioso-administrativo», en los casos en que, con arreglo a la legislación, fuese posible la impugnación procesal, no habría que acudir al recurso de súplica, que no es propiamente un recurso necesario para agotar la «vía gubernativa» (51).

c) De lo dicho se desprende que la afirmación de que se trata de un acto emanado de la potestad discrecional no constituye un obstáculo que impida en todo caso la impugnación contencioso-administrativa de la declaración de finca mejorable. Pero el citado párrafo sexto del artículo 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 plantea, por otro lado, el problema de la posible impugnación jurisdiccional de dicha declaración, al decir que contra ella «sólo podrá interponerse... el recurso de súplica ante el Consejo de Ministros». ¿Constituye esta expresión una exclusión de la vía contencioso-administrativa al amparo del artículo 4.º, número 6.º, L. C.?

a') El artículo 4.º, número 6.º, L. C., dice que «no corresponderán al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa... las resoluciones que se dicten con arreglo a una ley que expresamente las excluya de la vía contenciosa» (52). Por tanto, el problema plan-

(50) Según el art. 2.º, párrafo primero, de la Ley de lo contencioso, ya que es contra dicho acuerdo contra el que no cabe «recurso alguno en vía gubernativa». Cfr. art. 3.º, párrafo sexto, Ley 3 diciembre 1953.

(51) Por ello, en la práctica, hasta que se pronuncie la jurisprudencia, *ad cautelam*, para evitar que caduquen los posibles derechos, deben interponerse ambos recursos: el de súplica y el contencioso-administrativo, contra el Decreto, sin perjuicio de interponer también contra el acuerdo del Consejo de Ministros resolviendo el de súplica un nuevo recurso contencioso.

(52) Es necesario, por tanto, exclusión *expresa*, por norma de rango legal. Y, como señala A. GONZÁLEZ, al ser un precepto legal de excepción, ha de entenderse y aplicarse en su sentido más estricto, diciendo que cuando una ley dice que «tal autoridad resolverá sin ulterior recurso» o que «no cabe recurso alguno», ello no quiere decir que exista exclusión expresa de la vía contenciosa. Cfr. *La materia contencioso-administrativa*, Madrid, 1891, págs. 286 y ss. Sobre el problema, referido a la Ley

teado se traduce en examinar si la redacción del párrafo sexto del artículo 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 excluye expresamente de la vía contenciosa las resoluciones sobre declaración de fincas mejorables.

b') Reiterada jurisprudencia ha establecido que se excluye de la vía contenciosa a los acuerdos dictados al amparo de una disposición legal que excluya la posibilidad de todo recurso y ante cualquier jurisdicción (sents. 9 enero 1931, 18 octubre 1932 y 5 julio 1945) y que la declaración de no darse recurso alguno abarca incluso al contencioso-administrativo (sent. 24 noviembre 1952).

c') Pues bien, parece indudable la intención del legislador de excluir la declaración de fincas mejorables de toda impugnación jurisdiccional, admitiendo únicamente la impugnación mediante el recurso de súplica. Sin embargo, debe forzarse la interpretación contraria, partiendo de la base de que la *voluntas legislatoris* se rechaza por la moderna doctrina como criterio de interpretación y que, como ha señalado FEDERICO DE CASTRO, recordando la doctrina tradicional española, «la finalidad de la ley no se limita a regular un caso concreto, sino a crear el orden jurídico al servicio del bien común; nuestra doctrina clásica entenderá, por ello, que está justificado doblar la letra de la ley para pasar a su intención (CASTILLO DE BOBADILLA), o dejarla como adormecida en los casos que choque con la utilidad común o con los fines superiores» (VÁZQUEZ DE MENCHACA) (53). Y un principio elemental de justicia aconseja que los particulares puedan acudir a órganos jurisdiccionales para que se actúen sus pretensiones en los casos de actuación arbitraria e ilegal de la Administración. Por ello, ha de afirmarse que, como el párrafo sexto del artículo 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 no señala expresamente la «exclusión del recurso contencioso-administrativo», la declaración de fincas mejorables puede ser objeto de impugnación procesal siempre que se den los requisitos que exige la L. C. en la forma en que ha sido interpretada por la jurisprudencia (54).

B. Efectos jurídico-materiales.

Los efectos jurídico-materiales de la declaración pueden reducirse a uno: la carga de realizar las mejoras propuestas. No existe una obliga-

de ordenación de solares y a su Reglamento, vid. LÓPEZ JACOISTI, *La nueva ordenación de solares*. «Anuario de Derecho civil», 1948, págs. 1036 y ss.

(53) *Derecho civil de España*, t. I, 1.ª ed., Valladolid, 1942, pág. 387.

(54) La frase «sólo podrá interponerse recurso de súplica», del párrafo sexto del art. 3.º de la Ley de 3 de diciembre de 1953 deberá entenderse dentro de la vía gubernativa. Es decir, para que el acto cause estado --como antes se ha señalado--, es necesario interponer dicho recurso.

ción, propiamente dicha, del propietario de la finca de realizar las intensificaciones o transformaciones propuestas, sino una carga. Aun cuando la tesis de la obligación podría encontrar razones en que apoyarse, creemos más apropiado configurar como una carga la necesidad de que el propietario realice las mejoras a que se refiere la declaración de una finca mejorable. Como ha dicho GUASP, «la carga es meramente la consideración del resultado perjudicial que se produce por la falta de ejercicio de un derecho subjetivo» (55), y las consecuencias que la Ley de 3 de diciembre de 1953 señala a la no realización de las mejoras viene a ser el resultado perjudicial de no ejercitar un derecho: el artículo 5.º habla de que, «una vez ejercitado por el propietario el derecho a que se refiere el artículo 4.º...», derecho que consiste en la realización por sí de las transformaciones, y el artículo 6.º se refiere al supuesto de que el propietario «no manifiestase su deseo de realizar la transformación». El derecho de propiedad no puede ser configurado ya como un derecho absoluto, sino como un derecho sometido a grandes limitaciones y que debe ejercitarse con arreglo a principios fundamentales (como los recogidos en el artículo 30 del Fuero de los Españoles); el propietario puede utilizar la cosa en la forma que estime más conveniente, pero, en caso de que lo haga contraviniendo aquellos principios, sufrirá los resultados desfavorables previstos por la ley; por el contrario, cuando la utilización se haga de acuerdo con aquellos principios, el propietario gozará de los beneficios que la ley le concede. Teniendo en cuenta lo dicho, vamos a estudiar los efectos de Derecho material de la declaración de finca mejorable, distinguiendo dos supuestos: que el propietario realice las mejoras propuestas, o que no lleve a cabo tales transformaciones.

1. *Realización por el propietario de las mejoras.* Según el artículo 4.º de la Ley, «el propietario, si así le interesare, deberá manifestar ante el Ministerio de Agricultura, en el término de tres meses, contado a partir del día en que el Decreto declaratorio hubiere quedado firme, o, caso de haberse interpuesto recurso de súplica, desde que se haya notificado al recurrente la resolución denegatoria, su deseo de llevar a la práctica las intensificaciones o transformaciones propuestas, bien en relación con la totalidad de la finca o respecto a alguna o algunas partes que, conforme al plan aprobado, puedan constituir unidades de explotación independientes». El hacer tal declaración impone al propietario de la finca una obligación —la de realizar las mejoras—, al mismo tiempo que le confiere los beneficios de la legislación de fomento en esta materia.

a) En orden a la obligación de realizar las mejoras, la Ley contiene las siguientes disposiciones:

a') Que, dentro del plazo de los seis meses siguientes, el propietario estará obligado a presentar, «redactado de acuerdo con las

(55) *Comentarios a la L. E. C.*, Madrid, 1943, t. I, págs. 23 y ss.

líneas generales previstas en el Decreto, el oportuno proyecto de transformación, especificando el plazo y ritmo de su ejecución. El Ministerio de Agricultura, previos los asesoramientos técnicos que tenga por conveniente, aprobará el proyecto, introduciendo, en su caso, las modificaciones que estime oportunas. El ritmo de su ejecución se fijará de forma que los desembolsos anuales guarden relación con el valor de la finca o de la unidad de explotación, y el plazo total de transformación no excederá de diez años ni se podrá obligar al propietario a que lo realice antes de cinco» (art. 4.º, párrafos segundo y tercero).

b') Si el propietario no ejecutase la labor fijada para la primera anualidad dentro del plazo y con el ritmo previstos, será sancionado con multa dentro de los límites que autoriza el artículo 8.º de la Ley de 5 de noviembre de 1940 (art. 5.º, párrafo segundo).

b) Una vez hecha la declaración a que se refiere el artículo 4.º, el propietario podrá recabar la prestación de los anticipos y subvenciones que con arreglo al Decreto de declaración le fuesen atribuibles en la parte proporcional a los trabajos previstos para la primera anualidad. Y, una vez realizados éstos, el propietario podrá recabar la prestación del resto de dichos anticipos y subvenciones que le hayan sido otorgados.

Por último, en el artículo 6.º se señala que «si el propietario, en el plazo previsto, no manifestase su deseo de realizar la transformación o no presentase el proyecto, o, una vez cumplidos estos requisitos, dejase de realizar los trabajos con sujeción al plan y ritmo aprobados, podrá, si así lo desea, solicitar, en el plazo de un mes, la reserva de la parte de finca que se viniere explotando normalmente, junto con la superficie que se le haya agregado en el Decreto de declaración, al objeto de formar la unidad de explotación a que se refiere el párrafo segundo del artículo 3.º de esta Ley. En los dos primeros casos establecidos en el párrafo anterior, el término de un mes se computará a partir de la finalización de los respectivos plazos que señala el artículo 4.º, v. en el último sustrato, a partir del día en que se notifique al interesado la resolución ministerial por la que se estime incumplido el proyecto. Para que el Ministerio de Agricultura pueda acceder a la segregación solicitada, será requisito previo inexcusable que el propietario reintegre de una sola vez los anticipos y devuelva las subvenciones que, en su caso, hubiese percibido para el cumplimiento de algunos de los fines señalados en esta Ley. En las fincas dedicadas a caza mayor, en las que hubiera una parte no transformable y, por consiguiente, excentuada de la aplicación de esta Ley, que no lleve al veinte por ciento de la total extensión del inmueble, podrá también reservarse al propietario la porción de la superficie restante que fuere precisa para completar el citado límite».

2. *No realización por el propietario de las mejoras.* Los resultados perjudiciales de no haber realizado el propietario la mejora se enumeran en los arts. 8.º y siguientes de la Ley. Para facilitar la acción de la Administración, la Ley crea un Registro administrativo nuevo: El *Catálogo de fincas expropiables*. No se trata de un Registro jurídico, sino solamente de un Registro administrativo, que trata de facilitar cierta función administrativa (56). El artículo 7.º dice: «Finalizados los plazos que a tal efecto señalan los artículos anteriores sin haber manifestado el propietario su deseo de realizar la transformación o sin haber cumplido las obligaciones a que se refiere el artículo anterior, la finca o la parte de la misma resultante de la segregación que, en su caso, se autorice, se incluirá en el Catálogo de fincas expropiables que al efecto lleve el Ministerio de Agricultura, librándose la oportuna certificación para su constancia en el Registro de la propiedad correspondiente, mediante la oportuna nota marginal (57). Dicha inclusión tendrá vigencia sólo durante el plazo que señala el primer párrafo del artículo siguiente —cinco años—, y, una vez transcurrido el indicado término, o desde el momento en que el propietario ejercitare el derecho que le confiere el párrafo tercero del artículo 8.º, el inmueble será dado de baja en el Catálogo, comunicándose esta circunstancia al Registrador de la propiedad, a fin de que proceda a cancelar de oficio la nota marginal practicada» (58). Ahora bien,

(56) Como el de aprovechamientos de aguas públicas permite conocer el régimen de las corrientes y del caudal aprovechado (sent. 30 sept. 1931), el de montes públicos permite saber qué montes estaban exentados de la legislación desamortizadora (que esa fué la finalidad exclusiva del Catálogo de montes en las primeras disposiciones que le regularon), etc. Sin embargo, en ocasiones, se ha considerado como misión esencial de los Registros administrativos facilitar la «anatomía de la cosa objeto de inscripción; descripción perfecta del mismo, al objeto de facilitarla al Registro general completamente identificada. Esta descripción cumpliría la misión que para las fincas incumbe al Catastro, constituyendo, al mismo tiempo, un instrumento robustecedor de la seguridad, ya que, tratándose de cosas cuyo traslado de un lugar a otro sea fácil, siempre contribuirá a reforzar la seguridad esta doble inscripción de caracteres distintos». Cfr. MARÍN PÉREZ, *Introducción al Derecho registral*, pág. 171.

(57) Dentro de la clasificación de notas marginales que hace ROCA, la que se estudia en el texto ha de incluirse entre las que llama «de modificación jurídica» o propiamente dichas, ya que por ella se trata de dar publicidad a la carga que pesa sobre la finca declarada mejorable. En orden a las circunstancias que debe contener dicha nota marginal, puede servir de pauta lo dispuesto en el art. 56. R. H., para otro supuesto de nota marginal. Cfr. ROCA SASTRE, *Derecho hipotecario*, Barcelona, 1948, t. III, págs. 396 y ss.

(58) Cancelación que se ajustará a las normas generales. Cfr. ROCA, ob. y t. cit., págs. 400 y ss. Un problema interesante es el de si, no habiéndose anotado marginalmente en el Registro tal circunstancia y se adquiere la propiedad de la finca por un tercero (reuniendo las circunstancias del art. 34, L. H.), el adquirente resulta afectado por la carga en que se traduce la declaración de finca mejorable y su inclusión en

según el párrafo tercero del artículo 8.º, «el propietario podrá en cualquier momento, siempre que no se hubiere ya acordado por el Ministerio o solicitado de éste por un tercero la expropiación de la finca, pedir que se le autorice a proceder a su transformación, presentando al efecto el oportuno proyecto a la aprobación del referido Departamento ministerial. En tal supuesto, la cuantía de los auxilios otorgables se reducirá al cincuenta por ciento de los que hubiere señalado el Decreto de declaración» (59). Mientras la finca permanezca inscrita en el Catálogo, se producen los efectos siguientes:

a) *Recargo de la Contribución territorial.* El recargo consistirá en el cien por cien de su importe (art. 8.º, párrafo segundo). Y si, después de incluida la finca una vez en el Catálogo de fincas expropiables, la recobrase su propietario primitivo comprometiéndose a realizar las mejoras y luego incumpliese este compromiso, el recargo sería en cuantía doble a la señalada (art. 8.º, párrafo tercero, *in fine*).

b) *Posibilidad de expropiación forzosa.* Las fincas incluídas en el Catálogo podrán ser expropiadas por el Ministerio de Agricultura para cederlas a un tercero que se obligue a la realización del plan de transformación, de acuerdo con las líneas generales contenidas en el Decreto de declaración, o, en su defecto, para destinarlas al cumplimiento de los fines colonizadores (art. 8.º, párrafo primero). En principio, esta expropiación forzosa se rige por las normas de la Ley de 27 de abril de 1946 (60), con las especialidades que se señalan en el artículo 9.º, quedando exceptuadas de la aplicación de esta Ley de 27 de abril de 1946 las fincas mejorables en proceso de transformación (art. 12, Ley 3 di-

el Catálogo correspondiente. Creo que sí, ya que la fe pública registral no defiende al tercer adquirente de las limitaciones legales o estatutarias de la propiedad inscrita (Cfr. Roca, ob. cit., t. I, págs. 361 y ss.), y, en consecuencia, el adquirente de la finca incluída en el Catálogo de «fincas expropiables», aun cuando no esté anotada esta circunstancia marginalmente en el Registro de la propiedad, resultará afectado por aquella carga, y tendrá la facultad que le reconoce el art. 8.º, párrafo tercero, Ley 3 diciembre 1953, señalando el párrafo cuarto del mismo artículo que «si quien ejerce el derecho que señala el párrafo precedente fuera el propietario que con posterioridad a la inclusión de la finca en el Catálogo hubiere adquirido el inmueble, los auxilios que se otorguen se fijarán de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.º de esta Ley».

(59) Esta reducción —como se ha señalado en la nota anterior— no tendrá lugar cuando el que se compromete a realizar la transformación ha adquirido la finca mejorable con posterioridad a su inclusión en el Catálogo.

(60) Una idea general de la misma, en mi trabajo *Colonización interior*, «Nueva Enciclopedia Jurídica, Seix», t. IV, pág. 410. El resumen del régimen jurídico de dicho procedimiento expropiatorio que hacen CERRILLO y MENDIETA en *Derecho agrario*, Barcelona, 1952, págs. 209 a 211, es una transcripción del anexo III, B, de mi trabajo, sin consignar la procedencia. Cfr. art. 12, Ley 3 dic. 1953. Vid., también, MONTERO Y G. DE VALDIVIA, *La expropiación por causa de interés social en la Agricultura*, «Anuario de Derecho civil», 1952, págs. 1329 y ss.

ciembre 1953). Las especialidades del procedimiento expropiatorio, cuando se refiere a fincas declaradas mejorables, son las siguientes:

a') Que la expropiación puede acordarse de oficio o a solicitud de quien se comprometa a realizar el plan y garantice el cumplimiento de esta obligación, constituyendo una fianza cuyo importe no sea inferior al décuplo de la renta catastral o del líquido imponible asignado al inmueble (art. 9.º, párrafo segundo).

b') 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 a régimen de amillaramiento; fijándose como precio el producto de capitalizar al cuatro por ciento estos datos fiscales, salvo que este resultado fuere superior al de la capitalización al cinco por ciento de la renta media anual, realmente producida durante el quinquenio precedente, en cuyo caso se aceptará este último valor (art. 9.º, párrafo primero) (61).

c') Ultimada la expropiación, el inmueble será dado de baja en el Catálogo y quedará liberado del recargo tributario que señala el artículo 8.º, y el Ministerio de Agricultura sacará seguidamente a subasta la finca, fijando como tipo de licitación el precio satisfecho al expropiado. Si la expropiación se hubiese realizado a solicitud de un tercero y éste no cubriese la postura mínima, perderá el depósito constituido en garantía. El inmueble se adjudicará al mejor postor, pero, en caso de empate en la cuantía de ofertas, tendrá preferencia la persona que hubiere instado la expropiación (art. 9.º, párrafo tercero) (62).

d') El adjudicatario vendrá obligado a presentar el proyecto de mejora dentro del término de tres meses, a contar desde la fecha de la adjudicación. Si así no lo hiciere o si no ejecutase la labor fijada para primera anualidad en el plazo y con el ritmo previstos, el Ministerio de Agricultura podrá advenir nuevamente la finca, expropiándola por el mismo precio de adjudicación, disminuído en el importe de la multa que, conforme al artículo 8.º de la Ley de 5 de noviembre de 1940, acordare imponer a aquél (art. 9.º, párrafo cuarto).

e') Si no hubiere licitador que cubra dicha postura mínima, el

(61) El procedimiento de fijación del «justo precio» es distinto al previsto en el anteproyecto de Ley de expropiación forzosa redactado por el Instituto de Estudios Políticos (art. 73).

(62) Es lógico dar preferencia a aquel que instó la iniciación del expediente. En éste, como en la mayor parte de las expropiaciones por razón de interés social, aparece con carácter destacado la figura del beneficiario como persona distinta de la entidad expropiante.

Ministerio de Agricultura, en el plazo de dos meses, podrá acordar la cesión del inmueble subastado al Instituto Nacional de Colonización, al Patrimonio Forestal del Estado o ambos organismos, que lo destinarán al cumplimiento de sus fines, satisfaciendo el expropiado el importe del tipo de la subasta, incrementado en un veinte por ciento (art. 9.º, párrafo quinto) (63). Transcurrido dicho plazo sin haberse tomado el acuerdo de cesión, podrá el expropiado recuperar la propiedad de la finca, previa devolución al Estado del precio recibido en el caso de que la expropiación se hubiere incoado de oficio y con deducción de la mitad del importe de la fianza constituida por el tercero en el supuesto de que la expropiación hubiese tenido lugar a instancia de éste (art. 9.º, párrafo sexto) (64).

d') Nuevas subastas (65) y readquisición por el Estado (66).

JESÚS GONZALEZ PEREZ

(63) Creemos que muy bien pudiera suprimirse este incremento del veinte por ciento. Incumplida la función social de la propiedad, la comunidad debe procurar conferir la propiedad de la finca a las personas o entidades que sepan explotar la finca en forma adecuada, obteniendo el máximo rendimiento posible.

(64) El párrafo séptimo de dicho artículo añade: «El expresado derecho a recuperar la finca puede ejercitarlo el expropiado sin necesidad de requerimiento de la Administración, pero caducará si, requerido a tal efecto por aquélla, no hace uso del mismo en el plazo de dos meses. También caducará por el transcurso de un año, contado a partir de la fecha de terminación del plazo señalado en el párrafo anterior, aunque la Administración no haya requerido al expropiado.»

(65) El art. 9.º, párrafo octavo, dice: «Si el expropiado no hiciera uso del derecho a recuperar la propiedad previsto en el párrafo precedente, se faculta a la Administración para realizar una segunda subasta con reducción del veinticinco por ciento y, en su caso, una tercera sin sujeción a tipo.»

(66) Por último, el párrafo noveno del art. 9.º dice: «También queda facultado el Ministerio de Agricultura para readquirir las fincas adjudicadas, volviéndolas a expropiar por el precio de la adjudicación cuando el adquirente transmitiere el inmueble por actos *inter vivos*, antes de haber realizado el cincuenta por ciento de la transformación prevista en el proyecto de mejora. En tal supuesto, será además de abono al interesado el valor de las mejoras permanentes realizadas conforme al proyecto aprobado, pero se deducirá el importe de los auxilios otorgados a tal efecto por el Estado u organismos estatales.» Este derecho de readquisición, que normas complementarias deben regular con detalle, puede configurarse como un derecho de tanteo o de retracto —según que se confiera antes o después de la transmisión en que se basa—, no se encuentra en modo alguno justificado; en tanto en cuanto los particulares cumplan con la carga impuesta a las fincas mejorables y vayan realizando el plan de transformación, no existe razón alguna para que el Estado intervenga adquiriendo la finca que fué adjudicada. La intervención del Estado debe limitarse a aquellos casos en que así lo exija una necesidad pública; cuando la necesidad pública no existe, la iniciativa privada no debe sufrir limitación alguna.

