

Expropiaciones en Extremadura

José Eugenio SORIANO

Estos últimos días Extremadura ha saltado a los medios de comunicación, a consecuencia de un grave conflicto entre la Judicatura y la Junta de Extremadura, apoyada esta última por manifestaciones sociales descalificadoras para con los jueces extremeños.

El tema de fondo lo constituye la política expropiatoria emprendida por la Comunidad Autónoma. Y la chispa que encendió la mecha de tales conflictos han sido dos resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, un auto y sentencia, que en opinión de la Junta de Extremadura, frenan su política de reforma agraria y abortan cualquier intento de justicia social en esa región.

Los problemas reales son bien conocidos: una estructura de la propiedad que parece arcaica, acompañada de un evidente absentismo por parte de los titulares dominicales de tales fincas.

Al mismo tiempo, conviene recordar la configuración de la tierra de Extremadura, donde el cultivo tradicional está fundado en la dehesa, que supone una cierta extensión de terreno, además de la existencia evidente de fincas no aptas para otra labor que cierto pastoreo y actividades cinegéticas, por carecer de las más mínimas condiciones de cultivo.

Y como telón de fondo, junto con una actitud reentorista pero muy sentida en esta región por quienes ven en el acceso a la propiedad una conquista secular y justa, una legislación expropiatoria común a todo el territorio del país, que hace abstracción de las condiciones peculiares de esta Comunidad Autónoma en la que la tierra continúa siendo, a diferencia de otras regiones industrializadas, el factor principal de la economía, además, insistimos, de tener una connotación ideológica y psicológica fundamental en ampliar capas de la población extremeña.

Y en medio de todo ello, están los jueces.

Las preguntas son, por tanto: ¿pueden los jueces hacer valoraciones que conecten directa e inmediatamente con las tendencias sociales o han de mantenerse dentro del sistema jurídico? ¿Son intérpretes autorizados del sentir de la población, introduciendo en sus resoluciones valoraciones que conduzcan a un «derecho justo» o han de remitirse al legislador para que sea éste el que realice las transformaciones sociales a través de normas que, éstas sí, sean tenidas en cuenta después por el juez en sus sentencias? ¿Cuáles son los límites de la interpretación judicial, apoyándose en «la realidad social del tiempo en que han de ser interpretadas las normas», como quiere el Título Preliminar del Código Civil (art. 3)? ¿Cuando el artículo 103 de la Constitución somete a la Administración a la ley y al De-

recho, libera a la Administración de la ley injusta o desfasada y vincula, por tanto, al juez contencioso, o por el contrario se trata de sujetar más aún si cabe a la Administración? ¿Han de cumplirse en todo caso las resoluciones judiciales pese a una generalizada actitud de rechazo social? ¿Puede modificarse por voluntad popular el contenido de una sentencia? La interpretación de las leyes y reglamentos ¿ha de ser igual en todas las partes del país o caben interpretaciones distintas de la misma ley según las circunstancias y características de cada región? ¿Puede, con dinero público, producirse una mera transferencia de la titularidad dominical de un propietario a otro, permitiendo el acceso de los arrendatarios a la propiedad del antiguo dueño? ¿Bastaría en tal caso que se entendiera por los poderes públicos que hay un problema social para entender cumplimentado el principio de igualdad, de manera que otros posibles arrendatarios de otras fincas no se consideraran agraviados?

Como se ve, las preguntas no son pocas ni de pequeña importancia. Y no es éste el lugar más adecuado para resolverlas, porque exigiría un trabajo monográfico de notable envergadura.

De otro lado, entiendo que esta modesta aportación tiene como finalidad principal ofrecer información a un sector cualificado de la Magistratura.

De ahí que me voy a limitar a exponer descriptivamente los hechos de estas resoluciones para que sirvan como elementos de un debate entre los propios jueces, y que sean éstos los que saquen las conclusiones oportunas.

Comencemos por el auto de 30 de marzo de 1990.

En dicho auto se acuerda la suspensión del Decreto 13/1990, de 6 de febrero, por el que se «declara de interés social la dehesa "Cabra Alta" del término municipal de Villanueva del Fresno (Badajoz)».

El Gobierno autónomo extremeño pretendía ejecutar inmediatamente la expropiación, al amparo de lo dispuesto en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (de 12 de enero de 1973), y del interés social que fue declarado mediante el citado decreto expropiatorio de la Junta.

Impugnado por la parte afectada (la casa de Alba), por entender que no concurría el requisito del interés social, se plantea en primer lugar la petición de suspensión de la ejecutividad del acto impugnado, y la Sala estima esta petición, *sin pronunciarse sobre el juicio de fondo*, sino limitándose a otorgar la medida cautelar en tanto se instrumenta el pleito.

Las razones invocadas por la Sala son tres:

a) El propio carácter cautelar de la medida (exigiéndose en el fallo una garantía bancaria por importe de cinco millones de pesetas para salvaguar-

dar las eventuales responsabilidades por daños y perjuicios en caso de ser desestimado el recurso de la parte actora); b) la doctrina del Tribunal Supremo sobre suspensiones de actos administrativos (art. 122 de la Ley Jurisdiccional, que supera los estrictos cauces del daño de imposible reparación como único elemento a tener en cuenta por el juez, y c) el hecho de que la finca ya estaba ocupada por los propios arrendatarios, que eran los beneficiarios del «interés social», por lo que a tenor del auto, se «excusa modificar la situación». Y añade que «de otro lado, llegado el caso de un desahucio, no instado, consumiría —de llegar— poco más o menos tiempo que la tramitación de este recurso, en atención a lo cual, la Sala estima menos perjudicial la suspensión, pues una ejecución inmediata no añadiría ningún beneficio, ni al interés general ni al social de este grupo de colonos».

En su resolución, pues, lo que en este supuesto hace la Sala es otorgar la medida cautelar, con garantía bancaria, en espera del resultado de fondo del pleito.

No se hace, por tanto, una ponderación completa del «interés social», que será el caballo de batalla final del juicio definitivo. Se limita, pues, la Sala a colocar en *stand by* el pleito, y esperar acontecimientos, bien entendido que en el ínterin los arrendatarios permanecerán ocupando en este título la finca, sin que la propiedad haya instado, al menos hasta ahora, el desahucio. (Lo que originaría otro contencioso-administrativo.)

Veamos a continuación la segunda resolución de la misma Sala, que fue dictada en la misma fecha.

Se refiere esta sentencia a la declaración del interés social, por la Junta de Extremadura, a efectos de expropiación forzosa y urgente ocupación, de la finca Valle de Ibor y Trassierra, situada en el término de Navalvillar de Ibor (Cáceres).

En concreto el recurso contencioso-administrativo fue promovido por una sociedad anónima, titular de la finca, contra la resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura por la que desestima el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto 102/88 que declaró, a los efectos señalados, el interés social sobre dicha propiedad.

Los argumentos de la parte actora eran: a) que había realizado fuertes inversiones atendiendo a reiteradas invitaciones del Gobierno extremeño; b) que adquirió la finca libre de arrendamientos, salvo los mínimos de aprovechamientos de ganado cabrío; c) que antes de intentar la compra, fue ofrecida a la propia Junta de Extremadura (en aplicación del derecho de retracto otorgado por la legislación forestal), y que la Junta de Extremadura no contestó al requerimiento ofreciendo la finca; d) que una vez escriturada la finca, solicitó de la Junta, y obtuvo, permiso para acotarla con malla cinegética; e) que realizó obras de acomodación, que de no haberse producido el acto expropiatorio, habrían continuado con plantas cárnicas, hoteles, etc.; f) que la Junta, en definitiva, cambió de criterio frente a su postura inicial, favorable a los intereses de la propiedad.

Por su parte, el Gabinete Jurídico de la Junta de Extremadura contestó a tales recursos, señalando:

a) Que el recurso era inadmisibile, fuera de los ca-

sos de nulidad radical, que aquí no se daban; b) que el interés social estaba plenamente justificado en este caso, al existir un grave problema social no coyuntural, al que la expropiación pondría fin. Concretamente, señalaba que el interés social viene dado «por la transformación que los actuales propietarios quieren hacer de la finca convirtiéndola en un coto de caza, obligando a los cabreros a sacar sus ganados e instalando la ruina en un buen número de familias de esta pequeña localidad de poco más de 600 habitantes»; c) que el acto es legal y que existe presunción en principio de la licitud de los actos administrativos.

La sentencia de la Sala hace hincapié en la relevancia que reviste el «interés social», como causa justificadora del instituto expropiatorio, y que ha de permanecer a lo largo de todo el proceso, so pena de provocar la reversión.

Y a continuación examina si existe tal interés social en este caso.

Señala, en estos términos, la Sala:

«Unos meses antes de la expropiación, la sociedad actualmente dueña de la finca la puso a disposición de la Junta en cumplimiento del artículo 17 de la Ley de Patrimonio Forestal del Estado, de 10 de mayo de 1941, sin obtener respuesta expresa, aunque implícitamente su silencio era interpretable como de no interesarle, criterio apoyado con los actos expresos de conceder el 26 de septiembre de 1988 el coto de caza sobre la total superficie, previo informe favorable de 15 de julio de 1988, lo que malamente se compagina con que entre septiembre y diciembre —fecha de la expropiación— surgiera el problema social a resolver con la expropiación de lo que tres meses antes se había ofrecido; el brusco cambio del impulso político, pues poco antes, en el I Congreso Internacional de Caza celebrado en la Comunidad, sus gestores, donde participó la Junta, propiciaron la potenciación de la caza como fuente de riqueza por explotar; que ante la política de la Junta, captadora de inversiones, se produjo la compra con su secuela de obras y proyectos empezados a realizar y que la expropiación abortó, pasando del pueblo de Navalvillar a tener de 50 parados en 1988 a 76 en 1989, según certifica el INEM; que según informa el señor alcalde, los vecinos que directamente se ocupan del pastoreo son 15, y en cuanto al acomodo de las cabras, en 1986-87, ninguna pastó en la finca controvertida, siendo 602 en 1987-88, y 424 en 1988-89; que la superficie de ella bastante para pastar un millar de cabras, 16 asnos y de 19 caballos —carga ganadera de la finca, estimada por la Junta como suficiente, sobreseyendo el expediente abierto conforme a la Ley de la Dehesa de la Comunidad— es sobre 415 hectáreas, preferiblemente cerca del pueblo; extensión y ubicación ofrecida por la actora para evitar problemas, y por último, según los dictámenes técnicos, la finca sólo es aprovechable de un modo residual, con cabras, pero su mayor rentabilidad reside en el aprovechamiento del corcho y de la caza, especialmente mayor, los cuales se perjudican con el pastoreo de aquéllas.»

La Sala, a continuación, pondera si en consecuencia está justificado el interés social, frente a la ina-

pelable realidad de que los cabreros, de no otorgárseles el continuar en su pastoreo tradicional, sufrirán evidentemente las consecuencias.

Y señala el Tribunal extremeño:

«La expropiación no soluciona el problema, como demuestra el aumento del paro y que el apoyo a esta explotación residual es contraria a la óptima rentabilidad de la finca, aparte de contradecir —externamente— el Reglamento 3013/89, de 25 de 3 septiembre, del Consejo de la Comunidad Económica Europea que recomienda no fomentar la producción de caprino; pero es que la solución expropiatoria, por su carácter de especificidad, no puede alcanzar a los demás rendimientos no contemplados en la "causa expropiandi", como son, en este caso precisamente los más importantes, no siendo lícito dejar la indeterminación a futuras decisiones, como el consejero de Agricultura tiene manifestado que "ya verá qué se hace con la caza", indeterminación incompatible con la técnica expropiatoria, y mucho más, cuando no se contemplan en la "causa expropiandi."»

Como puede observarse, el juez hace una ponde-

ración de todos los elementos que estima pertinentes, para proceder a continuación a controlar el interés social como elemento justificador de la expropiación.

Aquí es donde puede surgir la discrepancia, toda vez que en el balance de argumentos es donde puede acabar entendiéndose que podría llevarse el punto de equilibrio a un extremo o a otro.

No obstante, insistimos, no es nuestro objetivo analizar esta sentencia, sino ofrecer los elementos para que los lectores lo hagan.

El debate sobre las resoluciones judiciales debe propiciarse, desde luego, por la propia Magistratura. Una vez que la sentencia ha salido de las manos del juez, inevitablemente entra en el proceso político, en la maquinaria política.

No hay que tener ningún temor a estas actitudes, que además son las propias de una sociedad democrática.

El tema está en la forma, el cómo de la crítica, y sobre todo en el objeto criticado.

Que nunca puede ser el juez (al menos en términos personales). Sino su sentencia.

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

NOVEDADES

- | | | |
|--|--------------------|--|
| • LA ESPAÑA DEL SIGLO XIX VISTA POR SUS CONTEMPORÁNEOS.
(2 Vols) G. Menéndez Pidal
Vol I
Vol II | 6 000,—
6 000,— | |
| • ETICA A NICOMACO (reimpresión) Aristoteles Trad. M. Araujo y J. Marias
Introd. J. Marias | 1 200,— | |
| • ESCRITOS POLITICOS. Diderot Trad. e introd. A. Hermosa Andujar | 1 400,— | |
| • ESCRITOS POLITICOS. Benjamín Constant Trad. e introd. M. L. Sánchez Mejías | 1 400,— | |
| • LA REPUBLICA DE LOS LACEDEMONIOS Y LA REPUBLICA DE LOS ATENIENSES (reimpresión) Jenofonte y Pseudo Jenofonte Trad. M. Rico y M. Fernández Galiano | 900,— | |
| • MANIFIESTO OBRERO Y OTROS ESCRITOS POLITICOS. Ferdinand Lasalle Trad. e introd. J. Abellán | 1 600,— | |
| • POLITICA (reimpresión) Aristoteles Trad. M. Araujo y J. Marias
Introd. J. Marias | 1 800,— | |
| • RETORICA (reimpresión) Aristoteles Edición de Antonio Tovar | 1 800,— | |
| • LA MONARQUIA DEL MESIAS Y LAS MONARQUIAS DE LAS NACIONES. T. Campanella Trad. e introd. P. Mariño | 1 800,— | |
| • ESCRITOS POLITICOS (2 vols) J. Romero Alpuente
Edición de A. Gil Novales | 5 000,— | |
| • DISCURSO PRELIMINAR A LA CONSTITUCION DE 1812 (reimpresión)
A. de Argüelles Estudio preliminar L. Sánchez Agesta | 500,— | |
| • SAAVEDRA FAJARDO Y LA POLITICA DEL BARROCO (reimpresión)
F. Murillo Ferrol | 1 800,— | |
| • ¿POR QUE DEMOCRACIA? Alf. Ross Trad. de R. J. Vernengo | 1 500,— | |
| • TRANSICION POLITICA Y CONSOLIDACION CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS. A. Rodríguez Díaz | 1 600,— | |
| • PARTIDOS POLITICOS Y CONSTITUCION. Un estudio de las actividades parlamentarias durante el proceso de creación constitucional M. Ramírez Jiménez | 1 000,— | |
| • ESCRITOS POLITICOS Y SOCIALES. Manuel García Pelayo | 1 500,— | |
| • EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Manuel José Terol Becerra | 1 200,— | |
| • EL VOTO PARTICULAR. Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas | 1 200,— | |
| • METODOLOGIA JURIDICA Y DERECHOS HUMANOS. A. Ollero Tassara | 2 000,— | |
| • MICHEL FOUCAULT: UNA FILOSOFIA DE LA ACCION. J. Sauquillo González | 2 200,— | |
| • TEORIA DE LA ARGUMENTACION JURIDICA. R. Alexy Trad. M. Atienza | 2 300,— | |
| • EL CONSTRUCTIVISMO ETICO. Carlos S. Nino | 1 300,— | |
| • ESTUDIOS SOBRE LA FILOSOFIA DEL DERECHO DE HEGEL. Edición de G. Amengual | 2 300,— | |
| • ETICA CONTRA POLITICA. LOS INTELLECTUALES Y EL PODER. Elias Díaz | 1 300,— | |
| • EN TORNO A LA TEORIA DE LA DEMOCRACIA. Ramon Cotarelo | 800,— | |
| • LA NACION Y EL ESTADO NACIONAL EN EL UMBRAL DEL NUEVO SIGLO. Gurutz Jauregui | 700,— | |

DISTRIBUIDO POR:
S. A. Distribuciones Editoriales

ÍTACA

CENTRAL LIBRERIA
Y EXPOSICION
LOPEZ DE HOYOS 141
28002 MADRID
Teléfono 416 66 00 (14 líneas)
Telex 47497 ITAD F

MINISTERIO DE RELACIONES CON LAS CORTES Y DE LA SECRETARIA DEL GOBIERNO