

Régimen jurídico de las tierras reservadas en las zonas regables

(Ley de 21 de abril de 1949)

CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD EN LAS ZONAS REGABLES

I. *Observaciones previas.*—No es el objeto de nuestro trabajo el estudio de las concesiones de tierra que el I. N. C. otorga a los colonos que instala en las tierras en exceso. Pretendemos simplemente examinar el régimen jurídico de la propiedad en las zonas regables, prescindiendo de la concesión colonizadora. Sería erróneo, en efecto—una somera lectura de la Ley de 21-IV-1949 lo demuestra—, creer que la peculiaridad de la obra colonizadora de la Administración consiste en parcelar una porción de las tierras de la zona, mientras las facultades jurídicas de los dueños de las restantes permanecen invariadas. Como señala LEAL (1), «... el factor jurídico estricto se modifica en la colonización en cuanto, si bien se mantiene en su plenitud la propiedad privada como institución, se alteran las fincas jurídicas y objetos sobre los que recac el dominio de cada titular, se sustituyen los mismos titulares total o parcialmente, se modifica

(1) «Ordenamiento jurídico de la colonización. Información jurídica», número 127, p. 1043.

e^l régimen de la propiedad por la limitaciones legales que se le imponen...».

De lo dicho resulta que la simple parcelación de fincas, entendiendo por tal no ya una mera fragmentación o división material de los predios, sino la distribución de su propiedad entre los nuevos titulares o colonos, no implica por sí sola colonización. La Ley establece, además, un profuso conjunto de limitaciones y deberes sobre la propiedad sita en la zona. Este será el objeto de nuestro trabajo.

No obstante, la amplitud de la materia nos obliga a circunscribir aún nuestro estudio a sólo el régimen de las tierras reservadas, dejando para ulteriores investigaciones el de las tierras en exceso. Ello sin perjuicio de exponer una primera parte común a ambos régímenes.

II. *Naturaleza jurídica de las limitaciones de la propiedad en la zona.*—Desde el punto de vista civilista, se trata de limitaciones y no de simples límites de la propiedad; por consiguiente, son derogaciones de su régimen normal. Su carácter transitorio prueba igualmente este aserto: la mayor parte de las mismas se extinguén cuando concluye su misión específica, que es facilitar la obra colonizadora.

Se han de incluir dentro de las limitaciones de Derecho Público, definidas por ZANOBINI (2) como las establecidas «para que el derecho de propiedad no resulte incompatible con determinados intereses públicos, o sea, de la generalidad representada por el Estado y los otros entes administrativos». Igual criterio diferenciador sigue MESSINEO (3). La naturaleza pública del interés protegido califica la limitación de pública. No obstante lo dicho, entendemos que aun siendo pública, su finalidad es esencialmente social: facilitar la realización de la colonización y el aumento de la productividad agraria. Por ello podemos concluir que su naturaleza es agraria: pertenecen al Derecho Público Agrario. LEAL (4) señala que «el Derecho de Colonización, parte integrante del Derecho Agrario, no encuentra completo acómodo en el Derecho Público y Privado». Vi-

(2) *CORSO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO*, IV, p. 146.

(3) *MANUALE DI DIRITTO CIVILE E COMERCIALE*, II, 1, p. 225.

(4) Ob. cit., p. 1045.

LLAR Y ROMERO (5), aun calificando el Derecho Agrario de puro Derecho Público—lo que no parece decisivo, ya que indudablemente existen normas e instituciones privadas en el seno del Derecho Agrario—, lo considera como rama autónoma e independiente del Derecho Administrativo.

III. *Sus caracteres.*—Dada su naturaleza, sus caracteres son específicos y su finalidad social agraria: la colonización y el incremento de la producción de la zona; su contenido polifacético, no cayendo dentro de los moldes de las servidumbres administrativas clásicas; afectan a los inmuebles de la zona de modo general en virtud de la Ley o de un acto administrativo (aprobación del proyecto de parcelación, del plan general de colonización, declaración de puesta en riego). No hay acto administrativo de afectación de cada uno de los inmuebles: los vínculos que a la propiedad impone la Ley son típicos (exigencia de idéntica producción, valoración de los inmuebles dentro de los precios máximos y mínimos, posible expropiación de todas las tierras en exceso).

Las limitaciones imponen un *facere* (transformar las tierras y obtener un rendimiento mínimo de ellas), o un *non facere* (no enajenar las tierras o no enajenar una parcela inferior a la unidad media en la zona), o un *pati* (soportar la expropiación). Así, pues, se pueden clasificar en positivas y negativas. Las primeras se configuran como una obligación *propter rem* del dominio, no como una simple negación de la facultad de abusar que contenía su régimen anterior. Existe un obligado, que es el propietario frente a la Administración; la obligación es un accesorio del derecho de propiedad que, no obstante, no se convierte por este hecho en una simple función social; salvo dicho deber, el propietario puede gozar de la cosa y determinar su proceso productivo.

Los deberes negativos restringen una facultad—generalmente de disposición—que competía al propietario caso de no haber estado limitada la propiedad. Unas veces el vínculo somete a las tierras a una posible expropiación, no necesariamente a la expropiación—tierras en exceso—; otras sanciona su enajenación, conectándole

(5) *La transformación del Derecho Privado en Derecho Público*, «Revista de Derecho Privado», junio 1943, p. 411.

efectos diversos: calificación de las tierras enajenadas de tierras en exceso; en ocasiones, origina la expropiación de las parcelas enajenadas inferiores a cierta extensión prefijada por la Ley.

Caracterízase el régimen de la propiedad en las zonas regables porque el particular carece de medios jurídicos para promover la obra colonizadora: las infracciones de las normas de la Ley son sancionadas por la Administración, no por los particulares. No existe un derecho real de adquisición para recomponer la unidad media fraccionada, contra lo previsto en la Ley a semejanza del que previene el art. 3.º de la Ley de 15-VII-54 a favor de los colindantes con las parcelas así formadas. (6).

Los vínculos son temporales y perpetuos. La misión de los primeros es realizar la colonización, constituyendo en manos de la Administración medios jurídicos aptos para esta labor. La de los segundos es evitar la destrucción de la obra colonizadora ya realizada, que se considera perpetua. (7). Sólo existe en esta segunda clase —prescindiendo del régimen de los patrimonios familiares que sólo se aplica a la propiedad concedida por el I. N. C. a sus colonos— la prohibición de transmitir una extensión inferior a la cabida mínima, señalada a la unidad de explotación de tipo medio de la zona (Art. 30. 3).

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS TIERRAS RESERVADAS

I. Concepto de tierras reservadas.—Es básica la distinción que hace la Ley entre tierras reservadas y tierras en exceso. Podemos definir éstas como aquellas que pueden ser adquiridas por el Instituto Nacional de Colonización para los fines colonizadores que marca la Ley, en especial para el asiento de nuevos campesinos. Son tierras reservadas aquellas extensiones regables que, de acuerdo, con

(6) Sobre la mínima unidad de cultivo, véase la REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, número julio-agosto de 1955, que contiene los siguientes trabajos: RUEAVENTURA, CAMY: Ley sobre cabidas mínimas de las parcelas cultivables, p. 386 y sigs.; VILLARES PICÓ: Aspectos económico, jurídico y social de las mínimas unidades de cultivo, p. 435 y sgs.; SALAS MARTÍNEZ: Las unidades mínimas de cultivo y el Registro de la Propiedad, página 455; y en el citado número, los trabajos de: (7)

(7) Preamáculo de la Ley de 15-VII-54, art. 1.º, apartado 4º, establece que: «... las mínimas unidades de cultivo...

las normas del Plan General de Colonización de la zona y del Proyecto de Parcelación pueden ser conservadas por sus propietarios cultivadores directos que lo soliciten conforme a las prescripciones de la Ley.

Pretendé con este sistema el legislador huir de la radicalidad de ciertas reformas agrarias que expropiaban totalmente la propiedad afectada. En todo caso, el propietario conservará parte de sus tierras. Pero a la vez la Ley hace una fundamental distinción: el propietario que explota sus tierras en régimen de arriendo no debe de ser tratado igualmente que el cultivador directo. Como dice el señor LAMOS DE ESPINOSA en su discurso de presentación del Proyecto de Ley a las Cortes: «Se ha querido reforzar la orientación antes apuntada de auxilio y estímulo al empresario agrícola estableciendo una diferenciación y una consideración distinta ante la Ley de quienes dedican a la tierra su trabajo, su iniciativa y su ahorro, de aquellos que, por el contrario, la consideran únicamente como elemento de renta. Que la tierra debe de ser considerada como elemento de trabajo y no de renta es principio firmemente mantenido por el Movimiento, mantenido desde su iniciación...». Recogen estos principios los arts. 10 y 12, párr. 3º.

No obstante lo dispuesto por la Ley, creemos que el propietario cultivador directo no merece en todo caso el beneficio de reserva de tierras (8). Cuando el predio es explotado deficientemente por su propietario —caso de los latifundios—, no hay razón alguna que justifique la reserva de una fracción considerable de su superficie. Esta particularidad del principio general antes expresado debiera tener su realización práctica en el Proyecto de Parcelación, reduciendo la extensión de la superficie reservable al latifundista. Ello puede sostenerse teniendo en cuenta que será fijada atendiendo a los sistemas de llévanza de la tierra (art. 10, inciso 2º).

Dentro del concepto de cultivo directo creemos pueden com-

(8) En sentido general, DE CASTRO (*El Derecho Agrario en España*, An. D. Civ., 1954, p. 377 y sigs.) señala que en el moderno Derecho Agrario «se procura la eliminación de los arrendatarios, pero desatendiendo el fin de la conexión directa entre el titular y la tierra, pues el cultivo se puede hacer por medio de administradores o por medio de figuras jurídicas indirectas de igual alcance efectivo que la del arrendatario. ... El concepto de cultivador directo es, parece, engañoso y perturbador, debiendo abandonarse en la moderna regulación del Derecho Agrario», p. 393.

prenderse aquellas formas de aparcería que supongan una efectiva participación del propietario en los riesgos de la empresa agrícola.

II. *Determinación de las tierras reservadas.*—La fijación de las tierras reservadas de la zona regable tiene una importancia extraordinaria, ya que sujeta una fracción importante de la superficie cultivable a un régimen jurídico radicalmente diverso del resto de la propiedad inmobiliaria. Para ello la Ley requiere la realización de un conjunto de actos jurídicos por parte de la Administración y de los particulares afectados. El Decreto aprobatorio del Plan de Colonización deberá contener normas para fijar las extensiones reservadas a los propietarios (arts. 6 y 11, párr. 1.º); el Proyecto de Parcelación formulado por el I. N. C. y aprobado por el Ministerio de Agricultura (art. 15) determinará concretamente las extensiones reservables a los propietarios de la zona y las calificadas como en exceso (arts. 13, párr. 5.º, y 14).

A) *Fijación de las normas a que se ha de sujetar la parcelación en el Decreto aprobatorio del Plan General de Colonización.*—El artículo 6 de la Ley dice así: «Dicho Decreto... fijará, conforme al art. 10, las normas aplicables, al efecto de determinar en cada caso la superficie que pueda ser reservada en la zona a los propietarios cultivadores directos de tierras enclavadas en ésta que expresamente lo soliciten, así como las circunstancias que deban de concurrir en los peticionarios y las condiciones que se les haya de imponer para serles reconocido el expresado derecho.» El art. 10: «A los propietarios cultivadores directos de tierras sitas en zonas regables que expresamente lo soliciten no se les expropiará la superficie de las mismas que, de acuerdo con las normas señaladas en el Decreto aprobatorio del Plan General, pudiera serles atribuida. Esta superficie reservable será fijada en atención a la cabida de las fincas y sistemas de llevanza de la tierra. En todo caso, sería primordialmente tenida en cuenta la necesidad de instalar el mayor número de colonos posible, armonizando la consecución de este objetivo con los legítimos intereses de la propiedad privada y con el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola en la zona.»

Este sistema, aunque bien intencionado, supone un excesivo arbitrio en punto tan esencial como es la determinación del régimen jurídico de la propiedad reservada. Las reformas agrarias europeas

y la Ley de Bases de 1932 fijaban la cuota explotable de los fundos en un tanto por ciento de la superficie, progresivo conforme aumentaba la extensión del fundo, distinguiendo según sistema de cultivo, naturaleza del mismo, si eran o no de regadío las tierras, etc. La Ley de Reforma Agraria italiana señala que es expropiable una cuota de la propiedad directamente proporcionada a la extensión e inversamente a la renta catastral media, por hectárea, con lo cual, según BARASSI (9), tenderá a desaparecer la propiedad peor cultivada.

Creemos hubiera sido más adecuado un sistema análogo que fijara las bases de la expropiación en la Ley, permitiendo cierta libertad de movimientos a la Administración.

Interpretando dicho art. 10, señala LEAL (10) que «la cuantía de la reserva es fijada específicamente por cada zona, teniendo en cuenta primordialmente la necesidad de instalar el mayor número de colonos y el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola, fines que han de armonizarse entre sí y con los legítimos intereses de la propiedad privada... Secundariamente se tienen en cuenta para la aludida determinación otros factores, como la cabida de las fincas y el sistema de llevanza de las tierras, dentro de cuya amplia denominación han de comprenderse la clase de cultivo a que se dedican, las obras de transformación que al aprobar el Plan de Colonización se están realizando, y otros».

La finalidad básica de la Ley es el asiento de las familias campesinas, mediante la atribución de tierras, en especial de huertos familiares y unidades medias de explotación, que en su día hayan de constituir patrimonios familiares capaces para mantener a una familia y absorber su capacidad de trabajo. Señala LEAL (11) que «La colonización tiene una finalidad social por esencia, porque trata de modificar la estructura de la sociedad mediante la elevación de la posición social y del nivel de vida de los campesinos, en primer término, y de la población en general, después, y a esta supremá y definitiva finalidad se llega por dos caminos: uno, el de la redistribución de la propiedad, que es lo que frecuentemente se pretende que constituye un fin social, y otro, el del aumento de la

(9) Ob. cit., p. 383.

(10) Ob. cit., ps. 1053-1054.

(11) Ob. cit., p. 1043.

producción, que es el que se considera como fin económico. Pero realmente el fin económico no se persigue por sí mismo, sino como fin próximo y en función de medio para conseguir el fin social a que antes hemos aludido.

Resta sólo considerar si su realización puede suponer una realización de la producción agrícola; en cuyo caso estarían en contraposición las finalidades sociales y las económicas de la colonización. Esta objeción—ya clásica en todas las reformas agrarias—es recogida y resuelta por el mismo autor (12): «... se estima por algunos que al fragmentarse una gran explotación decrece el rendimiento del cultivo porque los parceleros tienen menos medios de cultivo.» Pero resuelve que pueden dotarles de estos medios, ya sea el I. N. C. (13), ya las asociaciones de tipo cooperativo (14). Aun en el supuesto de que las pequeñas explotaciones resultantes de la parcelación obtuviesen menor producción que la gran explotación en la zona de regadío, cosa poco probable (15), no debería de prescindirse por ello de la parcelación; las ventajas sociales que lleva anejas justificarían sobradamente una disminución de la productividad.

Claro está que la parcelación tendría un límite: no poner en peligro la subsistencia de la economía familiar ni arruinar la economía nacional. Pero como antes hemos dicho, la armonización de las finalidades económica y social de la colonización no es difícil, al menos en las zonas regables.

Quedan por examinar los restantes criterios a que ha de sujetarse la fijación de la superficie reservada. Tememos que los términos «legítimos intereses» de la propiedad privada encubran un equívoco fundamental: suponer una transacción entre la finalidad social de

(12) Ob. cit., pág. 1044.

(13) En este sentido, véase el punto 23 de la Orden de 27-V-53, a favor de los adjudicatarios de patrimonios familiares.

(14) GARRÉ: *Manual de Agricultura*, II, p. 842. A este respecto puede servir de base legal el punto 22 de la citada Orden, que prevé la constitución de asociaciones con fines de cooperación entre los titulares de patrimonios familiares.

(15) GARRÉ: Ob. cit., p. 844: «La pequeña propiedad de tipo familiar es la óptima en las fincas en que predomina la mano de obra: huertos, regadíos intensivos...; las unidades económicas así constituidas se caracterizan: por su intensidad cultural, trabajo regular en el año, actividades y medios máximos por Ha. y están definidas por la familia por unidad de trabajo o por la familia y la yunta si la base es una explotación extensiva.»

la colonización y los intereses, tal vez contrapuestos, de la clase de propietarios cultivadores directos (16). Los intereses de la propiedad privada quedan suficientemente salvaguardados con la indemnización que la Ley previene. Suponer que los intereses de la propiedad exigen la reserva de una parte importante de la superficie del predio es no conocer el espíritu de la Declaración XII del Fúero del Trabajo: «Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la nación, cuyo intérprete es el Estado.»

El criterio, pues, que comienzan es totalmente anómalo en una Ley de contenido y finalidad netamente sociales y nacionales. La propiedad privada no tiene intereses privativos que haya de armonizarse con los sociales por la razón de que la propiedad es reconocida por la misma Declaración XII como medio natural para el cumplimiento de las funciones individuales, familiares y sociales. Sólo, pues, armonizando debidamente unas y otras es por lo que la Ley señala la distinción fundamental entre tierras reservadas y, en exceso: no se pretende con ello reconocer un privilegio a los antiguos propietarios sino, por el contrario, arbitrar un medio de hacer cumplir a la propiedad su función social.

Finalmente, como índices secundarios de fijación de la cuota reservada, se tendrán en cuenta la cabida de las tierras y el sistema de llevanza de las tierras dentro de cuyo concepto, dice LEAL (17), «han de comprenderse la clase de cultivo a que se dedican las obras de transformación que al aprobarse el Plan de Colonización se estén realizando, y otros». Entendemos que deben también de incluirse los sistemas técnico-agronómicos de explotación y si el propietario es empresario agrícola o explota el predio por medio de administradores.

B) La fijación de superficies reservadas no supone, sin más, que los propietarios de la tierra afectada puedan conservarla incondicionalmente. Deberán realizar una declaración ante el I. N. C. en

(16) Apunta dicho peligro SEVERINO AZNAR: *Estudios Económico-Sociales*, p. 145, nota 2: «Las nuevas obras de irrigación pueden proporcionarles (al I. N. C.) considerables sumas de tierras gratuitas, porque no es conceible que esas obras que van a sextuplicar el valor de las tierras regables, se hayan hecho para hacer un regalo opulento a quienes menos lo necesitan.»

(17) Ob. cit., p. 1052,

el tiempo hábil fijado por dicha entidad con los requisitos previstos en el art. 9.^o, párr. 3.^o

Siendo la reserva de superficies un beneficio que el legislador concede al propietario cultivador directo en oposición al arrendador, es lógico que se condicione a aquellos requisitos que supongan la plena prueba de la condición que la Ley quiere privilegiar. Por consiguiente, el falseamiento o alteración de las circunstancias básicas del inmueble o del cultivo directo, verbigracia, cabida, clase de cultivo, duración del directo, hará incurrir al solicitante en la pérdida del citado beneficio y en la calificación de las tierras a que la declaración se refiere como en exceso.

C) Determinadas las posibles superficies reservables, de acuerdo con las normas fijadas por el Decreto aprobatorio del Plan General y con las declaraciones de reserva de los propietarios, el I. N. C. redactará un Proyecto de Parcelación de la zona en que se fijarán, de acuerdo con las directrices del art. 13, las tierras reservables y las en exceso de la zona (art. 13, párr. 5.^o). Tras el trámite previsto en el art. 15, párr. 1.^o, el Director general del I. N. C. aprobará el Proyecto que será apelable ante el Ministro de Agricultura, sin que su resolución admita recurso alguno (art. 15, párrafo 2.^o). Este Proyecto aprobado y firme es el que verdaderamente fija la situación jurídica y económica de las tierras afectadas por el Plan de Colonización; es un acto administrativo negocial que, recogiendo un conjunto de consideraciones técnicas, económicas y jurídicas, somete a la propiedad de la zona o bien al régimen jurídico de las tierras en exceso o al de las reservadas. Todas las normas hasta ahora estudiadas han sido promulgadas pretendiendo regular el acto culminante de este proceso: la aprobación del Proyecto de Parcelación formulado por el I. N. C.

III. *Tierras exceptuadas del régimen previsto en la Ley.*—Llamamos así a las que se encuentran en los casos previstos en la 3.^a y 4.^a disposiciones finales de la Ley. Están caracterizadas por un dato negativo: no estar sujetas a los vínculos y deberes de la Ley que comentamos, salvo de modo reflejo cuando no sea susceptible la parte exceptuada del fundo de ser cultivada normalmente (Disposición final 4.^a, párr. 3.^o). Por consiguiente, no precisan para

ser conservadas por sus propietarios la solicitud a que antes hicimos referencia.

Excluye la Ley de su ámbito de aplicación los terrenos sitos dentro del perímetro de las zonas regables que al publicarse el Decreto aprobatorio del Plan de Colonización estuvieran transformados en regadíos y cultivados normalmente (Disposición final 3.º).

Como señala el discurso de presentación del Ilmo. Sr. LAMOS DE ESPINOSA: «Durante el período comprendido entre la declaración de interés nacional y la aprobación del Plan, los propietarios deben seguir en el cultivo normal de sus fincas y además pueden realizar la transformación de aquella parte de su propiedad que sea posible, cultivando en regadío; bien con el agua que tomen de los canales construidos, bien mediante captaciones ó elevaciones, quedando protegidos en su esfuerzo por la Disposición final 3.º, que exceptúa de la aplicación de la Ley a las tierras que en el momento de aprobación del Plan se cultivasesen normalmente en regadío. Con ánimo de favorecer y estimular al propietario a que coadyuve a esta tarea, no se exige en este momento una intensidad predefinida en el cultivo en regadío...».

La Ley pretende con este precepto obtener una valiosa colaboración de los particulares en la obra colonizadora, aligerando de ese modo la labor administrativa a la par que evitar la inercia de los propietarios. Ahora bien, hay que hacer dos salvedades: a) Que pese al criterio expuesto, el Decreto de 14-XII-52 sobre intensidad exigible en la explotación de tierras reservadas a los propietarios establece que «a los efectos de que sea aplicable la excepción que establece la 3.º Disposición final de la Ley de 21-IV-49 en favor de las fincas situadas en zonas regables de alto interés nacional que al publicarse el Decreto aprobatorio del Plan General, estuviesen transformadas en regadío y cultivadas normalmente, se considerará que concurre esta última circunstancia cuando la realización del cultivo haya permitido conseguir un índice de producción bruta vendible equivalente al que señala el artículo precedente» (art. 2.º, párrafo 1.º). O sea, la intensidad del cultivo de las tierras exceptuadas deberá alcanzar el mismo nivel que el de las reservadas. b) El criterio seguido por el legislador de exceptuar las tierras transformadas con anterioridad a la fecha del Plan nos parece exagerada-

mente respetuoso con los precedentes propietarios de la zona. Colonizar no es tan sólo transformar las condiciones económicas de las tierras sobre las que recae la acción de la Administración; como hemos visto, su finalidad social es acusadísima: pretende elevar el nivel de vida de los campesinos y transformar el régimen jurídico de la propiedad. Eximir de los preceptos de la Ley al que se limita a intensificar la producción de sus tierras sin mejorar las condiciones de vida de los braceros que emplea resulta exagerado. Se debía de exigir como mínimo el que la explotación fuese calificada, o ejemplar, privilegiadas por el legislador por su carácter social.

También se consideran tierras exceptuadas aquellas comprendidas dentro del perímetro de la zona regable a las que no afecte la puesta en riego prevista en el Plan General y hayan de continuar cultivándose en el secano después de ejecutado el mismo (Disposición final 4.^o, párr. 1.^o). Siendo la finalidad de la Ley colonizar y distribuir las tierras puestas en regadío en las zonas regables, lógicamente no deberá aplicarse a aquellas fincas que no se hayan beneficiado con la citada transformación. Ahorá bien, ello no significa que queden exentas de otras disposiciones colonizadoras. En este sentido la Disposición final 1.^o, párr. 2.^o, señala que las expropiaciones que autoriza esta Ley no obstarán a las que, en su caso, puedan ser procedentes conforme a la de 27-IV-1946, o sea, a las que previene por razones de interés social. De este modo se podrá completar la obra colonizadora por otros medios que los que estrictamente ofrece la Ley que comentamos, parcelando y distribuyendo aquellas tierras que, aun no beneficiándose con la transformación en regadío, por sus características económicas o por las condiciones sociales de la zona, es susceptible de una mejor distribución y cultivo.

Cuando se trate de predio del que sólo una parte se halle comprendida dentro de los límites de la zona, los preceptos de la Ley se aplicarán únicamente a esa porción y no al resto de dicho inmueble (Disposición final 4.^o, párr. 2.^o). Son aplicables *mutatis mutandis* las observaciones hechas al párrafo anterior.

Cuando por aplicación de lo dispuesto en los dos párrafos precedentes hayan de quedar en poder de un propietario una porción o porciones de su finca que, a juicio del I. N. C., no sean susceptibles de una normal explotación, deberá éste Organismo, a petición del propietario, adquirirlas de acuerdo con las normas del art. 16.

El citado precepto es confuso y su interpretación ofrece dificultades de importancia. No establece qué extensión de tierra deba ser la suficiente para una normal explotación. Según el art. 1.^º de la Ley de 15-VII-54 sobre fijación de unidades mínimas de cultivo, se entiende por tal la extensión suficiente para que las labores fundamentales, utilizando los medios normales de producción, puedan llevarse a cabo con rendimiento satisfactorio (18). Según la misma Ley que nos ocupa, si bien para otro supuesto, será la cabida mínima señalada a la unidad de explotación de tipo medio de la zona (artículo 30). Creemos que, dada la finalidad familiar prevalente que tiene nuestro Derecho de Colonización, debe de aceptarse la segunda solución: siendo el ideal legislativo la explotación familiar, y no la mínima unidad de cultivo, deberá adquirir el I. N. C. toda porción de finca que no tenga la extensión mínima de la unidad de tipo medio, o sea de la familiar. De otro modo la parcelación de la zona regable produciría como efecto reflejo la creación de una serie de pequeños predios que si bien de por sí no serían antieconómicos no ofrecerían medio de vida ni de trabajo a la familia campesina.

Nos parece también defectuoso que sea el propietario el que pueda decidir si desea o no enajenar sus tierras al Instituto; tratándose de lograr que la tierra exceptuada logre llenar sus finalidades familiares y sociales, no puede quedar este objetivo al arbitrio del propietario, que, de ordinario, dado el apego que el campesino siente por su tierra, no solicitará del I. N. C. la adquisición.

Finalmente, resulta también oscura la norma al hacer referencia al art. 16 que regula el justiprecio de la tierra, de acuerdo con los precios mínimos y máximos en secano fijados en el Plan General correspondiente a cada una de las clases de tierra que existan (artículo 4.^º, párr. 1.^º, ap. i). ¿Cómo, pues, valorar con arreglo a los precios fijados para las tierras enclavadas en la zona regable aquellas porciones de tierra que están fuera de la misma?

La dificultad en parte se resuelve teniendo en cuenta que, según el art. 4.^º, párr. 3.^º, uno de los índices de fijación de estos precios habrá de ser el valor en venta de las fincas análogas situadas en la misma comarca, pero fuera de la zona regable. De todos modos

(18) Sobre dicha extensión, véase nuestro trabajo: *En torno al régimen jurídico de la mínima unidad de cultivo*, «Rev. Gen. Der.», julio-agosto 1955, página 475, en especial págs. 477 y 78.

hubiera sido más correcto fijar el justiprecio de acuerdo con los principios generales vigentes en la materia:

IV. *Régimen jurídico de las tierras reservadas.*—1) Condiciones técnico-económicas de la explotación agraria reservada:

a) El art. 13, párr. 2º, señala que cuando la superficie reservable sea igual o superior a la extensión de la unidad de tipo medio de la zona, se procurará que su agrupación en un solo predio se realice en torno a la parcela que sustente la casa de labor o la vivienda de la que sea, de todas las que posea el interesado, de mayor superficie o que disfrute de mejor situación atendiendo a su proximidad a poblados o vías de comunicación, al orden para tandeo del riego por acequias ó a otras circunstancias semejantes.

Se trsluce en este precepto la preocupación del legislador de conservar las unidades fundiarias. De poco sirve la reserva de terrenos al propietario cuando éstos carecen de casa-habitación o están muy alejados de ella. Igualmente la lógica exige conservar la mayor extensión posible de terrenos unidos en coto redondo o en un reducido número de parcelas, evitando de este modo la dispersión parcelaria que es pródromo de la pulverización de la propiedad.

Igualmente, y en la medida de lo posible, el propietario que ve cercenadas sus tierras no deberá perder las que gocen de más fácil acceso o de mejor situación: su derecho es preferente al colono nuevamente establecido.

b) Al mismo orden de consideraciones obedece el apartado 3º del citado artículo: «Si la superficie reservable hubiere de ser, con arreglo a las citadas normas, de cabida inferior a la señalada para la unidad de explotación de tipo medio en la zona, así como cuando, tratándose de propietarios cuyos predios afectados por el Plan General no alcancaren dicha extensión, fuere procedente, en su caso, asignarles las tierras suficientes para completar ésta, el Instituto determinará el emplazamiento que habrá de estar siempre subordinado a la situación de las tierras en exceso.»

En este supuesto en que la superficie reservable no alcanza la extensión óptima prevista por la Ley objeto de nuestro estudio, no existen las razones que en el caso anterior movían al legislador a agrupar la explotación en torno a la casa-habitación. Por ello goza el Instituto de discrecionalidad en la determinación de su emplazamiento.

La Ley prevé la adjudicación de tierras al propietario cuyos predios afectados por el Plan General no alcancen la extensión de la unidad de tipo medio en la zona. Aunque la Ley no lo establece expresamente, entendemos que sólo será concesionario de la parcela, adquiriendo su propiedad tras un régimen de amortización de acuerdo con las condiciones generales que para estas concesiones establece en la legislación vigente. Creemos que a la unidad de tipo medio así formada no le será aplicable la Ley de Patrimonios Familiares de 15-VII-52 y sus disposiciones complementarias.

2) *Limitaciones a la facultad de disponer.*—El art. 11, párr. 2º, establece que «el mismo carácter de tierras en exceso tendrá las adquiridas por actos *inter vivos* con posterioridad a la fecha del Plan». Las tierras reservables que se enajenan en el período comprendido entre la publicación del Decreto aprobatorio del Plan de Colonización y el plazo de un año a partir de la puesta en riego de la zona regable, momento en que se estimen las limitaciones a la libre disponibilidad de las tierras (art. 26), dejan de gozar de este carácter, y si bien la enajenación es válida es inoponible frente a la Administración y confiere a las tierras la calificación jurídica de en exceso.

Todas las reformas agrarias han vinculado de diversas formas la propiedad de la tierra durante el período transitorio comprendido entre la promulgación de la Ley y la expropiación de los terrenos necesarios; la enajenación, por alterar las condiciones sobre que se asientan tanto la expropiación como la reserva de tierras—extensión poseída por cada propietario, cultivo directo del mismo, etc.—, debe de ser inoponible al Estado aun siendo válida en sí. En nuestra Ley no solamente se declara irrelevante, sino que confiere la calificación de tierras en exceso; se presume que pretendió eludir la finalidad social de la Ley y que se hizo con ánimo especulativo pretendiendo lucrarse con la inminente plus valía del terreno.

3) *Obligación de transformar e intensificar el cultivo.*—Como anteriormente examinamos, la Ley no se contenta con regular las concesiones de terrenos adquiridos por la Administración, sino que dicta normas que pretenden incrementar la producción de las tierras reservadas al propietario, cumpliendo así el principio cardinal en

el Derecho Agrario de procurar la máxima productividad de la agricultura. En este sentido, el art. 27 señala: «Dentro de los cinco años siguientes a la declaración oficial de la puesta en riego, la explotación de todos los terrenos y unidades comprendidos en el sector o fracción de superficie de la zona a que la declaración se refiere, habrá de alcanzar los límites de intensidad previstos en el Plan correspondiente.» Ciertamente que el citado precepto no se refiere tan sólo a las tierras reservadas, sino, en general, a todas aquellas respecto de las que, conforme el art. 26, no se hubiese iniciado el expediente expropiatorio transcurrido un año desde la puesta en riego. Pero indudablemente la mayor parte de tierras afectadas por esta disposición tendrá la calificación jurídica de reservable.

La obligación de obtener un mínimo rendimiento lleva consigo la de transformar el cultivo de secano en regadío. El plazo previsto por la Ley es suficiente para conseguir la intensidad mínima en la producción que la Administración exige.

El Decreto de 14-XII-52 señala en su art. 1º: «La intensidad que ha de alcanzar la explotación en regadío de las tierras reservadas a los propietarios en las zonas regables, quedará definida exclusivamente al efecto previsto en el art. 27 de la Ley de 21-IV-49 por el índice de producción bruta vendible por hectárea, expresada en quintales métricos de trigo. Para las zonas con Planes Generales de Colonización aprobados con anterioridad a la fecha de este Decreto, el citado índice será de la cuantía que respectivamente señalen los Decretos aprobatorios de dichos Planes Generales.»

El Decreto citado se limita, pues, a regular la intensidad mínima de la explotación de tierras reservadas en los Planes de Colonización posteriores a su fecha, respetando los sistemas vigentes en la fecha de su promulgación. El índice adoptado obedece al criterio general del legislador español de referir los rendimientos agrarios al valor del trigo, principal producto agrícola de nuestra Península e índice de toda la economía. El referirse al número de quintales métricos de trigo vendible excluye, naturalmente, lo reservado para la próxima sementera; es indiferente si realmente se venden o son consumidos por el propietario. Por otra parte, tratándose de un rendimiento mínimo exigible, el criterio de producción bruta sirve suficientemente al propósito del legislador pese a no ser utilizable

para discernir las condiciones económicas concretas en que se realiza la explotación.

Para la obtención del citado mínimo, cuando los productos sean otros que el trigo—como, será normal en zonas de regadío—, se precisarán tablas de conversión de los mismos al rendimiento trigo.

La sanción por no transformar debidamente las tierras reservadas es la aplicación del régimen de tierras en exceso: «Terminado el período de cinco años que el art. 27 señala para ultimar la transformación de la zona, el I. N. C. podrá adquirir todas las tierras enclavadas en ésta pertenecientes a propietarios que en dicho momento no hubieren dado cumplimiento a la obligación de verificar la explotación de las mismas con el grado mínimo de intensidad previsto en el Plan General de Colonización. Será aplicable a estas transmisiones cuanto preceptúa el art. 16 de esta Ley, salvo que habrán de abonarse a los propietarios los gastos que hayan realizado durante el citado período, siempre que se ajusten a la finalidad del Plan, y que en todo caso se deducirá el importe de las obras realizadas por aquel organismo que los propietarios aún no hubieran saldado con éste» (art. 29).

La sanción que impone la Ley es la máxima que se puede aplicar al propietario: expropiarle su derecho. La propiedad reservada está profundamente socializada, difiriendo grandemente de la individualista del Código. No obstante, no por ello puede calificarse como función social (19).

La enajenación—por compra o expropiación—se verificará según las reglas del art. 16, o sea, por su valor en secano, de acuerdo con los precios máximos y mínimos que fijó el Decreto aprobatorio del Plan. Igualmente se habrá de abonar al particular el importe de los gastos por éste realizados que se ajusten a la finalidad del Plan, pero deducido el importe de las obras realizadas por el I. N. C. que todavía no hubiese satisfecho. En el primer concepto habrá que comprender aquellos que sean necesarios para la transformación de

(19) En este sentido, DE CASTRO, ob. cit., p. 399: «La obligatoriedad del cultivo no quita el carácter de Derecho Privado a las titularidades (propiedad, usufructo, colonato, aparcería) sobre las fincas, ni siquiera las califica de derecho deber propio de los officia de Derecho de familia; el cultivador explota la finca en beneficio propio, en su exclusivo interés, quedando sólo expuesto a las sanciones legales (como no mérecedor de la protección jurídica) si su conducta resulta contraria al bien común.»

la explotación de su predio, incluso aquellos que le corresponda abonar parcialmente, como son los de interés común y privado (art. 24). En este caso, según el art. 27 ya citado, párr. 1.º, inciso 2.º, no procederán las subvenciones que el I. N. C. concede a los particulares, previstas en el art. 24.

ENRIQUE FOSAR BENLOCH
Licenciado en Derecho

ESTUDIOS DE DERECHO HIPOTECARIO Y DERECHO CIVIL

POR

D. JERONIMO GONZALEZ Y MARTINEZ

Prólogo del Excelentísimo Señor Don José Castán Tobeña.
Presidente del Tribunal Supremo.

Precio de la obra: 175 pesetas

Publicados los tres tomos.

Envíos contra reembolso, con aumento de dos pesetas.

Los pedidos a la Administración de

REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO

ALCALÁ, 16, 5.º, n.º 11 - MADRID