

ESPECIALIDADES DE LA EXPROPIACION FORZOSA EN MATERIA AGRARIA

SUMARIO: I. DELIMITACIÓN FORMAL DE ESTE ESTUDIO: a) El concepto de «institución», las «instituciones especiales» y las «especialidades». b) Aplicación a la materia de este estudio. Justificación del punto de vista elegido. c) Plan general a seguir.—II. EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXPROPIACIÓN: A) Nociones generales. B) Especialidades en materia agraria: a) En cuanto a los elementos: a') Personales. b) En cuanto al procedimiento: a') *Declaración de necesidad de ocupación*. b') *Determinación del justo precio*.—III. Los PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE EXPROPIACIÓN: A) Nociones y distinciones previas. B) Inexistencia de alguno en materia agraria. Especialidades de los mismos en esta materia: a) *En cuanto al procedimiento de urgencia*: a') Declaración de necesidad de ocupación. b) *En cuanto a la expropiación por zonas o grupos de bienes*: a') Determinación del justo precio. c) *En cuanto a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad*. d) *En cuanto a la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones*: a') Declaración de necesidad de ocupación. b') Determinación del justo precio. c') Pago y toma de posesión.—IV. LOS PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS FUERA DEL DERECHO GENERAL DE EXPROPIACIÓN: A) Delimitación material y formal de los mismos. B) Procedimientos especiales en materia agraria: a) *La expropiación forzosa por causa de interés social*: a') En cuanto a los elementos: a'') Personales. b'') Reales. c'') Causales. b') En cuanto al procedimiento: a'') Declaración de interés social. b'') Declaración de necesidad de ocupación. c'') Determinación del justo precio. d'') Pago y toma de posesión. e'') Instrumentación formal de las garantías. b) *El caso de la concentración parcelaria (y otros análogos)*: a') Naturaleza jurídica: polémica. b') Especialidades: En cuanto al procedimiento: a'') En general. b'') Declaración de utilidad pública. c'') Pago y toma de posesión. C) Especialidades de estos procedimientos en materia agraria: a) *La expropiación de fincas mejorables*: Procedimiento general. Especialidades: a') En cuanto a los elementos reales. b') En cuanto al procedimiento: a'') Declaración de interés social. b'') Determinación del justo precio. c'') Pago y toma de posesión. b) *La expropiación de patrimonios familiares*: Procedimiento general. Especialidades: a') En cuanto a los elementos personales. b') En cuanto al procedimiento: a'') Instrumentación formal de las garantías. c) *La expropiación de explotaciones familiares mínimas*: Procedimiento general. Especialidades: a') En cuanto a los elementos personales. b') En cuanto al procedimiento: a'') Declaración de interés social. d) *La expropiación por colonización y parcelación de grandes zonas regables*: Procedimiento general. Especialidades: a') En cuanto al procedimiento: a'') Declaración de utilidad pública. b'') Declaración de necesidad de ocupación. c'') Determinación del justo precio. d'') Instrumentación formal de las garantías.

I.—DELIMITACIÓN FORMAL DE ESTE ESTUDIO.

a) Una de las figuras más felices de que la dogmática pandectística ha dotado a la técnica jurídica ha sido la de la *institución*. De esta figura existen, sin embargo, dos caras, que obedecen a otras tantas concepciones del Derecho. La una —la más divulgada— es la cara que podríamos llamar «francesa» de la institución, desde la cual ésta se nos aparece con un cierto aspecto místico y difuso: como un «organismo con fines de vida y medios de acción superiores en poder y duración a los individuos que la componen», según la definición de su más caracterizado expositor (1). La otra cara es la que interesa al jurista técnico, aquella que ha venido a hacer de la institución uno de los elementos básicos de la moderna construcción jurídica: es la cara «alemana» de la institución, la que la define como el «conjunto de disposiciones concernientes a una relación jurídica» (2). Según este concepto, puramente técnico, la institución se sitúa en el sistema escalonado de los elementos de construcción del Derecho como un tipo más amplio que la «relación jurídica» y algo menos que el «sistema», «rama» o «parte del Derecho» (3).

No existe, sin embargo, dentro del arsenal de la técnica jurídica un tipo único de institución, sino que bajo ese rótulo pueden agruparse diversas clases de instituciones, de forma que entre ellas existen unas relaciones, no sólo —como es obvio— de coordinación, sino también de subordinación o —para servirnos de un expresivo término de la Botánica— de imbricación, que hace que una institución más amplia contenga en sí, sin mengua alguna de su naturaleza, otras instituciones de más concreto alcance (4).

(1) George RENARD: *La théorie de l'institution. Essai d'Ontologie juridique*, París, 1930, página 168. Vid., principalmente, dentro de esta corriente: Del mismo: *Philosophie de l'institution*, París, 1939; Maurice HAURIOU: *La théorie de l'institution et de la fondation*, «Cahiers de la nouvelle journée», 1925; y J. T. DELOS: *La théorie de l'institution*, París, 1931. La institución, desde este punto de vista, se contempla como una categoría filosófico-jurídica y, desde luego, sociológica (aspecto entitativo).

(2) Esta definición es la que le diera BERNHARD WINDSCHEID (*Lehrbuch des Pandektenrechts*, 8.ª edición, aumentada por T. KIPP, Frankfurt am Main, 1906, vol. I, § 37) y coincide, esencialmente, con las de la pandectística de la época (DERNBURG, REGELSBERGER...) y aun con las de la ciencia jurídica posterior (vid., por todos, la conocida obra de ENNECERUS-KIPP-WOLFF-NIPPERDEY: *Derecho civil*, trad. esp. de PÉREZ GONZÁLEZ Y ALGUER, «Parte general», tomo I, vol. I, Barcelona, 1934, pág. 286). Todas estas definiciones, por tanto, miran a la institución como un elemento de *técnica jurídica* (aspecto instrumental).

(3) Cfr. DE CASTRO: *Derecho civil de España*, Parte general, I, 3.ª edición, Madrid, 1955, pág. 628; y, aunque en sentido algo diferente, CASTÁN: *Teoría de la aplicación e investigación del Derecho*, Madrid, 1947, págs. 345-346.

(4) DE CASTRO ha combatido esta concepción, que él llama «cuantitativa», de la institución (ob. y loc. cit.). Pero, sin afán polémico aquí, me parece que este modo de ver las cosas puede ser muy útil —y de hecho lo es— a la Dogmática jurídica. (Aparte de que esta supuesta concepción cuantitativa envuelve también criterios cualitativos, como en seguida se dirá.)

A la institución base o raíz de un grupo cualquiera de instituciones damos el nombre de *institución general*, en tanto que a las que se implican en aquélla las llamamos *instituciones especiales*. Esta distinción entre instituciones generales y especiales indica, ya por su misma terminología, que existen criterios diferenciales de carácter *cualitativo*, con lo que —claro está— el reproche de que sea puramente cuantitativa queda fuera de razón. Y así ocurre, en efecto. El tipo de la institución general no tiene por qué adaptarse rígida y uniformemente a todos y cada uno de los supuestos de hecho que puedan caer bajo él. Y esto —debido, como tantas otras características del Derecho, a la inagotable variedad de lo «dado» frente a lo «construído» (5)— es justamente lo que justifica el hablar de «instituciones especiales» dentro y con referencia a una más amplia y cualitativamente distinta «institución general».

Sin embargo, no toda variación de la institución general puede conceptuarse como institución especial. Aquí, pues, conviene hacer entrar otro elemento técnico que, acaso, no ha tenido toda la fortuna que su propia significación dentro del esquema total de la construcción jurídica hubiera debido depararle. Me refiero al concepto de *especialidad*. Las especialidades se imbrican igualmente dentro de las instituciones jurídicas; representan el grado inmediatamente inferior (de carácter también cualitativo y no sólo cuantitativo) a las instituciones especiales, pero pueden referirse asimismo a éstas, y no sólo a la respectiva institución general. De forma, pues, que una simple variación del esquema formal de la institución general significa una «especialidad», pero sólo cuando esas variaciones alcanzan una sustancialidad en sí mismas (no por su número, sino —insisto— por la importancia cualitativa en el conjunto) merecen calificarse de verdaderas «instituciones especiales».

b) Las tres categorías delimitadas van a servirnos de guía para introducirnos con cierto orden en una materia como la que sirve de título al presente estudio; materia que, al menos en lo que se me alcanza, no ha sido objeto entre nosotros de una consideración de índole técnica y estructural como la que, sirviéndome de aquellas categorías, pretendo hacer aquí (6). Se trata, en efecto, de tomar una institución —la expro-

(5) Para utilizar los términos elevados a auténticas categorías jurídicas por François GÉNY en su conocida obra *Science et technique en Droit privé positif*, 4 vols., París, 1916-1924.

(6) Sin propósito exhaustivo y a título de mera orientación, ofrezco una bibliografía seleccionada de algunos de los estudios sobre el tema:

A) *Sobre la expropiación en general* (a partir de la nueva legislación): GARCÍA DE ENTERRÍA: *Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, «Anuario de Derecho civil», VIII, 4, 1955, págs. 1.023 ss.; del mismo: *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956; GONZÁLEZ PÉREZ: *La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 31, 1955, págs. 257-288; y RODRÍGUEZ MORO: *La expropiación forzosa*, Madrid, 2.ª edición, 1962.

B) *Sobre la expropiación en materia agraria*: FRUTOS ISABEL: *El interés social*, «Boletín de la Universidad de Santiago de Compostela», 67, 1959, págs. 245-281; GUAITA: *Derecho administrativo especial*, vol. III, Zaragoza, 1964, págs. 241-263; LAMO DE ESPINOSA: *La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social en la juris-*

piación forzosa— y de observarla desde un concreto punto de vista material: el agrario. Al operar así, estamos ya efectuando una selección singular de una figura que tiene, de por sí, carácter de «institución general», en cuanto que se integra formalmente —de acuerdo con la definición de la institución que antes transcribíamos— por un conjunto orgánico de normas concernientes a una determinada relación jurídica. Ahora bien, al instalarnos en esa perspectiva concreta —la de la materia agraria—, el instituto expropiatorio comienza a mostrarnos una serie de características que le dan un aspecto abigarrado y hasta puede que, a primera vista, un tanto confuso. Pero si en esta operación nos servimos de los elementos técnicos antes mencionados, advertimos que, merced a ellos, esa confusión puede ser convertida en un cierto orden, en un cierto sistema cuyas estructuras clave son precisamente, junto a la del instituto general expropiatorio, las «instituciones especiales» en materia agraria y, para aquellas variaciones que no tienen la suficiente entidad para ser consideradas tales, las «especialidades» de una y otras instituciones, referidas igualmente a la materia agraria.

La elección de este criterio de ordenación de carácter formal reúne, a mi modo de ver, ventajas de índole técnica y científica que le aventajan sobre los criterios más utilizados (material u objetivo —(7)—, causal, etcétera). Pero, además, a esas ventajas se suma otra que, para el jurista técnico, viene a ser aquí «miel sobre hojuelas». Y es, en efecto, que ese criterio se adapta sin ninguna violencia a nuestro vigente sistema positivo acerca de la expropiación forzosa: Que ésta constituye de por sí, desde el punto de vista del ordenamiento legal español, una institución general, resulta obvio y confirmado por la feliz circunstancia de que hoy disponemos de un cuerpo legal único y sistematizado acerca de esta institución (8). Por otro lado tenemos, además, que el sistema de vigencias subsidiarias de los procedimientos especiales fuera del Derecho general

prudencia, «Revista de Estudios Agro-Sociales», 10, 1955, págs. 7-63; MONTERO y GARCÍA DE VALDIVIA: *La expropiación por causa de interés social en la agricultura*, «Anuario de Derecho civil», 5, 1952, págs. 1.329-1.348; y RUIZ SERRAMELERA: *Concepto y fundamento de la expropiación por causa de interés social*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 34, 1958, págs. 64-84.

En torno a la *justificación material* de las especialidades de la expropiación en el sector agrario (y, con menor importancia, en los otros sectores) está abierta una polémica, en la que, dado el carácter eminentemente técnico y formal de este trabajo, no vamos a entrar aquí. En defensa de estas especialidades milita, sobre todo, LAMO DE ESPINOSA (ob cit.); en contra, GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ PÉREZ y GUAITA (obs. cits.).

(7) Que puede, sin embargo, ser utilizado junto con el formal que propugno, tal y como se hace en el presente estudio; es decir, para acotar, cuando la índole del trabajo lo requiera, la materia sobre la que se va a operar.

(8) Cuerpo legal que se construye a los tres niveles en los que debe vivir, normativamente, toda institución: el constitucional o fundamental (art. 32, 2, del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945); el legal (Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954; de ahora en adelante: LEF) y el reglamentario (Reglamento de la Ley, dictado por Decreto de 26 de abril de 1957; de ahora en adelante: REF). En cuanto al carácter «único» de este cuerpo legal, vid. lo que en seguida se dirá acerca de los procedimientos especiales fuera del Derecho general de expropiación.

que regula la expropiación ha sido ordenado siguiendo un criterio eminentemente formal. Si este criterio no es, taxativamente, el que aquí se propugna, sin embargo no choca con él y puede ser aplicado, como espero quepa advertir a lo largo de este trabajo, sin desfigurar el criterio selectivo operado por el propio legislador (9). Por último, no debe olvidarse que la propia LEF regula separadamente, en su Título III, los que ella misma llama «procedimientos especiales», cuya naturaleza y justificación se razonan ampliamente en su Exposición de Motivos, siempre sobre la base de criterios de índole preferentemente formal.

c) De esta manera quedan descritos, a grandes rasgos, los instrumentos de que vamos a servirnos en nuestra labor, la materia sobre la que hemos de utilizarlos y el propósito concreto que nos mueve en esta tarea. Antes de emprender el estudio pormenorizado del tema conviene ofrecer, sin embargo, a modo de primicia, un panorama general de su desarrollo. La perspectiva material elegida —el Derecho agrario— va a conducirnos al estudio de tres grandes grupos de normas; grupos que resultan de aplicar el criterio formal elegido a la totalidad de la materia expropiatoria de interés agrario. El primer grupo viene formado, en solitario, por la *institución general* misma de la expropiación, cuya regulación se contiene en el Derecho común de la misma y en cuyo procedimiento, sin que ello afecte a su generalidad, pueden advertirse ciertas especialidades en materia agraria. El segundo grupo de normas, cuyo soporte legal no presenta solución de continuidad con el primero, es el de los *procedimientos especiales* regulados e institucionalizados por el propio Derecho general de expropiación (10). El estudio de estos procedimientos nos llevará a la conclusión de que ninguno de esos procedimientos constituye una «institución especial» en materia agraria, pero que, en cambio, pueden apreciarse «especialidades» en algunos de ellos a tenor de ese punto de vista. En el tercero y último grupo examinaremos, en fin, los *procedimientos expropiatorios al margen del Derecho general de expropiación*, entre los cuales he creído posible distinguir asimismo entre procedimientos o «instituciones especiales» propiamente dichas y simples «especialidades» de aquéllos en materia agraria.

(9) La determinación de las disposiciones vigentes en materia de expropiación forzosa ha sido hecha por Decreto de 23 de diciembre de 1955, haciendo uso de la autorización otorgada por la disposición final 3.ª de la LEF. En la Exposición de Motivos de dicho Decreto se justifica el criterio seguido, que consistió, en esencia, en clasificar las normas anteriores sobre la materia en tres grupos: las que se oponían a la Ley vigente, que quedaban derogadas sin necesidad de declaración expresa; las que, aun aludiendo a materias relacionadas con la expropiación, no se consideraban afectadas por la Ley, «por regular trámites preparatorios o aspectos complementarios del procedimiento expropiatorio en su sentido estricto», que tampoco se creyó necesario mencionar, «pues su vigencia se deduce de su propio carácter»; y, en fin, aquellas disposiciones que, «sin contradecir el espíritu de la Ley vigente, marcan *especialidades* dignas de ser conservadas, por el carácter específico de las mismas y la finalidad que venían a satisfacer». A este último grupo de normas es al que se refiere, en concreto, el Decreto, cuyos criterios de índole formal (derogación y vigencia, procedimiento común y especialidades) pueden advertirse de lo transcrito.

(10) Fundamentalmente, como luego veremos, por el Título III de la LEF.

II.—EL PROCEDIMIENTO GENERAL DE EXPROPIACIÓN.

A) Dentro del régimen orgánico tanto de la LEF como de su Reglamento (11) cabe distinguir, con la relatividad con que debe tomarse este género de clasificaciones, las normas de índole material sobre la expropiación (Títulos I y V) de las de carácter formal (12), las cuales, a su vez, se bifurcan en una doble dirección: la del «procedimiento general» de expropiación (Título II) y la de los «procedimientos especiales» en la misma materia (Título III). Pues bien, vamos a ocuparnos ahora de la mecánica del primero de aquellos procedimientos o, en otras palabras, de la estructura de la «institución general» de la expropiación, procurando resaltar en ella cuanto constituya, en rigor, una «especialidad» de la misma en materia agraria. Mas, antes de entrar en el examen pormenorizado de aquellas especialidades, conviene trazar en pocas líneas el esbozo general del procedimiento expropiatorio, para ir luego colocando sobre esta armadura elemental las peculiaridades que, a nuestro propósito, interesa destacar (13).

Formalmente, la potestad expropiatoria se ordena en torno a unos *elementos* y a un *procedimiento* en el que aquéllos actúan. Los elementos pueden, por su parte, distinguirse en *personales* (expropiante, expropiado y beneficiario, principalmente), *reales* (los objetos expropiables) y *causales* (la utilidad pública o el interés social). En cuanto al procedimiento, se ordena en cuatro momentos clave, de los cuales el primero es caracterizado por la propia Ley como «previo»: 1) *la declaración de utilidad pública o interés social*; 2) *la declaración de necesidad de ocupación de los bienes*; 3) *la determinación del justo precio*; y 4) *el pago y toma de posesión*.

B) Dentro de este esquema general de la expropiación general se aprecian como especialidades de interés en materia agraria las siguientes:

(11) Obsérvese cómo éste sigue el mismo criterio divisorio que aquélla. Esta es la técnica reputada ideal en la elaboración de los Reglamentos (vid., por ejemplo, el dictamen del Consejo de Estado de 4 de junio de 1959, en el expediente número 25.087, en: *Consejo de Estado: Recopilación de doctrina legal*, 1958-59, Madrid, 1961, número marginal 263), y por ello el de la LEF ha sido justamente alabado.

(12) Prescindiendo del Título IV —el más desencajado en el sistema—, que regula figuras «afines» y que sirvió, además, como es sabido, para adelantar el principio de responsabilidad general de la Administración, que luego fué consagrado por el Título IV de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (texto refundido por Decreto de 26 de julio de 1957).

(13) Esta armadura es aplicable, además, no sólo al procedimiento general de expropiación, sino también a los especiales de la LEF y, con alguna variación, a los regulados por otros cuerpos legales. De ahí que vayamos a servirnos de ella constantemente a lo largo de este trabajo.

a) *En cuanto a los elementos.*

a') *Personales.*

1) Con la categoría técnica de *interesados* da paso el sistema legal expropiatorio (14) a otros sujetos titulares, no del bien expropiado, sino «de derechos reales e intereses económicos directos» sobre el mismo (artículo 4, 1, LEF) (15). Pues bien, dentro del procedimiento expropiatorio general, la LEF ofrece la posibilidad de que el *arrendatario de fincas rústicas* acceda a esa categoría de interesado (art. 4, 1). Y todavía más: la peculiaridad del derecho arrendaticio (16) se potencia aquí hasta el extremo de ordenarse la apertura de un «expediente incidental» para estos interesados (art. 4, 1, LEF), prohibiéndose acordar indemnización independiente a los interesados en general, *a excepción de los arrendatarios rústicos o urbanos* (art. 6, 2, REF).

b) *En cuanto al procedimiento.*

a') *Declaración de necesidad de ocupación.*

1) En el artículo 23 LEF se reconoce al expropiado un derecho que incide de modo muy directo en interés de las explotaciones agrarias: el derecho de ampliación unilateral del objeto expropiado. Tiene su aplicación esta facultad en los casos en que la necesidad de ocupación se refiera sólo a una parte de *finca rústica* o urbana, «de tal modo que, a consecuencia de aquélla, resulte antieconómica para el propietario la conservación de la parte de finca no expropiada». Los motivos que obligaron al legislador a arbitrar este derecho no requieren ser glosados (17). Baste con añadir que el artículo 22 LEF desarrolla el precepto, exigiendo al propietario que exponga en su solicitud «las causas concretas determinantes de los perjuicios económicos, tanto por la alteración de las condiciones fundamentales de la finca, como de sus posibilidades de aprovechamiento rentable».

(14) Esta categoría se consagra en el artículo 19, 3, REF.

(15) Para BALLARÍN, el titular de una explotación agraria «tiene interés económico directo sobre la cosa expropiable», lo que constituye una manifestación del valor organizatorio reconocido en nuestro Derecho a ese género de explotación (*Derecho agrario*, Madrid, 1965 pág. 269).

(16) Sabido es que, a la vista de nuestro Derecho especial sobre arrendamientos, tanto rústicos como urbanos, la doctrina se ha preguntado por la verdadera naturaleza del derecho arrendaticio, cuyos caracteres personales se han desfigurado grandemente. Entre la bibliografía sobre el tema, aparte de las obras de carácter general, vid., especialmente: BLOCH: *Arrendamiento de inmuebles*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1948, págs. 481 ss.; FONCILLAS: *La cesión del arrendamiento y el problema de su realidad*, en la misma Revista, 1928, págs. 671 ss.; MORENO MOCHOLÍ: *Sobre la naturaleza jurídica del derecho del arrendatario*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1948, págs. 22-56; NART: *Ex-arrendamientos*, «Anuario de Derecho civil», IV, 3, 1951, págs. 891-984; PUIG PEÑA: *Arrendamiento*, en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. II, Barcelona 1950, págs. 838 ss.; y VALLET DE COYTISOLO: *Hipoteca del derecho arrendaticio*, Madrid, 1951.

(17) Vid., por ejemplo, el reciente comentario elogioso de BALLARÍN (ob. cit., páginas 269-270).

b') *Determinación del justo precio.*

1) A los efectos de incoación de un único expediente, el artículo 27 LEF califica como «unidad económica», entre otras, las *fincas rústicas* «cuando se hallen inscritas o fueren susceptibles de inscripción bajo un mismo número, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Hipotecaria». Esta acertada remisión a la legislación inmobiliaria registral, que pone en debida relación el Derecho expropiatorio con el referente a dicha rama, significa la introducción en el régimen legal de la expropiación del concepto de «finca» o entidad hipotecaria y, por lo que se refiere en concreto a los predios rústicos, de las llamadas «fincas discontinuas» o «anormales», entre las que se cuentan los «términos redondos» o «lugares» de los foros gallegos y asturianos (art. 8, 1.º, de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946) y las «explotaciones agrícolas» que formen «una unidad orgánica» (art. 8, 2.º, de la misma Ley) (18).

2) Otra interesante especialidad en la fase de justiprecio del procedimiento general de expropiación, a efectos agrarios, se refiere a la composición de los Jurados Provinciales de Expropiación. En esta composición hay, como es sabido, unos miembros fijos y otros que varían según cuál sea el objeto expropiado. Pues bien, cuando se trate de *fincas rústicas*, el funcionario técnico del Jurado habrá de ser un *Ingeniero Agrónomo*, al que sustituirá un *Ingeniero de Montes* «cuando el principal *aprovechamiento* de la finca expropiada sea el *forestal*». Y todavía este elemento puede variar, si se tiene en cuenta la posibilidad de aplicar un criterio analógico cuando se trate de otros tipos de bienes (art. 32, 1, b, LEF) (19).

3) En materia de valoraciones, dentro del mismo procedimiento expropiatorio general, la contemplación de la singularidad de las fincas rústicas y productos agrícolas genera varias especialidades:

3, 1) La valoración de las *fincas rústicas* ha merecido del legislador la fijación de unos criterios propios y adecuados a su peculiaridad. Dicho valor, en efecto, se determina «por la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal la renta líquida de rústica aumentada en un 5 ó en un 10 por 100, según sea catastrada o amillarada, y el valor en renta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarcal» (art. 39 LEF, desarrollado por el artículo 42 REF), con lo que se intenta tender un puente entre el irrealismo de los valores fiscales y el «ultrarrealismo», tantas veces especulativo, de los valores comerciales. De todas formas, cuando ese puente resulte difícil de sostener con equidad —lo que, por desgracia, sucederá a me-

(18) Sobre el concepto técnico de estas «entidades hipotecarias anormales», vid., por todos: ROCA SASTRE: *Derecho hipotecario*, 5.ª edición, vol. II, Barcelona, 1954, páginas 62 ss.

(19) El artículo 32, 1, REF es aún más explícito: este vocal será en los demás casos «aqueel funcionario técnico más idóneo, a juicio de la entidad expropiante». El número 2 de este mismo precepto declara además, como incompatibilidad específica de interés en materia agraria, que estos funcionarios «no podrán prestar servicio en las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias o en la C. N. S.».

nudo—, quedará abierta la posibilidad de recurrir al «criterio estimativo más adecuado», a que se refiere el artículo 43 LEF.

3, 2) Para la valoración de los *derechos arrendaticios*, tanto sobre fincas rústicas como urbanas, cuya determinación se tramita, como antes vimos, mediante «expediente incidental» (art. 4, 1, LEF), se ordena aplicar la legislación especial de arrendamientos (art. 44 LEF), precisando el artículo 44 REF que la indemnización así fijada sólo se abonará «cuando la expropiación lleve consigo la privación definitiva del uso y disfrute de la finca por el titular arrendaticio, pero no cuando la privación de derechos inherentes a la expropiación sea compatible con la continuidad del contrato arrendaticio entre sus primitivas partes, en cuyo caso la indemnización a los arrendatarios será la determinada para las ocupaciones temporales».

3, 3) Por último, no sólo las tierras, sino también los productos del campo se contemplan a efectos de su debida indemnización, disponiéndose que las cosechas pendientes o las labores de *barbechera* efectuadas al tiempo de la ocupación, se abonarán «a quien corresponda» (art. 45 LEF) (20).

III.—LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE EXPROPIACIÓN.

A) Como al principio del apartado anterior veíamos, las normas de carácter formal de la legislación expropiatoria se separan en dos grandes grupos: las referentes al «procedimiento general» de expropiación (Título II) y las que se refieren a los «procedimientos especiales» en la misma materia (Título III). Vistas las especialidades en materia agraria en cuanto al procedimiento general de expropiación, vamos a ocuparnos ahora de las que miran a los procedimientos especiales o, si se quiere, a las «instituciones especiales» reguladas por el Derecho común de expropiación. Pero, a tal fin, convendrá dar antes algunas nociones sobre el carácter y número de tales procedimientos.

En el Título III, tanto de la Ley como del Reglamento sobre expropiación, se contienen ocho capítulos, que no corresponden a otros tantos procedimientos especiales de expropiación, sino, por lo menos, a diez, puesto que los capítulos IV (expropiaciones por entes locales o por razones de urbanismo) y VI (expropiaciones por causa de colonización o de obras públicas) agrupan dentro de sí, cada cual, dos procedimientos enteramente independientes el uno del otro. Por otro lado, no todos estos procedimientos son regulados por esa legislación, sino que, con relación a algunos, se limita a remitirse a su respectiva regulación especial (colonización, expropiaciones y requisas militares) o introduce algunas modificaciones en esa regulación (entes locales, obras públicas) o incluso alterna el régimen con el marcado por otras normas específicas

(20) «A los que por cualquier título hubiesen de percibir los *frutos* o *cosechas* pendientes o realizado los trabajos de *barbechera* u otras *labores análogas*», aclara el artículo 45 REF.

(incumplimiento de la función social de la propiedad). Finalmente, hay que contar también entre los procedimientos especiales el de urgencia, pues si bien la Ley lo regula dentro del procedimiento general (además, con una colocación sistemática nada afortunada), parece obvio que reúne las suficientes características como para ser conceptualizado como un verdadero procedimiento especial.

B) Del examen de los procedimientos especiales de expropiación puede apreciarse que no hay ninguno de materia *específicamente agraria*. En algunos, como veremos, su utilización revestirá una importancia grande e incluso predominante para fines agrarios. Pero, en rigor, esos mismos no pueden calificarse de «procedimientos especiales en materia agraria», puesto que su objeto rebasa o es susceptible de rebasar ese ámbito material. Ello no obsta, sin embargo, a la existencia de interesantes «especialidades» de esos procedimientos en materia agraria. A su consideración vamos a dedicar las siguientes páginas.

a) *En cuanto al procedimiento de urgencia.*

a') *Declaración de necesidad de ocupación.*

1) La regla 3.^a del artículo 52 LEF da normas acerca del levantamiento del *acta de ocupación* de los terrenos en este género de expropiación, haciendo mención expresa de algunos extremos de interés agrario, al decir que «tratándose de terrenos cultivados se hará constar el estado y extensión de las cosechas, los nombres de los cultivadores y el precio del arrendamiento o pactos de aparcería en su caso».

2) El depósito previo a la ocupación recibe también tratamiento peculiar cuando se trata de expropiar *fincas rústicas*, pues si en el caso de las amillaradas el depósito equivaldría, tanto en las rústicas como en las urbanas, «a la capitalización, al interés legal, del líquido imponible, declarado con dos años de antelación, aumentado en un 20 por 100», cuando se trate de fincas catastradas se introduce una discriminación: mientras que en las urbanas la capitalización se hace sobre el líquido imponible, en las rústicas ese cálculo se efectúa sobre «la renta líquida» (regla 4.^a del art. 52 LEF).

3) Finalmente, se reconoce expresamente el derecho a indemnizaciones adicionales «por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación», entre los que se enumeran las «cosechas pendientes», seguidas de una fórmula de analogía («otras igualmente justificadas») (regla 5.^a del mismo artículo).

b) *En cuanto a la expropiación por zonas o grupos de bienes.*

Aunque este procedimiento no debe, en puridad, calificarse de «agrario», es lo cierto que su campo de aplicación, como observa GUAITA (21), será las más de las veces el del Derecho agrario, como lo revela la propia LEF al mencionar como posible objeto expropiatorio del mismo las

(21) Aurelio GUAITA, ob. y vol. cit., págs. 261-262.

«grandes zonas territoriales o series de bienes susceptibles de una consideración de conjunto» (art. 59) (22).

a') *Determinación del justo precio.*

1) Por lo demás, este procedimiento no contiene más especialidad digna de mención a nuestro propósito que la importancia que en él cobra la formulación del *proyecto de clasificación* de las zonas o clases de bienes a expropiar, en el que la debida ponderación de los elementos se logra «asignando precios máximos y mínimos de valoración para cada uno de estos polígonos o grupos así distinguidos, con módulos de aplicación en su caso» (art. 61 LEF), debiendo tenerse especialmente en cuenta en la formulación de dicho proyecto, además de la naturaleza económica de los bienes, «la situación, calidad o clase de los *terrenos* o de los bienes, su *producción, cultivos, rendimiento*, valor en venta, riqueza imponible, cuota de contribución que les corresponda y *demás características* que les sean homogéneas (art. 77, 1, REF).

c) *En cuanto a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.*

Es este otro procedimiento que, si no puede calificarse con todo rigor de «agrario», puede, en cambio, decirse que es en ese terreno donde ha encontrado sus más audaces aplicaciones (23), debiendo además destacarse, con GUAITA (24), que el antecedente directo del procedimiento especial de este nombre en la legislación general de expropiación lo constituye, precisamente, la expropiación de fincas mejorables; es decir —y como en su momento veremos—, una especialidad del procedimiento expropiatorio especial más interesante en materia agraria: la expropiación por causa de interés social.

Esta institución de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad viene a ser, sin embargo, entre nosotros (25), una especie de institución-cuadro, cuyas reglas carecen de aplicación directa,

(22) Vid., no obstante, la matización que introduce el Reglamento, al hablar del caso de «la ejecución de una obra» (art. 75). Esta limitación es, con todo, tan amplia, que no creo que se haya restringido con ella el supuesto contemplado por la Ley.

(23) Este procedimiento lleva ínsita la audacia en su propia sustancia, si por audacia se entiende el institucionalizar el moderno concepto «social» y «funcionalista» de la propiedad frente al liberal clásico que consagraba el artículo 348 del Código civil (aunque, como observa BALLARÍN, ob. cit., pág. 61, la definición de la propiedad contenida en el Código civil, art. 348, es mucho menos absolutista que la equivalente del Código francés).

(24) GUAITA, ob. y vols. cit., pág. 259.

(25) A diferencia de lo que ha ocurrido u ocurre en los países con una reforma agraria propiamente tal; así, muy señaladamente, en Hispanoamérica. (Sobre ello vid., entre otros muchos: CARRANZA: *Reforma agraria en América*, Buenos Aires, 1960; CARRERAS: *El Derecho agrario en las Leyes de reforma agraria de América Latina*, 1964; HORNE: *Reformas agrarias en América y Europa*, Buenos Aires, 1942; JIMÉNEZ CANDINES: *Agricultura, reforma agraria y desarrollo*, Caracas, 1962; MORALES BENÍTEZ: *La Alianza para el progreso y la reforma agraria*, Bogotá, 1963, y otra bibliografía citada por BALLARÍN, *Derecho agrario*, ob. cit., págs. 408 ss., así como el Curso monográfico profesado por este autor en la Cátedra de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid (1964-65), que saldrá pronto a la luz en forma de libro.)

siendo meramente subsidiarias de cuantas «leyes especiales de calificación de una determinada función social de la propiedad con intimación de expropiación forzosa establezcan normas especiales de procedimiento para la misma» (art. 91 REF). En este sentido, sus declaraciones y normas de procedimiento pueden constituir el soporte y, a veces, un elemento interpretativo importante de procedimiento típicamente agrario, de los que nos ocuparemos más adelante.

d) *En cuanto a la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones.*

También este procedimiento tiene, como señala GUAITA (26), un interés primordialmente agrario, aunque no deba olvidarse que lo que le dota de una peculiaridad importante son «los efectos colectivos que (de él) se deriven» (27), aparte de que esos efectos habían de dejarse sentir, no sólo en la clase agricultora, sino también en la industrial y profesional y aun en toda persona, por el hecho mismo de tener que variar su vecindad (28).

a') *Declaración de necesidad de ocupación.*

1) Parecidamente a lo que ocurría en el procedimiento general de expropiación (29), se prevé expresamente aquí la posibilidad de extender la expropiación «no sólo a las *tierras* de necesaria ocupación, sino a la totalidad de los bienes inmuebles que estén situados en el territorio de la entidad afectada» (arts. 87 LEF y 105 REF). Con una diferencia importante: mientras que en el procedimiento general la ampliación del objeto a expropiar es un *derecho* que se concede a su propietario (arts. 23 LEF y 22 REF), en este procedimiento es una *carga* que se impone a la Administración, carga de que sólo puede dispensarse en el supuesto de que «los interesados soliciten que la expropiación se limite a aquéllas» (a las tierras de necesaria ocupación) (arts. 87 LEF y 105 REF).

b') *Determinación del justo precio.*

1) Los efectos peculiares de este tipo de expropiación, a que antes hemos aludido, obligan a arbitrar unas *indemnizaciones especiales*, cuyos conceptos se fijan en la Ley (30), y entre los que no falta uno que contempla específicamente los perjuicios de índole agraria: la «reducción del *patrimonio* familiar, referida a las bajas en la *producción agropecuaria* por mermas de la *superficie* personalmente aprovechada en los aspectos de *propiedad, arrendamiento y derecho de disfrute de terrenos comunales* por razón de vecindad» (art. 89, B), LEF).

(26) GUAITA, ob. y vols. cit., pág. 257.

(27) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Principios...*, ob. cit., pág. 89.

(28) De ahí la gama de perjuicios indemnizables que contempla el artículo 89 LEF. (Es de notar que este precepto se toma de varios Decretos anteriores por los que se reguló un procedimiento especial para la expropiación por causa de construcción de grandes obras públicas. Así, el de 7 de septiembre de 1951.)

(29) Vid., *supra*, II, B), b) α'

(30) Sobre el origen de estos conceptos, vid. nota 28.

c') *Pago y toma de posesión.*

1) Otra especialidad que interesa destacar a nuestro objeto, a propósito de este tipo especial de expropiación, consiste en el compromiso que el Estado adquiere en tales casos de erigir, a través del *Instituto Nacional de Colonización*, una «nueva entidad local que venga a sustituir a la desaparecida como consecuencia de las obras determinantes del traslado de la población» (art. 95 LEF). La erección de la nueva entidad y traslado a ella de los vecinos que así lo soliciten representa un complejo trámite, de «cuasicolonización», en el que, como puede comprenderse, los intereses agrícolas son los que ocupan mayor atención (adjudicación de fincas análogas a las que cultivaran directa y personalmente: artículo 96, 1, LEF; traslado a zonas de regadío del Instituto: art. 111 REF; constitución de patrimonios familiares: art. 113 REF; colocación como cultivadores provisionales y promoción a colonos: art. 116 REF, etcétera) (31).

IV.—LOS PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS FUERA DEL DERECHO GENERAL DE EXPROPIACIÓN.

A) Vistas ya las especialidades en materia agraria, tanto del procedimiento general de expropiación como de los procedimientos especiales regulados en cuanto tales en el Derecho de expropiación forzosa, hemos de ocuparnos en la última parte del presente estudio de las especialidades en materia de expropiación agraria que dimanen de regímenes *fuera* de ese Derecho general que ordena el instituto expropiatorio. La necesidad de extender este examen a tales procedimientos responde al deseo, que preside este trabajo, de llevar a cabo un estudio completo de la materia que le sirve de título, a la vez de al hecho elemental de que, como antes se hizo notar (32), publicado el nuevo cuerpo legal de la expropiación forzosa en nuestro Derecho (33), han subsistido vigentes varias disposiciones destinadas a regular expropiaciones en materias concretas. Sin embargo, este panorama del Derecho especial en materia de expropiación ha de verse, obviamente, recortado, habida cuenta de que debe limitarse, al igual que se hizo a propósito del Derecho general, a la consideración de las especialidades de interés agrario.

Por otro lado, conviene recordar aquí, una vez más, que el criterio de selección con que vamos a operar es de índole eminentemente formal, basado en la aplicación de las categorías técnicas de «institución especial» y «especialidad» a la materia concreta de la que pasamos ahora a ocuparnos.

(31) El parentesco con el procedimiento de colonización se revela por la remisión expresa al Decreto de 28 de octubre de 1955 (art. 118 REF), aparte de por el tenor mismo de todas las reglas sobre traslado de la población en este tipo concreto de expropiación.

(32) Vid. nota 9 y texto del que trae causa.

(33) Sobre cuál sea ese «cuerpo legal», consúltese la nota 8.

B) Existen, en primer término, auténticos «procedimientos especiales» de expropiación al margen, al menos en su regulación básica, del Derecho general de expropiación. Veamos cuáles sean éstos en materia agraria.

a) *La expropiación forzosa por causa de interés social.*

Este procedimiento constituye la modalidad más importante dentro de los procedimientos expropiatorios especiales en materia agraria; y lo es tanto más cuanto que sirve de modelo a otros procedimientos en esta misma materia (34), como después veremos. Las normas que lo regulan vienen constituidas por la *Ley de expropiación de fincas rústicas por causa de interés social, de 27 de abril de 1946*, y el *Decreto de 20 de mayo de 1949*, por el que se dictan normas complementarias de procedimiento (35), comunes a cuantos expedientes expropiatorios deba tramitar el Instituto Nacional de Colonización (36). Veamos, a la luz de esta normativa, las líneas maestras de este procedimiento, cuyo interés agrario queda probado, habida cuenta de la misma naturaleza material de las normas que lo regulan.

a') *En cuanto a los elementos.*

a'') *Personales.*

1) Frente al principio general de que «la expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio» (artículo 2, 1, LEF), la Ley que nos ocupa otorga esta facultad al INC, una vez se efectúe, en debida forma, la declaración de interés social (art. 4). Sin embargo, esta anomalía, fruto de la confusión entre expropiante y beneficiario que existía antes de la LEF (37), pienso debe considerarse derogada por los principios básicos sentados por la legislación general en materia de expropiación, debiendo entenderse que quien expropia aquí es el Estado, aunque el INC sea el beneficiario de la expropiación (38).

b'') *Reales.*

1) Objeto expropiable es, *en general*, «una finca rústica» o «parte de

(34) Por eso GUAITA propone llamarle «procedimiento general de los procedimientos especiales agrarios», aunque es consciente del riesgo de confusión que ello implica (obra y vol. cit., pág. 243). La confusión se evita, a mi modo de ver, con la correcta aplicación de las categorías utilizadas en este trabajo.

(35) Este Decreto denota la influencia de la Ley de Colonización, de 21 de abril del mismo año (GUAITA, ob. y vol. cit., pág. 252, nota 20); ley que regula precisamente, como después veremos, una «especialidad» de este procedimiento expropiatorio concreto.

(36) De ahora en adelante: INC.

(37) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, ob. cit., págs. 46 ss., y RODRÍGUEZ MORO, ob. cit., páginas 73 ss. y 85 ss.

(38) Esta norma de la Ley de 1946 puede, en efecto, ser considerada como contraria al sistema legal y, por tanto, conforme al espíritu del Decreto de 23 de diciembre de 1955 (vid. lo que sobre los grupos de normas se dice en su Exposición de Motivos: nota 9 de este trabajo), no vigente.

la misma» (art. 1), con las particularidades que, en cuanto a la posibilidad de ampliación de ese objeto, luego se verán.

2) Existen, no obstante, objetos *de preferente expropiación*; a saber, las «fincas susceptibles de transformación de secano en regadío a consecuencia de una gran obra hidráulica», si «hubiesen transcurrido más de cuatro años sin que el propietario realizase la transformación, siempre que estas fincas sean, a juicio del Ministerio de Agricultura, capaces de resolver el problema social de que se trate» (art. 8).

3) En contrapartida, ciertas fincas están *exceptuadas* de esta expropiación.

3, 1) *En todo caso*, las «explotadas en cultivo directo y personal» y las «que por su ejemplar explotación agrícola, forestal o pecuaria, puedan ser consideradas como modelo» (art. 9) (39).

3, 2) *Condicionamente* (sólo cuando existan otras fincas «susceptibles de resolver el problema social que se trate de remediar»), «las que, sin estar en zona regable, por una gran obra hidráulica hubieran sido puestas en riego por el propietario»; «aquellas cuya expropiación lesione intereses económicos que afecten a la riqueza agrícola o pecuaria de una determinada región o comarca»; «aquellas en que la variación que se pretende establecer en su sistema de cultivo disminuya su rendimiento económico»; y «las que, situadas en zona regable, por una gran obra hidráulica hubiesen sido realmente transformadas de secano en regadío dentro de los plazos y condiciones legales» (art. 10).

c') *Causales.*

1) La *causa expropriandi* se concreta aquí a una de las dos declaradas por la legislación general: el *interés social* (40), cualificado además por dos circunstancias: una, de carácter material, según la cual ese interés social ha de referirse a «la resolución de un *problema social de carácter no circunstancial*» (art. 1); y otra, de carácter formal, que exige, como diligencias previas a la declaración de dicho interés social, un informe del INC «sobre la existencia y trascendencia del problema social en la localidad de que se trate», el anuncio de la expropiación, la audiencia de los interesados y el informe del Ministro de Agricultura proponiendo al Consejo de Ministros la declaración de interés social de dicha expropiación (art. 3).

b') *En cuanto al procedimiento.*

a'') *Declaración de interés social.*

1) Se efectúa, «en cada caso y para cada finca», por Decreto acor-

(39) Por Decreto de 10 de enero de 1947 se fijan los requisitos para que una explotación pueda ser declarada modelo al efecto de ser exceptuada de la expropiación por causa de interés social.

(40) Es ajena al propósito y límites de este trabajo la discutida cuestión de si pueden distinguirse y, caso afirmativo, conforme a qué criterios, el «interés social» y la «utilidad pública». Sobre ello pueden verse las obras generales sobre expropiación y demás bibliografía citadas en la nota 6.

dado en Consejo de Ministros, a propuesta del titular de Agricultura (artículo 2).

2) Existe, además, la posibilidad de acogerse, previa declaración *ad hoc* del Gobierno, al *procedimiento de urgencia*, regulado por la Ley de 7 de octubre de 1939.

b'') *Declaración de necesidad de ocupación.*

1) La declaración de interés social lleva en sí *implícita* «la de la necesidad de ocupación del inmueble de que se trata» (art. 2).

2) El expropiado puede exigir la *ampliación del objeto expropiable* a la *totalidad de la finca* de su propiedad, si bien este derecho debe ejercerse «dentro de las normas de la presente Ley» (art. 13). También puede producirse una ampliación del objeto expropiable, a instancia del propietario, en cuanto a «los ganados, maquinaria, aperos y productos existentes» en la finca, si bien esta posibilidad es mucho más débil, ya que se concede al INC la facultad de valorar estos elementos, pudiendo el cultivador aceptar o no esa valoración, perfeccionándose en el primer caso la transferencia al INC, aunque no así en el segundo, en el que sólo podrá disponer libremente de esos elementos, «concediéndosele un plazo prudencial para la permanencia en la finca de los semovientes y mobiliarios ya citados» (art. 12).

c'') *Determinación del justo precio.*

1) Se efectúa, inicialmente, por *dos peritos*, «uno nombrado por el propietario y otro designado por el INC». Si hay acuerdo entre los peritos o si «la diferencia entre la tasación de ambos no excediese del 5 por 100 del precio fijado por el perito del Instituto», este organismo es quien fija de forma definitiva el precio, «sin ulterior recurso sobre este extremo». En otro caso, se acude a la designación por el respectivo Juzgado de Primera Instancia de un *tercer perito* (41), tras de cuya tasación fija el INC el precio justo (42).

2) El *criterio valorativo general* vendrá integrado, fundamentalmente, por los siguientes factores: valor catastral de la finca; renta producida en los cinco últimos años, y valor en venta «de las fincas análogas por su clase y situación en el mismo término o comarca» (art. 5, 2). Además, se contienen reglas de valoración *especiales*, a propósito de las fincas susceptibles de transformación de secano en regadío a consecuencia de una gran obra hidráulica (prohibición de computar la plusvalía derivada de esa obra hidráulica) (art. 8) y con relación a las fincas realmente transformadas de secano en regadío merced a una gran obra hi-

(41) Es bien sabido —porque así comenzó declarándolo ya la Exposición de Motivos de la LEF— que a este sistema del tercer perito ha sustituido en la legislación general —ventajosamente, en opinión de la mayoría de la doctrina— la figura de los Jurados de Expropiación.

(42) Tanto en el sistema de dos, como en el de tres peritos, la Ley ordena al INC fijar el justiprecio dentro de los límites de las tasaciones periciales. La única diferencia importante es que la fijación del precio en el caso de la doble peritación es *inimpugnabile* (arts. 5, 2, y 7).

drúlica (deberá tenerse en cuenta el valor real de la finca «según el estado de las obras de transformación realizadas por el propietario, sin que a este fin se tome en consideración más plusvalía que la aplicable a la parte de la finca que realmente haya sido transformada») (art. 11, 1).

d'') *Pago y toma de posesión.*

1) Se contienen reglas singulares para la *expropiación urgente*, acomodada a la Ley de 7 de octubre de 1939 (art. 6).

2) Por otro lado, se articula de forma peculiar el *derecho de reversión* de la totalidad o parte del bien expropiado; derecho condicionado a la no utilización de dicho bien o parte del mismo «a los fines sociales de esta Ley, en el plazo de un año, contado a partir de la fecha en que se haya realizado el pago del inmueble». La reversión se efectúa «por el mismo precio de valoración» y siempre que se ejercite el derecho «dentro de los seis meses siguientes a la finalización del plazo indicado» (artículo 14).

e'') *Instrumentación formal de las garantías.*

1) Especialidad muy significativa de este procedimiento es, en fin, el régimen de garantías articulado; régimen cuyo control se entrega a la jurisdicción de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (art. 7), lo que, aparte otros pormenores de índole material, significa un notable alejamiento de los principios y normas que inspiran el procedimiento del Derecho general de expropiación (43).

b) *El caso de la concentración parcelaria (y otros análogos).*

a') *Naturaleza jurídica: polémica.*

Dentro de las instituciones especiales de la expropiación en materia agraria no reguladas por el Derecho general de expropiación, nos encontramos con una serie de figuras de las que es prototipo la concentración parcelaria, si bien a su lado cabría recordar algunas que, aunque con menor entidad, guardan una cierta semejanza con aquélla (44). La concentración parcelaria, como arquetipo de estas variedades, representa, sin embargo, una institución que, en sí misma, no puede ser calificada de expropiatoria. Se trata, no obstante, de una figura compleja, en la

(43) Pero esto no significa que el recurso ante dicha Sala (llamado por la Ley «de revisión») deje por ello de tener naturaleza *contencioso-administrativa*, porque —como recuerda aquí muy acertadamente GUAITA (ob. y vols. cit., pág. 251)— «recurso contencioso-administrativo es, *ni más ni menos*, toda impugnación de un acto administrativo ante un Tribunal». (Vid., también del mismo autor: *Administración institucional y recurso contencioso-administrativo*, en esta REVISTA, núm. 11, 1953 pág. 63).

(44) Así, la permuta forzosa de fincas rústicas, regulada por la Ley de 11 de mayo de 1959. Desde el punto de vista del Derecho civil, aunque mostrando fines similares a estas figuras (cfr. GUAITA, ob. y vol. cit., pág. 216; VILLAR PALASÍ: *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964, pág. 11, nota 6, y BALLARÍN, ob. cit., pág. 62), cabe aludir al retracto legal de colindantes, a que se refieren los artículos 1.523 y concordantes del Código civil.

que se entrecruzan instituciones y especialidades jurídicas varias, entre las que no está ausente la expropiación forzosa como tal (45).

Para nuestro objeto, la concentración parcelaria representa una institución que, dentro de su carácter complejo, alberga un cierto interés, por cuanto que puede implicar, eventualmente, la práctica de procedimientos expropiatorios (46). Siguiendo a GUAITA (47), podemos distinguir tres supuestos en este punto: 1) la concentración parcelaria obligatoria, cuando el Estado lleve a cabo por razón de la misma expropiaciones de tierras; 2) la concentración voluntaria instada por los particulares y en la que no se verifica expropiación alguna; y 3) la concentración voluntaria, en la que, sin el consentimiento e incluso con la oposición de algunos particulares, el Estado expropia algunas tierras. El caso primero implica un supuesto evidente de expropiación, regida además por el Derecho general sobre la materia, por remisión expresa del de concentración. El caso segundo está claramente al margen de toda figura expropiatoria. En cambio, el caso tercero ha sido juzgado contradictoriamente por los autores; en tanto que los más lo consideran una expropiación especial (48), otros lo excluyen de entre las variantes de la expropiación (49). En realidad, si se examinan las disposiciones legales

(45) Entre la abundante bibliografía sobre el tema destaquemos: BALLARÍN: *Introducción al estudio de la Ley de Concentración Parcelaria*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», 4, 1953, págs. 69-92; DELGADO ROLLÁN: *Concentración parcelaria: problemas*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 33, 1957, págs. 208-219; GÓMEZ Y GÓMEZ JORDANA: *Problemas jurídicos de la concentración parcelaria*, Madrid, 1963; GONZÁLEZ PÉREZ: *La concentración parcelaria*, «Anuario de Derecho Civil», 6, 1953, págs. 133-172; del mismo: *El régimen jurídico de la concentración parcelaria*, «Anuario» cit., 17, 1954, páginas 829-866; SANZ JARQUE: *Notas sobre la concentración parcelaria en el orden jurídico*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», 18, 1957, págs. 61-64; del mismo: *Régimen de concentración parcelaria*, Madrid, 1961; del mismo: *Naturaleza y fines de la concentración parcelaria*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», 34, 1961, págs. 67-90; y del mismo: *Legislación y procedimiento de concentración parcelaria*, Madrid, 1963; así como la publicación a que se refiere la nota siguiente.

(46) La legislación vigente en la materia viene contenida sustancialmente en el texto refundido por Decreto de 8 de noviembre de 1962, completado por varias disposiciones sobre aspectos adicionales. (Un buen resumen y texto para la consulta de la legislación en vigor puede verse en los dos volúmenes sobre el tema editados por el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, Ministerio de Agricultura, Madrid, 1964.)

(47) Ob. y vol. cit., págs. 224 ss.

(48) Así, GUAITA, ob. y vols. cit., págs. 225-226, e, implícitamente, RODRÍGUEZ MORO, obra cit., págs. 541 ss.

(49) Notoriamente, GARCÍA DE ENTERRÍA (ob. cit., pág. 70), para quien «donde no hay enriquecimiento, positivo o negativo, a favor de un beneficiario, o de la suma de beneficiarios que eventualmente la Administración personifica, no hay expropiación, sino actos de policía que no dan lugar a indemnización»; razón por la cual «la concentración parcelaria, en que la transferencia coactiva se hace en beneficio de los propios afectados, no implica tampoco por este mismo motivo expropiación». GONZÁLEZ PÉREZ, por su parte, se produce parecidamente, si bien a renglón seguido observa que «concentración parcelaria y expropiación son instituciones que se mueven en dos planos distintos: la concentración es una función administrativa («servicio público») y «medida de policía» la llama antes; la expropiación no es más que un *medio jurídico* para llevar

en materia de concentración parcelaria, se advierte que, como antes indicábamos, nos hallamos ante un fenómeno complejo que no puede calificarse, como tal, de expropiatorio, si bien se utiliza el instrumento de la expropiación forzosa en ciertos casos.

b') *Especialidades: en cuanto al procedimiento.*

a'') *En general.*

1) Las expropiaciones que puedan tener lugar como consecuencia de la concentración parcelaria se ajustarán «a las normas del procedimiento que se determinarán reglamentariamente» (50), «llevándose a cabo las valoraciones de las tierras conforme a la legislación (general) vigente sobre expropiación forzosa» (art. 83, 2) (51). Ello, no obstante, las tierras incluidas en el Decreto por el que se acuerde la concentración serán expropiadas «conforme a la vigente legislación sobre expropiación de fincas rústicas por causa de colonización» (art. 10, c) (52).

b'') *Declaración de utilidad pública.*

1) La concentración parcelaria se acuerda por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, declarándose en él la *utilidad pública* de la operación (art. 1). Esta declaración puede servir, en su caso, de base a la expropiación de las tierras necesarias (53). Además, el mencionado Decreto contendrá la declaración de *urgente ejecución* de la concentración de que se trate (art. 10, a) (54).

c'') *Pago y toma de posesión.*

1) Especialidad muy importante, que ya quedó antes apuntada, es la de que «cuando se trate de terrenos sujetos a concentración, sus pro-

a cabo esta u otras funciones administrativas» (*Concentración...*, «Anuario de Derecho Civil», ob. cit., pág. 136), con lo que, en cambio, parece admitir que la expropiación pueda operar, como tal, dentro del campo, más amplio, de la concentración parcelaria. Para GUAITA, el que la indemnización no sea a metálico, sino en especie, y el que se identifiquen expropiados y beneficiarios, no son motivos suficientes para negar el carácter expropiatorio de estas medidas (ob. y vol. cit., pág. 226).

(50) No se han dictado, por el momento.

(51) Las citas de artículos referentes a la concentración parcelaria lo son del texto refundido por Decreto de 8 de noviembre de 1962.

(52) La delimitación del Derecho aplicable a estas expropiaciones no es muy clara, pero todo parece indicar que debe preferirse la legislación especial en materia de colonización (a la que más adelante me referiré), aplicándose subsidiariamente (también en base al art. 97 LEF y Decreto de 23 de diciembre de 1955) la legislación general sobre expropiación forzosa, la cual, sin embargo, será objeto de aplicación directa en materia de valoraciones.

(53) El texto refundido incurre en una confusión a la que no son ajenos otros textos de nuestro Derecho al hablar luego de «declaración de *utilidad social*... de las fincas, a los efectos de su expropiación» (art. 10, c).

(54) Para los terrenos no sujetos a concentración cuya expropiación resulte imprescindible para la realización de las obras de mejora comprendidas en el plan general de concentración, podrá utilizarse a tal fin el *procedimiento de urgencia* regulado por el artículo 52 LEF (art. 89, 1).

pietarios *no serán indemnizados en metálico*, sino que el valor de aquéllos será computado en las *bases* (a que se refieren los arts. 11 ss.), sin perjuicio de las demás indemnizaciones y garantías establecidas en el artículo 52 LEF» (art. 89, 3).

C) Quedan aún por examinar las «especialidades» de los procedimientos especiales de expropiación en materia agraria al margen del Derecho general sobre expropiación forzosa. A su consideración se destinan las páginas siguientes.

a) *La expropiación de fincas mejorables* (55).

Esta categoría de fincas fué declarada por Ley de 3 de diciembre de 1953, ampliándose el concepto por la Ley 13/62, de 14 de abril, siendo éstas las disposiciones fundamentales sobre la materia.

Lo primero que debe decirse acerca del procedimiento expropiatorio de estas fincas es que no es otro que el ya examinado *por causa de interés social* (art. 9 de la Ley de 1953). Sin embargo, deben recogerse algunas especialidades en el presente caso:

a') *En cuanto a los elementos reales.*

1) Objeto a expropiar es la finca que sea formalmente calificada como «mejorable»; concepto éste que definen, para supuestos diversos, el artículo 2 de la Ley de 1953 y el artículo 1 de la de 1962.

b') *En cuanto al procedimiento.*

a'') *Declaración de interés social.*

1) La declaración de «finca mejorable», que se acuerda «en cada caso y para cada finca» por Decreto aprobado en Consejo de Ministros (art. 3, 1, de la Ley de 1953), «llevará implícita la del *interés social* de la realización del plan de mejora a los efectos expropiatorios» (art. 3, 7, de la misma).

b'') *Determinación del justo precio.*

1) Dado el carácter sancionador de esta especialidad (56), «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 estuviere sujeta a régimen de amillaramiento» (art. 9, 1, de la Ley de 1953) (57).

(55) Vid. principalmente sobre el tema: GONZÁLEZ PÉREZ: *La declaración de fincas mejorables*, en esta REVISTA, núm. 13, 1954, págs. 207-236; LEAL: *La Ley sobre fincas manifiestamente mejorables*, «Anuario de Derecho Civil», 7, 1954, págs. 175-196; y del mismo: *Mejora forzosa de fincas rústicas*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», 7, 1954, páginas 45-78.

(56) Cfr. GUAITA, ob. y vol. cit., pág. 253.

(57) Vid., sobre el cálculo del valor, las demás reglas que da este mismo artículo.

c'') *Pago y toma de posesión.*

1) La finca expropiada es sacada a adjudicación pública mediante *subasta* (58), entregándose al expropiado «la cantidad a que ascienda la diferencia que pueda resultar entre el precio de adquisición de la finca por el Ministerio de Agricultura (valorada conforme a las reglas vistas) y el de la subasta» (art. 10 de la Ley de 1953). De quedar desierta la subasta, se prevén otros medios especiales de adjudicación (art. 9 de la misma Ley). El derecho de reversión, ejercitable por el expropiado, se articula en base a la imposibilidad de adjudicar la finca mediante subasta (art. 9 de la misma Ley).

b) *La expropiación de patrimonios familiares* (59).

El concepto jurídico del «patrimonio familiar» se acuñó por Ley de 15 de julio de 1952 como «una unidad económica integrada por las tierras a él adscritas, la casa de labor, elementos de trabajo, ganados, granjas y, en general, los bienes y derechos inherentes a la explotación» (artículo 2). Con relación a estos elementos, la expropiación juega también un cierto papel, aunque aquí —a diferencia de los casos antes contemplados— no para la formación o creación de estas entidades, sino como instrumento de *conservación* y adecuación de las mismas a los fines previstos por el legislador y, por ello, como medio de *sanción* por incumplimiento de sus obligaciones por parte del titular del patrimonio (60).

Las medidas expropiatorias se contienen tanto en la Ley ya citada como en la Orden ministerial de 27 de mayo de 1953, que desarrolla la misma (61). Se trata, sin embargo, de simples *especialidades*, ya que el procedimiento de expropiación es, en principio, el ya examinado de la *expropiación forzosa por causa de interés social*, previniéndose además la posibilidad de hacer uso de la *expropiación urgente*, regulada a la sazón por la Ley de 7 de octubre de 1939 (art. 32 de la Orden de 27 de mayo). Las dos especialidades más interesantes de esta expropiación son:

(58) Existen excepciones, en las que se entrega para el cultivo por «modestos agricultores» (vid. arts. 5 y 6 de la Ley de 1962), o bien pueden quedar las fincas a favor del INC o del Patrimonio Forestal del Estado, para que su explotación pueda «servir de ejemplo a los propietarios de aquellas zonas o comarcas extensas donde existan» fincas susceptibles de ser calificadas como mejorables (art. 11 de la Ley de 1953).

(59) Sobre el tema, principalmente: AGÚNDEZ FERNÁNDEZ: *El patrimonio familiar*, Madrid, 1954; GONZÁLEZ PÉREZ: *La constitución del patrimonio familiar*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 29, 1953, págs. 689-712; LAMO DE ESPINOSA: *Patrimonios familiares*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», 1, 1952, págs. 75-84; del mismo: *Fomento y defensa de la propiedad agrícola familiar*, en la misma Revista, 5, 1953, págs. 7-20; y LUNA SERRANO: *El patrimonio familiar*, Madrid, 1962.

(60) Sobre el carácter sancionador de la expropiación en estos casos, vid., sobre todo, el artículo 29 de la Orden ministerial de 27 de mayo de 1953.

(61) Algún aspecto concreto es desarrollado también por la Orden ministerial de 27 de julio de 1953.

a') *En cuanto a los elementos personales.*

1) La posibilidad de que sea *beneficiario preferente* de la expropiación «la persona que, en defecto del expropiado, habría sido llamada a suceder en la titularidad del patrimonio» (art. 11, 2, de la Ley), debiendo esta persona ejercer su derecho de preferencia «dentro del plazo de treinta días hábiles, a contar desde el día siguiente al en que se entienda hecha la notificación» del acuerdo firme de expropiación (artículo 30 de la Orden de 27 de mayo).

b') *En cuanto al procedimiento.*a'') *Instrumentación formal de las garantías.*

1) Como en la expropiación por causa de interés social, el remedio concedido es aquí el *recurso de revisión* ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo (art. 11, 3, de la Ley, y apartado g) del art. 29 de la Orden de 27 de mayo) (62).

c) *La expropiación de explotaciones familiares mínimas.*

Distinta y peculiar entidad agraria es la «explotación familiar mínima», regulada por la Ley 12/62, de 14 de abril, y destinada a reemplazar a las llamadas «unidades mínimas de cultivo», instituidas por Ley de 15 de julio de 1954 (art. 8 de la Ley de 1962). La expropiación tiende también aquí a la *conservación*, más que al establecimiento de estas explotaciones, teniendo, por tanto, carácter *sancionador* en los casos de incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas (art. 5, 1).

Nos hallamos, por otra parte, con que el *régimen general* aplicable es el de la *expropiación por causa de interés social* (art. 51), con las siguientes *especialidades*:

a') *En cuanto a los elementos personales.*

1) El expediente expropiatorio se incoa concretamente por el *Servicio de Concentración Parcelaria* (art. 5, 1).

2) Pueden ser *beneficiarios preferentes* de la expropiación «los dueños de los predios colindantes cuyas extensiones superficiales no sean superiores al doble de la señalada como mínimo para la explotación familiar» (art. 5, 2).

b') *En cuanto al procedimiento.*a'') *Declaración de interés social.*

1) Frente a la regla general (por Decreto aprobado en Consejo de Ministros), la declaración de interés social se hace aquí «por Orden del *Ministerio de Agricultura*» (63).

(62) Vid. las observaciones hechas acerca de la naturaleza de este recurso en la nota 43.

(63) La disposición es inatacable por provenir de una Ley, pero debe censurarse por contravenir los principios de competencia en toda esta materia y, asimismo, las garantías formales de que está rodeada en la mayoría de sus regulaciones la expropiación.

d) *La expropiación por colonización y parcelación de grandes zonas regables (64).*

La Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 sobre colonización de grandes zonas y la Ley de 21 de abril de 1949 (65) sobre colonización y parcelación de grandes zonas regables son los instrumentos normativos básicos de la acción colonizadora en nuestro país. También en este ámbito de la Administración agraria juega un papel importante la expropiación; expropiación cuya normativa es en este caso compleja, ya que, en principio, se trata de la regida por el *Derecho general* en la materia, aunque con algunas excepciones (art. 16, 2, de la Ley de 1949), que determinan ciertas *especialidades*, que pasamos a examinar:

a') *En cuanto al procedimiento.*

a'') *Declaración de utilidad pública.*

1) Cada obra colonizadora supone la declaración formal de «alto interés nacional», la cual «envuelve la de *utilidad pública*» a los efectos de expropiación (art. 1, 2, de la Ley de 1949).

b'') *Declaración de necesidad de ocupación.*

1) La misma declaración de «alto interés nacional» «implica asimismo la *necesidad de ocupar* los bienes cuya enajenación forzosa fuere necesaria» al efecto (art. 1, 2, de la misma Ley).

2) La *ocupación* se llevará a cabo conforme a las normas señaladas para la *expropiación por causa de interés social*, ya examinada, y para el *procedimiento urgente* instituido por la Ley de 7 de octubre de 1939 (art. 16, 2, de la misma Ley).

c'') *Determinación del justo precio.*

1) En principio, se verifica conforme a la *legislación general* (artículo 16, 2, citado), con observación preferente de ciertas reglas de la Ley de 27 de abril de 1946, sobre *expropiación por causa de interés social* (vid. art. 97 LEF) (66).

2) Sin embargo, «las *valoraciones* de los peritos habrán de ajustarse, inexcusablemente, a los precios fijados en el Plan general...» «y sin que pueda incluirse en la valoración el importe de las mejoras introducidas en la finca después de la promulgación del Decreto aprobatorio del

(64) Sobre el tema, especialmente: FOSAR BENLLOCH: *Régimen jurídico de las tierras reservadas en las zonas regables*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 32, 1956, págs. 807-824; GONZÁLEZ PÉREZ: *La colonización en zonas regables*, «Revista de Estudios Políticos», 48, 1949, págs. 154-170; del mismo: *Colonización interior*, en la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, vol. IV, Barcelona, 1952, págs. 403-416; LEAL: *Ordenamiento jurídico de la colonización*, «Información Jurídica», 127, 1953, págs. 1.039-1.065; y MONTERO y GARCÍA DE VALDIVIA: *Modernas orientaciones de la colonización agraria en España*, «Anuario de Derecho Civil», 2, 1949, págs. 1.049-1.077.

(65) Esta última ha sido modificada parcialmente por la Ley 15/62, de 14 de abril.

(66) Concretamente, los artículos 5 (procedimiento para el justiprecio), 6 (pago y ocupación en la expropiación urgente), 12 y 13 (sobre ampliación unilateral del objeto expropiable).

Plan General de Colonización de la zona de que se trate...» (art. 16, 2, de la misma Ley) (67).

d'') *Instrumentación formal de las garantías.*

1) Como en la expropiación por causa de interés social, se instituye aquí el *recurso de revisión* ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que va precedido del *recurso de alzada* ante el Ministro de Agricultura (art. 17 de la misma Ley) (68).

JOSÉ MARÍA MARTÍN OVIEDO.

Letrado del Consejo de Estado.

(67) Vid. también el párrafo tercero de este mismo artículo, sobre no inclusión en el justiprecio de las mejoras de adorno, recreo o comodidad.

(68) Vid. lo dicho en la nota 43 acerca de la naturaleza de dicho recurso de revisión.