

# La expropiación por causa de interés social en la agricultura

(Comentarios a la ley de 27 de abril de 1946)

JAIME MONTERO Y GARCÍA DE VALDIVIA

Abogado del Estado

SUMARIO: La expropiación de fincas rústicas por causa de interés o utilidad social. Precedentes. La Ley de 27 de abril de 1946. II. Especialidades de la expropiación forzosa por causa de interés social según esta ley. 1. La declaración de interés social. 2. Particularidades de esta declaración: el período de diligencias previas; la discrecionalidad. 3. El justiprecio de las fincas: a) Ponderación obligada de los tres criterios legales de valoración. b) La valoración de las plusvalías derivadas de las obras de riego. Los «precios en secano». c) Mejoras e indemnizaciones abonables y no abonables. d) Fijación del justiprecio en casos especiales. 4. Garantías y defensas de los propietarios en estos expedientes. 5. El recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

## I

### LA EXPROPIACIÓN DE FINCAS RÚSTICAS POR CAUSA DE INTERÉS O UTILIDAD SOCIAL

#### *Precedentes legales.*

Tiene sus precedentes esta expropiación, en nuestra patria, en el artículo 44 de la Constitución de la República de 9 de diciembre de 1931, según el cual la propiedad de toda clase de bienes podría ser objeto de expropiación forzosa por causa de *utilidad social* mediante adecuada indemnización, a menos que dispusiera otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. Publicada la Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, tan radical en materia de expropiación forzosa de fincas rústicas, como que declaraba sujetas a esta medida *todas las tierras* comprendidas en cualquiera de los trece extensos apartados de la Base 5.ª, una vez que se incluyeran en el *inventario de bienes expropiables* que se ordenaba formar a los Registradores de la Propiedad por la Base 7.ª de la propia ley, el

aludido principio constitucional que autorizaba la expropiación forzosa de ciertos bienes «por causa de utilidad social, mediante adecuada indemnización»—que poco más o menos venía a ser el mismo contenido en el artículo 349 del Código civil, entonces y ahora vigente, de 1889, y el artículo 10 de la Constitución de la Monarquía de 1876, con la pequeña variante de referirse a la «utilidad pública» en lugar de a la «utilidad social»—, vino a quedar rebasado y, por tanto, prácticamente inoperante respecto de la propiedad rústica, puesto que, contando aquellos Gobiernos con soluciones tan expeditivas como las arbitradas por la Ley de Reforma Agraria, hubiera resultado pueril acudir al «expedienteo» de unas declaraciones de utilidad social hechas finca por finca para conseguir, después de varios años, su expropiación.

Podemos decir, pues, que la expropiación forzosa de bienes de propiedad particular, por causa de utilidad social autorizada por el artículo 44 de la Constitución de la República española de 1931, no llegó a adquirir importancia en la práctica, debido principalmente a que al plantearse la Reforma Agraria en 1932 el instrumento elegido para llevarla adelante, no fué ese tipo de expropiación forzosa, sino otro mucho más amplio al servicio de la *socialización de la propiedad*, también autorizada por el propio precepto constitucional (1).

Fué más tarde, en virtud de la ley llamada entonces de reforma de la Reforma Agraria, de 1.º de agosto de 1935, cuando comenzó a tomar relieve este tipo especial de expropiación forzosa de fincas rústicas determinadas por causa de utilidad social. El artículo 14 de esta ley, según el texto refundido aprobado por Decreto de 9 de noviembre de 1935, autorizó al Instituto de Reforma Agraria para *declarar de utilidad social y expropiar cualquier finca* cuya adquisición considerara necesaria para la realización de alguna de las finalidades previstas en la ley. Y por Decreto de 20 de marzo de 1936 se hizo aplicación del principio facultando al citado Instituto para declarar de utilidad social las fincas que radicarán en un término municipal o se extendieran a los de varios municipios en los que se dieran las características de gran concentración de la propiedad, censo campesino elevado en relación con el número de habitantes, reducida extensión del término en comparación con ese censo, y predominio de cultivos extensivos; declaración está complementada por medio de la autorización otorgada al propio Instituto de Reforma Agraria en el mismo Decreto para disponer y ordenar las *ocupaciones temporales* prescritas por la Ley de Reforma Agraria, *como medio de anticipar los asentamientos* en todas las fincas que hubieran sido declaradas de utili-

(1) Decía, en efecto, el citado art. 44: «La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes. *Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.*»

dad social, sin perjuicio de incoar el oportuno expediente de expropiación (2).

Pronto había de parecer una rémora, sin embargo, este sistema de las declaraciones de utilidad social hechas finca por finca y expedientes individuales de expropiación, lo que determinó que por Decreto de 16 de abril de 1936 fuera autorizada la presentación a las Cortes de un proyecto de ley restableciendo en todo su vigor la primitiva Ley de Reforma Agraria de 15 de septiembre de 1932, volviéndose, por tanto, al procedimiento radical de las expropiaciones en masa, cuando no confiscaciones, de una propiedad socializada.

*La ley de 27 de abril de 1946.*

El corto espacio de vigencia de la ley reformadora de la de Reforma Agraria permite afirmar, sin incurrir en error grave, que ha sido la ley de 27 de abril de 1946, con la realidad de su aplicación, la primera en virtud de la cual se ha puesto en práctica en España el principio de la expropiación forzosa por causa de interés social, expresamente reconocido por el artículo 32 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, al declarar que nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o *interés social*, previa la correspondiente indemnización, y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

## II

### ESPECIALIDADES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA POR CAUSA DE INTERÉS SOCIAL SEGÚN LA LEY DE 27 DE ABRIL DE 1946

Podríamos resumir las principales especialidades que diferencian este procedimiento expropiatorio del general establecido en la ley de 10 de enero de 1879 en los siguientes apartados, que estudiaremos separadamente a continuación:

---

(2) Estas ocupaciones temporales para anticipar los asentamiento se habían previsto ya en la Base 9.ª de la ley de Reforma Agraria de 1932, respecto de las fincas incluidas en el Inventario de las afectadas. Al suprimirse este Inventario, en 1935, e implantarse el sistema de la declaración de utilidad social, finca por finca, como presupuesto para la expropiación forzosa, esas ocupaciones temporales se autorizaron sólo en tanto la expropiación se llevara a efecto (art. 27 de la ley de 1935). Un Decreto de 14 de marzo de 1936—triunfante ya el Frente Popular—amplió, respecto de los yunteros extremeños, la eficacia del principio de «utilidad social» contenido en el art. 44 aludido en el texto, a la permisión de estas ocupaciones temporales para anticipar los asentamientos; pero, con mayor fidelidad a la letra de la ley, el otro Decreto que se cita en el texto enlazó esas ocupaciones con la *declaración de utilidad social a efectos de expropiación forzosa*, como supuesto necesario para acordarlas. Queda dicho, por tanto, que hubo entonces una declaración de utilidad social para la expropiación y otra para la ocupación temporal de fincas por los yunteros «sin tierra a la que aplicar sus actividades» (Decreto de 3 de marzo de 1936 y el antes citado del 14).

1.º Sustitución de los dos primeros periodos que establece el artículo 3.º de la ley general de Expropiación forzosa, «declaración de utilidad pública» y «necesidad de la ocupación del inmueble», por la declaración de interés social hecha después del periodo denominado de «diligencias previas».

2.º Carácter y eficacia especiales de la resolución ministerial en cuya virtud se declara el interés social.

3.º Adopción de reglas singulares para la determinación del justiprecio.

4.º Garantías y defensas de los particulares afectados por la expropiación.

### 1. *La declaración de interés social.*

Orientada exclusivamente la ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 hacia las expropiaciones a que diera lugar la ejecución de las «obras de utilidad pública» a que se refiere el artículo 2.º de dicha ley—pese a que el artículo 10 de la Constitución de 1876 y aun el propio artículo 1.º de esta de Expropiación Forzosa hacen referencia al más amplio concepto de «expropiación por causa de utilidad pública»—, no es de extrañar la aparición de una larga serie de disposiciones sobradamente conocidas tendentes a la adaptación de los preceptos de la ley a los diferentes casos en que, por no tratarse precisamente de la ejecución de *obras públicas*, los indicados preceptos resultaban inadecuados. En este aspecto pueden citarse las contenidas en las leyes de 26 de julio de 1892 y 18 de marzo de 1895 sobre ensanche de las grandes poblaciones y obras de saneamiento o mejora interior de las mismas, así como en los Estatutos municipal y provincial de 1924 y 1925 y Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924, en las últimas de las cuales llegó ya a establecerse la refundición en un solo acto o declaración (la aprobación de los planes, proyectos o anteproyectos, etc.) de los dos requisitos exigidos por la ley general, disponiendo que bastaría el referido acto para que se entendiera en cada caso declarada, no sólo la utilidad pública, sino también la necesidad de la ocupación de los bienes de que se trate (3).

La crisis de la ley de 1879 se hizo particularmente ostensible cuando en 7 de octubre de 1939 se estimó necesario abreviar los trámites previstos en ella, incluso para los casos de ejecución de obras públicas que, como decíamos, son los únicos en realidad contemplados por la ley general de Expropiación Forzosa.

Establecida por esta ley de 1939 una *declaración de urgencia* que, respecto de determinadas obras, lleva aneja la de la necesi-

(3) V. sobre este último particular los arts. 184 y 185 del Estatuto Municipal de 1924 y los arts. 15, 26, 29, 33, 36, 107, 125, etc., del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, de 14 de julio de dicho año 1924.

dad de la ocupación (4), era imprescindible arbitrar en ella un procedimiento breve que permitiera suplir las diferentes diligencias de la sección 2.ª del título II, de la ley general de Expropiación Forzosa, encaminadas a la determinación del inmueble a expropiar y la aportación de los datos precisos para la ulterior determinación del justiprecio. No es otra la finalidad principal del acta previa a la ocupación regulada en esta ley.

Conocidos estos precedentes, queda perfectamente explicada la adopción de la *declaración comprimida* a que hace referencia el artículo 2.º de la ley de 27 de abril de 1946, al establecer que la declaración de interés social de la expropiación de una finca rústica a los fines expresados en el artículo 1.º de la misma ley, hecha por medio de Decreto acordado en Consejo de Ministros, implicará la de la necesidad de ocupación del inmueble de que se trate. Lo que se pretende con ello, sencillamente, es eludir—como ya lo habían procurado esas otras disposiciones de las que se han citado algunas con anterioridad—la tramitación de los dos prolijos períodos primero y segundo de la ley general de Expropiación Forzosa.

## 2. *Eficacia de la declaración de interés social. Carácter teóricamente transitorio de la «discrecionalidad» administrativa en estas materias.*

Las verdaderas particularidades de esta declaración de interés social están constituidas por otras dos:

- 1.ª Ir precedida de unas «diligencias previas» con las que, en realidad, se inicia el expediente; y
- 2.ª No ser susceptible de recurso alguno.

Es consecuencia de existir el período de diligencias previas el que—a diferencia de lo que ocurre en la generalidad de los expedientes de expropiación para obras públicas—cuando se declara el interés social de la expropiación forzosa, es perfectamente conocida ya la finca o porción de finca cuya adquisición se estima necesaria para resolver el problema que determina la acción administrativa (art. 1.º de la ley de 27 de abril de 1946). No obstante, como para la práctica del justiprecio son necesarios datos y elementos que los peritos deben recoger, un Decreto de 20 de mayo de 1949 determinó los trámites y requisitos para el nombramiento de dichos técnicos y la práctica de las operaciones previas al justiprecio (5).

---

(4) Nada dice sobre la de utilidad pública, por lo que sería una corruptela suponer implícita esta declaración también en la de urgencia. El Decreto de 7 de noviembre de 1952, por ejemplo, referente al embalse «Las Peñitas» (Canarias), se refiere expresamente tanto a la urgencia como a la «utilidad pública».

(5) Un Decreto-ley de igual fecha traspasó al Director General del Instituto Nacional de Colonización las facultades encomendadas por la ley de Expropiación de 1879 a los Gobernadores civiles.

La negación de toda clase de recursos contra la declaración ministerial, aparte de estar justificada por la existencia de toda esa tramitación previa en la que informa el Instituto Nacional de Colonización sobre el problema social y se da audiencia a los interesados (art. 3.º) que pueden impugnar la procedencia de la expropiación por concurrir alguna de las excepciones del artículo 9.º, etcétera, no es sino una aplicación de principios inspiradores de leyes fundamentales, como el Fuero del Trabajo (6), cuya traducción a la realidad exige todavía reservar muchas materias a la esfera de actuación discrecional del Gobierno, por no haberse acertado aún con la ordenación adecuada para la realización de los principios de justicia en que se orientan muchas leyes de carácter social, como ésta de 27 de abril de 1946.

No vacilamos, pues, en afirmar el carácter imperfecto, diríamos embrionario, de una estructuración jurídica que demande, por ejemplo, la actuación frecuente de principios tales como el que se sienta en el preámbulo del Fuero del Trabajo al establecer la «subordinación de la economía a la política». Ello supone, ciertamente, un paso adelante en cuanto que se derroca la soberanía de lo económico, al menos en el reino de los principios; pero la insuficiencia del postulado, lo que le da carácter transitorio e inestable es la falta de desarrollo jurídico que obliga a vincular todavía muchas veces el logro de una tarea de justicia a órganos políticos.

Toda posición de equilibrio inestable está siempre amenazada de caer hacia donde no debiera. De modo que, advertido cuál es el peligro con estas indicaciones generales, diremos que la perfección demandada por el actual sistema de la «discrecionalidad» e inimpugnabilidad absoluta de la declaración de interés social (7) no debe buscarse, a nuestro juicio, apelando tal vez al recurso contencioso-administrativo de nuestra vieja ley de 1894, recientemente retocada (8), sino en otra dirección que sepa aunar el respeto a los derechos subjetivos, rectamente entendidos, con las exigencias del bien común, dentro de un ordenamiento *jurídico* y, por consiguiente, estable.

En este como en otros campos es ya urgente superar la fase «política», superación que sólo se conseguirá, naturalmente, si las

---

(6) Y aun la de lo Contencioso-Administrativo.

(7) Igual podría decirse de las declaraciones análogas de «utilidad pública». Sin embargo, en éstas de interés social ofrece singular relieve el aspecto considerado por el carácter «particular» que tiene siempre la resolución administrativa, y también por emanar del Gobierno, lo que excluye en todos los casos la garantía que, respecto de los generales de expropiación, suponen los recursos de alzada ante el superior contra declaraciones hechas por Autoridades de esferas inferiores.

(8) Lo que, además, sería contrario, dentro del sistema vigente, a la jurisprudencia que considera a las declaraciones de utilidad y necesidad «materia de carácter discrecional».

nuevas leyes aciertan con las fórmulas justas y con las instituciones adecuadas.

3. *El justiprecio de las fincas en la ley de 27 de abril de 1946.*

Aparte peculiaridades de menor importancia, como, por ejemplo, la de que la tasación haya de efectuarse por los peritos de la Administración y de los propietarios en *un solo documento*, con precedente en la Base 23 de la ley de Colonización de Grandes Zonas de 26 de diciembre de 1939, o la de declararse expresamente que no se estimen las *mejoras* hechas en las fincas después de la declaración de interés social (9) y otras relativas a los *plazos* para la valoración, etc., etc., deben señalarse como verdaderas especialidades del justiprecio en estas expropiaciones:

a) La necesidad de tener en cuenta para la tasación el valor catastral de las fincas, las rentas de los últimos cinco años y el valor en venta de fincas análogas (art. 5).

b) La prohibición legal de incluir la plusvalía derivada de grandes obras hidráulicas en la valoración de las fincas regables merced a dichas obras, salvo la que resulte aplicable a la parte de finca que realmente haya sido transformada (arts. 8 y 11).

c) No tener lugar, conforme a la ley, en las valoraciones periciales el concepto especial de indemnización que prevé el artículo 28 de la ley general de Expropiación Forzosa por los perjuicios de toda clase ocasionados con la obra que da lugar a la expropiación; y

d) Estimarse definitivamente fijado el justiprecio que señale el Instituto Nacional de Colonización, sin ulterior recurso, cuando exista acuerdo entre las valoraciones de los dos peritos o cuando la diferencia entre ambas no excediese del 5 por 100 de la tasación del perito del Instituto (art. 5).

*Ponderación conjunta de los criterios valorativos legales.*

El primero de estos puntos, o sea, el que los peritos nombrados en estos expedientes hayan de tener en cuenta al efectuar la tasación de las fincas el valor con que éstas aparezcan catastradas, las rentas producidas en los últimos cinco años y el valor en venta de otras fincas análogas por su clase y situación en el término o comarca de que se trate, impone con toda la fuerza de una exigencia legal el que todos y cada uno de los indicados factores o elementos dejen sentir su influjo en la determinación del precio.

No fué en este extremo muy audaz la ley de 27 de abril de 1946, pese a ser una de sus finalidades, según el preámbulo y el propio articulado, la de resolver problemas sociales mediante la creación

---

(9) Prevención análoga se establece en la Base antes citada, recogiendo reiterada jurisprudencia sobre expropiación por causa de utilidad pública.

de nuevos propietarios o colonos, lo cual es tanto menos explicable cuanto que existía el precedente del Estatuto Municipal, cuyos artículos 186 a 188, referentes a las expropiaciones forzosas necesarias para la realización de las obras de ensanche, saneamiento y urbanización, establecieron ya que habrían de servir de base, no sólo para el depósito previo, sino para la valoración de las fincas expropiadas, las rentas catastrales o liquidos impositivos fijados a los inmuebles a efectos tributarios, con los coeficientes o porcentajes de corrección a que los propios artículos del Estatuto Municipal y los artículos 111 y 117 del Reglamento sobre obras, servicios y bienes municipales hacen también referencia.

Si, dado el carácter particular de la declaración de interés social que esta ley de 27 de abril de 1946 establece a efectos expropiatorios, se estimó injusto por el legislador la implantación de un sistema valorativo tan radical, en cuanto que el sacrificio para la obtención del bien general implicado en la resolución del problema social de que se trata vendría a recaer casi exclusivamente sobre uno solo o unos pocos propietarios del término municipal, esta consideración no podía llevarse hasta el extremo de prescindir en absoluto de la valoración resultante de los datos fiscales.

Así, pues, en buena interpretación, no debe estimarse practicada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5.º de la ley que comentamos ninguna tasación pericial que prescinda por completo de cualquiera de los factores indicados (renta catastral, rentas reales y valor en venta), ni aun por estimar que no reflejan el verdadero valor de la finca expropiada. Al decirse en la ley que *habrán de tenerse en cuenta* los tres elementos, se está exigiendo, sin duda posible, que *los tres* han de ser ponderados al fijar la tasación, de manera que la que se practique reciba la influencia conjunta de todos ellos; lo que no quiere decir que deba acudirse al procedimiento de hallar la media aritmética, recurso siempre tentador, por su sencillez, pero que estimamos inadecuado (10), sino que actúe cada valoración parcial (valoración catastral, valoración por rentas y valoración por precios de venta) como correctora, en más o en menos, de las otras dos, so pena de nulidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto de 20 de mayo de 1949.

#### *Valoración de plusvalías o «precios en secano».*

El segundo extremo a examinar ahora, relativo a la *valoración o no valoración de las plusvalías* derivadas de las obras de riego

---

(10) Refiriéndose no a la tasación pericial, sino a la fijación del justiprecio por la Autoridad competente, decía el Tribunal Supremo (S. de 30-VI-1941) que «no es posible calificar como precio justo a la semisuma de las tres evaluaciones... pues si tal procedimiento simplista tendría posible justificación caso de no intervenir otros factores que los puramente aritméticos, aparece mucho menos congruente cuando hay aspectos jurídicos y económicos merecedores y susceptibles de ponderación reflexiva».



realizadas por el Estado, no ha sido siempre entendido con claridad.

En esta ley, el justísimo principio que impide la apropiación por los particulares de tales incrementos de valor tiene su manifestación en dos lugares: el artículo 8.º, referente al caso especial de las fincas susceptibles de transformación de secano en regadío a consecuencia de una gran obra hidráulica y no transformadas por sus propietarios después de transcurridos cuatro años, que se declaran preferentemente expropiables (11) siempre que sean aptas para resolver un problema social «sin que en la valoración de las mismas se tenga en cuenta la plusvalía derivada de la gran obra hidráulica»; y el artículo 11, en el que, al tratar del justiprecio de «las fincas transformables de secano en regadío merced a una gran obra hidráulica», establece que se tendrá en cuenta el valor real del inmueble 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.

La defectuosa técnica de estos preceptos legales ha dado lugar a frecuentes confusiones originadas en la errónea creencia de suponer que la exclusión de las llamadas plusvalía es una sanción, una pena, aplicable a los propietarios que no hayan transformado sus tierras en regadío (12).

La única sanción, si así desea llamársele, que en estos preceptos se establece, es la de que serán preferentemente expropiables las fincas susceptibles de transformación de secano en regadío a consecuencia de una gran obra hidráulica en el caso de que hubiesen transcurrido más de cuatro años sin que el propietario realizase la transformación y siempre que estas fincas, a juicio del Ministerio de Agricultura, sean capaces de resol-

---

(11) Esta y no otra, como diremos, es la finalidad de este artículo.

(12) Tratando de analoga cuestión, decía en una conferencia dada en el Instituto de Estudios de Administración Local el 21 de marzo del corriente año 1952, lo siguiente: «Frecuentemente se invoca por los propietarios afectados como una razón de por sí suficiente, a su juicio, para detener la acción colonizadora oficial, la de que por no haber sido concluidas las obras de los canales no les ha sido tampoco posible a ellos realizar las de preparación del terreno, acequias, etc. No entienden la Ley los que razonan así. Si se hubiera pensado en castigar a los remisos o premiar a los diligentes o, simplemente, en estimular la puesta en riego por los particulares, hubiera bastado con amenazas de expropiación o con los altos cánones de riego que ya figuraban en las disposiciones legales anteriores a la creación del Instituto. Pero de lo que se trató y de lo que se trata es de aprovechar para fines sociales el incremento de valor derivado para los terrenos de su puesta en riego, plusvalía realizable gracias a esas grandes inversiones económicas hechas por el Estado. No debe, pues, entrarse solamente en el punto relativo a si los propietarios particulares contribuyeron o no contribuyeron con su mínima parte, o simplemente con sus compromisos, a costear los gastos de las grandes obras: Se trata solamente de que hechas esas obras con el dinero de los contribuyentes, ese margen de beneficio, esa mayor riqueza derivada de la realización de dichas obras, se debe a los necesitados...»

ver el problema social de que se trate, conforme al artículo 8.º a que acabamos de aludir.

La referencia que en este artículo 8.º se hace al plazo de cuatro años, no tiene otro alcance que precisar los supuestos de aplicación de lo que dispone, como es obligado cuando se trata de preceptos que imponen sanciones o cargas especiales. Y lo de que en la valoración de dichas fincas no se tenga en cuenta la plusvalía derivada de las grandes obras hidráulicas, no es sino una regla, que en rigor no era necesaria, sancionadora del principio universal que veda el enriquecimiento injusto. El hecho de que en el artículo 11 se declare lo mismo con mayor detalle, no significa otra cosa sino que se estimó conveniente no se olvidara por peritos ni por autoridades o Tribunales aquel principio de justicia en la práctica de las valoraciones; pero no contiene ninguna regla nueva ni tampoco distinta de la establecida en el artículo 8.º

Analizando algo más detalladamente la ley en este punto, nos encontramos que los artículos 8.º, 9.º y 10, establecen, respectivamente:

a) Qué fincas serán preferentemente expropiadas: las regables y no regadas, una vez transcurridos cuatro años desde que pudieron serlo.

b) Qué fincas se exceptúan de la expropiación forzosa por causa de interés social: las llevadas en cultivo directo y personal, y las ejemplares (13), y

c) Qué fincas quedan, «en principio», exceptuadas de la expropiación forzosa por causa de interés social: las regadas por iniciativa de sus propietarios; las en que la expropiación origine determinados perjuicios económicos, y las sitas en «zonas regables», que realmente hayan sido transformadas de secano en regadío dentro de los plazos y condiciones legales (14).

Una vez así delimitada, objetivamente, la esfera de la acción de la actividad administrativa encaminada a la expropiación de fincas rústicas por causa de interés social—en los citados artículos 8.º, 9.º y 10—, en el artículo 11 se aclara, como dijimos, la manera de proceder en el justiprecio de las fincas regables en las que se hubiesen realizado obras de transformación por los propietarios. Por tanto, esta regla de valoración será de aplicar, no sólo a las fincas totalmente transformadas (en cuya valoración total se incluirá la plusvalía derivada de esta transfor-

---

(13) Para la aplicación de esta última excepción fué dictado el Decreto de 10 de enero de 1947. V. además el art. 4.º de la ley de 15 de julio de 1952 sobre explotaciones agrarias ejemplares, que aplica a éstas la misma excepción.

(14) Se dice que se exceptúan «en principio», porque según el propio artículo 10, estas fincas «sólo podrán ser expropiadas en el caso de que no hubiese otras susceptibles de resolver el problema social que se trate de remediar».

mación), sino también a las que lo hayan sido sólo en parte, respecto de las cuales se dice que únicamente se tomará en consideración la plusvalía de la porción realmente transformada por obras realizadas por el propietario.

Esto quiere decir que cabe perfectamente que se dé el supuesto de una finca «preferentemente expropiable», conforme a la regla del artículo 8.º, en cuya valoración, sin embargo, deban incluirse plusvalías: las correspondientes a la parte o partes de dicha finca que haya podido transformar su propietario, sin que ésto sea obstáculo para su expropiación preferente a causa de no haber sido transformada en su totalidad dentro del plazo de cuatro años a que se refiere dicho artículo 8.º

En esta hipótesis no se infringiría el artículo 8.º de la Ley, pese a que dice no se tenga en cuenta la plusvalía derivada de la gran obra, puesto que la regla de valoración es la contenida en el artículo 11 que se refiere, como hemos dicho, a la expropiación de «fincas transformables de secano en regadío merced a una gran obra hidráulica», «al amparo de esta ley», y, por tanto, no sólo a las exceptuadas en principio de la expropiación, conforme al artículo 10, apartado cuarto, sino incluso a las que deban expropiarse preferentemente por no haber sido transformadas..., aunque *parcialmente* lo hubieran sido, como en el caso imaginado. La citada expresión que emplea el artículo 8.º: «sin que en la valoración de las mismas se tenga en cuenta la plusvalía derivada de la gran obra hidráulica», sólo indica que se supone el caso de fincas transformables cuyos propietarios no hubieren realizado ninguna obra de transformación, sin ánimo de dar una regla detallada para la justa valoración de tales inmuebles. Y la mejor prueba de ello está en que en el artículo 11, lejos de referirse de modo exclusivo a las fincas «realmente transformadas» (exceptuadas en principio según el artículo 10, apartado cuarto, de la expropiación forzosa), lo hace a las *fincas transformables* de secano en regadío, dentro de las cuales están comprendidas, como se ha dicho, las preferentemente expropiables según el artículo 8.º; dándose precisamente en este artículo 11 la regla justa para su valoración, a fin de comprender dentro de ella, tanto el citado caso de las fincas comprendidas en el artículo 8.º, como el de las en principio exceptuadas del artículo 10, por cuanto que la regla es la misma en todos los casos, a saber: *Que se tendrá en cuenta en el justiprecio el valor real de los inmuebles según el estado de las obras de transformación realizadas por los propietarios, sin que a este fin se tome en consideración más plusvalía que la aplicable a la parte de finca que realmente haya sido transformada como consecuencia de dichas obras de la propiedad.*

Podemos, pues, afirmar:

1.º Que la expropiación establecida por la ley de 27 de abril de 1946 no tiene una finalidad punitiva, sino la de resolver problemas sociales (art. 1.º).

2.º Que, sin embargo, estimándose conveniente establecer algunas reglas de preferencia y de excepción respecto de la elección de fincas a expropiar, se estimó conveniente que se dirigiera primeramente la acción administrativa contra las fincas regables y no regadas, y se exceptuara, en principio, a las regables y ya regadas, caso de que hubiera otros inmuebles aptos para resolver el problema social que se trate de remediar (arts. 8.º y 10), y

3.º En la valoración de fincas regables en virtud de obras hidráulicas realizadas por el Estado, lo mismo si se trata de las que se expropián preferentemente por no estar totalmente transformadas (caso del artículo 8.º), que si trata de las que gozan, en principio, de excepción, por haber sido transformadas por sus propietarios (caso del art. 10, apartado cuarto), sólo puede tenerse en cuenta «el valor real del inmueble 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» en virtud de dichas obras efectuadas por los propietarios (art. 15).

Resultaría prolijo enumerar la larga serie de razones y antecedentes justificativos de estos preceptos legales, que no vienen sino a vedar, como apuntábamos, el enriquecimiento injusto. Sin embargo, estimamos conveniente recordar que la imposición de los *precios en secano* respecto de las expropiaciones de fincas transformables en regadío y no transformadas por sus propietarios, se estableció en España ya en el artículo 249 de la primitiva ley de Aguas, de 3 de agosto de 1860, habiéndose establecido también en los artículos 197 de la ley de Aguas vigente, en el 15 de la de Construcciones Hidráulicas de 7 de julio de 1911, y, últimamente (prescindiendo de citas legales intermedias y de conclusiones y ponencias en este sentido de los diferentes Congresos Nacionales de Riegos), en el artículo 4.º i) de la ley de Zonas Regables de 21 de abril de 1949 (15). ¿Habría de resultar menos avanzada que la ley de Aguas de 1866 una ley dictada en 1946 para la resolución de problemas sociales?

Creemos haber contribuído, con lo dicho, al esclarecimiento del problema de la valoración de las plusvalías, según la ley de expropiación de fincas rústicas por causa de interés social. Pero quizá no esté de más que nos planteemos ahora un nuevo problema.

Admitido con facilidad que sea legalmente imposible, además de injusto, valorar las plusvalías en los casos en que el propieta-

---

(15) Razonábamos este mismo punto, enfrentándonos con unos argumentos del P. Azpiazu, en «Un proceso legislativo interesante», conferencia dada por el autor en Málaga en 1950, pub. en *Estudios*, del Instituto Nacional de Colonización, vol. IV, núm. 20, pág. 32, y asimismo en el artículo «Modernas orientaciones de la colonización agraria en España», *Rev. ANUARIO DE DERECHO CIVIL*, t. II, fasc. III, julio-septiembre 1949, pág. 1050 y ss.

rio de una finca «regable» no realice en ella las obras complementarias a su cargo para la transformación en regadío, ¿no será bastante para el cómputo de las plusvalías, en caso de expropiación forzosa de dicha finca, el hecho de que el propietario haya realizado por su cuenta todo lo que le era exigible, mediante la suscripción de los compromisos de auxilio contraídos en virtud de la ley de Construcciones Hidráulicas de 7 de julio de 1911, o de convenios especiales, e incluso el abono de algunos reintegros?

Según el texto, ya examinado, de la Ley de 27 de abril de 1946, no es bastante. El artículo 11 bien claramente dice que en las fincas «transformables de secano en regadío merced a una gran obra hidráulica» que se expropian al amparo de la ley, «se tendrá en cuenta el valor real del inmueble 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».

Luego es evidente que sólo esas «obras de transformación realizadas por el propietario», y no los simples compromisos de auxilio ni los abonos a cuenta del reintegro, podrían justificar la computación o inclusión en el justiprecio de las plusvalías derivadas de la gran obra hidráulica.

Y ello no puede ser más lógico si se tiene en cuenta, por una parte, que las grandes obras se han ejecutado por el Estado y, por otra, la falta de cumplimiento de tales compromisos por parte de los propietarios, corporaciones y entidades interesados en las grandes obras hidráulicas, extremo éste del que hemos tratado en otra ocasión (16) y que aquí podemos ilustrar con las siguientes citas:

El Real Decreto-Ley de 5 de marzo de 1926, creador de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, cuyo artículo 7.º, apartado e), refiriéndose a las facultades de las Confederaciones, alude inequívocamente a las *obras de riegos que debieron ejecutarse con fondos mixtos de acuerdo con lo convenido y escriturado con el Estado al recibir su auxilio, pero que de hecho se han ejecutado con fondos públicos por incumplimiento de aquellos compromisos.*

El Decreto-Ley de 7 de octubre de 1926, adicionando artículos a la ley de Construcciones Hidráulicas de 1911, facultó al Estado para dispensar a los interesados en las obras de riego o pantanos del desembolso a que venían obligados durante la construcción de aquéllos, permitiéndoles hacer el reembolso de la cantidad total con que deban contribuir, en el plazo de veinticinco años después de terminadas las obras (17).

---

(16) V. el op. cit., «Un proceso legislativo interesante», págs. 25 y 26.

(17) Es creencia muy generalizada la de que los trabajadores o pequeños empresarios que perciben determinados beneficios en virtud de las *modernas*

Y en la Memoria del Plan de Obras Hidráulicas, aprobado por ley de 11 de abril de 1939, se dice textualmente que la aplicación de la ley de auxilios para Construcciones hidráulicas de 7 de julio de 1911, tan beneficiosa para los particulares, ha sido en la práctica llevada con perjuicio para el Estado, pues en la mayor parte de las obras se ha llegado a la explotación dejando de modo deliberado por ejecutar algunos detalles a fin de no darlas por terminadas, sin embargo de estar utilizadas en plan normal por los usuarios, y dejando transcurrir de ese modo un gran número de años para que el Estado comience a reintegrarse de la parte adelantada. Es indudable que tal abuso, llevado a cabo en no pocas obras hidráulicas, debe evitarse, quizá con el criterio de que se comiencen a contar los plazos a partir del momento en que las obras empiecen a explotarse con rendimiento normal para la zona de riego (18).

En resumen, estimamos que la regla más práctica para la justa resolución de los casos concretos que puedan plantearse, en la hipótesis, por ejemplo, de fincas regables, expropiadas en virtud de esta ley de 27 de abril de 1946, cuyos propietarios no hubieran realizado obras de transformación, pero, en cambio, hubiesen aportado algunas sumas en concepto de auxilios para la construcción de las grandes obras por el Estado, será, sencillamente, comprender entre las partidas abonables a los expropiados el reintegro de las citadas cantidades, e incluso el importe de ciertas obras y gastos que pudieran haber efectuado, pero que no dieran derecho, no obstante, al abono de plusvalías, en razón de no existir en la finca tierras realmente transformadas de secano en regadío.

Podríamos decir, brevemente, que una cosa es el abono de «mejoras» y otra muy distinta el cómputo de «plusvalías». Las primeras son siempre de abono con tal que no se hubieran realizado después de hecha la declaración de interés social (art. 5.º, párrafo segundo de la ley); respecto de las segundas, habrá que estar necesariamente, por imperativo legal, fundado como hemos visto en razones de justicia, a lo establecido por la propia ley.

---

*leyes sociales*. obtienen verdaderos *privilegios*, justificativos de cualquier medida «restrictiva»—planteamiento puramente negativo, pero frecuente al introducir reformas legales—. Debemos acostumbrarnos a reconocer, frente a casos como los que se citan en el texto anotado y los que siguen, que existe una injusta desigualdad siempre que se considera *debida, por el contrario, cualquier ventaja, cuando es en provecho de los propietarios o entidades bien provistos de recursos económicos. Desigualdad*, diríamos mejor, *injustísima, en cuanto que favorece a los mejor dotados* en perjuicio de los que menos poseen. Tanto de ésta como de otras muchas cuestiones de interés tratamos en nuestro trabajo, en preparación, sobre «Colonización y Reforma agraria en los grandes regadíos».

(18) «Plan General de Obras Pùbicas», t. II, pág. 35, «Plan de Obras Hidráulicas». Imp. de los Talleres Penitenciarios de Alcalá de Henares.

*Indemnizaciones abonables en virtud de estas expropiaciones.*

Forman parte, pues, de la valoración de las fincas expropiadas por causa de interés social, conforme a la ley de 1946 y al Decreto de 20 de mayo de 1949, el importe de las edificaciones, plantaciones y otras mejoras existentes en las fincas con anterioridad a la declaración de interés social y, en su caso, las cantidades desembolsadas o el importe de determinadas obras a que hacíamos referencia al finalizar el apartado precedente de nuestro estudio (art. 5.º de la ley de 27 de abril de 1946 y 5.º del Decreto de 20 de mayo de 1949).

No habrá lugar, por el contrario, en dichas valoraciones, ni en el justiprecio, al reconocimiento de las indemnizaciones de perjuicios a que se refiere el artículo 28 de la ley general de Expropiación forzosa, conforme al cual, en los supuestos que contempla dicha ley, al valor de la parte ocupada de las fincas han de agregarse las sumas que representen los perjuicios de toda clase que se ocasionen con la obra que da lugar a la expropiación, como también, en compensación de éstos o parte de ellos, deberá tenerse en cuenta el beneficio que la misma ocasione en los restos de finca no expropiados.

Constituye este precepto una demostración del aserto que establecíamos al tratar anteriormente de la declaración de interés social conforme a la ley de 27 de abril de 1946, de estar orientada por modo exclusivo la general de Expropiación forzosa a la tramitación de los expedientes a que diere lugar la ejecución de obras públicas, en los que el objeto de la expropiación está constituido casi siempre por zonas o fajas de terreno; lo que, unido a la circunstancia, claramente aludida en el citado artículo 28, de que las fincas afectadas reciben además inmediatamente determinados beneficios por la ejecución de las obras públicas (carreteras, canales, ferrocarriles, etc.), viene a justificar suficientemente la regla legal.

Esta sola consideración sería bastante, a nuestro juicio, para rechazar la procedencia de que en las expropiaciones por causa de interés social, cuyos supuestos son tan diferentes, hayan de abonarse cantidades por tales conceptos. Pero hay otras razones derivadas de la propia ley de 27 de abril de 1946, como las siguientes:

1.ª El justiprecio en estas expropiaciones por causa de interés social ha de ajustarse precisamente a lo establecido en los artículos 5.º y 11 de la ley especial, en los que a pesar de regularse muy detalladamente la forma de llevarse a cabo las tasaciones periciales, nada se dice acerca de dicha indemnización, con lo que queda excluida respecto de dichas tasaciones la aplicación de las normas de carácter general, habida cuenta de lo que dispone el

artículo 4.º, párrafo primero, de la ley comentada (19), por ser inadaptables como hemos demostrado a las especiales que establece la ley de 27 de abril de 1946 para la práctica de dichas tasaciones periciales.

2.ª No se hace referencia alguna a la aportación de datos para la determinación de las indemnizaciones procedentes por esos perjuicios ocasionados por las obras públicas a que alude el artículo 28 citado de la ley de 1879, en el Decreto de 20 de mayo de 1949 que vino a desarrollar en este punto la de expropiación de fincas rústicas por causa de interés social.

3.ª Existen normas específicas, además, perfectamente adaptadas al objeto de estas expropiaciones, en los artículos 12 y 13 de la ley que comentamos, en razón de que, como repetidas veces se ha dicho, el objeto de estas enajenaciones forzosas es siempre toda una finca rústica o una parte de la misma, susceptible en todo caso de una colonización o parcelación técnica y económicamente conveniente (art. 3.º).

Conforme a dichos artículos 12 y 13, *los posibles perjuicios que una expropiación de tal naturaleza pueda producir en la explotación de los predios tienen una reparación mucho más adecuada, cual es la de poder exigir que el Instituto Nacional de Colonización adquiera los ganados, maquinaria, aperos y productos existentes en la finca, o bien disponer de un plazo prudencial para la permanencia en la finca de los citados muebles y semovientes, caso de no interesar al propietario su enajenación al Instituto, y, tratándose de expropiaciones parciales, el derecho a exigir del Instituto la total expropiación del predio, dentro de las normas de la Ley.*

Por último, en los casos en que el Gobierno estime de urgencia la ocupación de las fincas expropiadas por causa de interés social, aludidos en el párrafo segundo del artículo 4.º de la Ley de 27 de abril de 1946, *el abono de las indemnizaciones por los perjuicios derivados de la rápida ocupación*, está asimismo previsto en el artículo 6.º de la ley de 7 de octubre de 1939 sobre procedimiento de urgencia, cuya aplicación procede en dichos supuestos con arreglo al citado precepto de la ley de 1946.

#### *Fijación del justiprecio. Caso especial.*

Decíamos que era otra de las particularidades de la ley comentada la de estimarse fijado definitivamente, sin ulterior recurso, el justiprecio de las fincas por el Instituto Nacional de Colonización, no sólo cuando exista acuerdo entre las valoraciones de los Peritos, caso ya previsto en la legislación general de Expropiación forzosa (arts. 28 de la Ley y 47 del Reglamento), sino,

(19) Establece que las leyes generales sobre Expropiación forzosa regirán respecto de estos expedientes, salvo las modificaciones que impone la que estudiamos.



además, cuando la diferencia entre aquéllas no excediese del cinco por ciento de la del Perito del Instituto (20).

Este precepto, contenido también en el artículo 5.º de la ley, viene a reconocer la especial confianza que se ha querido depositar en el Organismo encargado del fin social de la colonización, no sólo en razón de la competencia técnica derivada de su composición y organización, sino, muy particularmente de la garantía especial de ponderación y acierto, que para el enjuiciamiento de una cuestión técnica y social como es la valoración de fincas rústicas adquiridas para la solución de problemas sociales, supone el hecho de que la fijación definitiva del justiprecio sea hecha por el Consejo Nacional de Colonización presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por los Directores Generales de Administración Local, Obras Hidráulicas e Instituto Nacional de la Vivienda y, entre otras elevadas representaciones, las de F. E. T. y de las J. O. N. S. y Obra Sindical «Colonización».

Junto con las particularidades examinadas, esta otra apoya también la idea que en todo el trabajo venimos desarrollando, puesto que constituye una pieza más del sistema completo y peculiar del justiprecio que la ley de 1946 ha establecido respecto a expropiación de fincas rústicas por causa de interés social. Nos queda únicamente ya referirnos a las normas de procedimiento, también especiales, establecidas en esta Ley.

#### 4. *Garantías y defensas de los propietarios particulares en estos expedientes*

Resumidamente, están constituidas por las que a continuación se expresan:

1.ª El recurso en la vía administrativa a que hacen referencia las reglas segunda y tercera del artículo 3.º de la ley que estudiamos, mediante el cual, como se dijo anteriormente, los particulares pueden impugnar la declaración de interés social que se pretende, alegando las causas que a su juicio impidan efectuarla, ó las excepciones absolutas y relativas contenidas, respectivamente, en los artículos 9.º y 10 de esta ley, y

2.ª El recurso de revisión que autoriza y regula el artículo 7.º de la misma ley, con cuyo análisis terminaremos nuestro estudio.

---

(20) En la ley de 1935 (art. 18), cuando las tasaciones de los peritos particulares y del Instituto de Reforma Agraria estuvieran acordes, o cuando la de aquéllos no excediera en más del 10 por 100 de la de éste, el Instituto de Reforma Agraria fijaría ejecutivamente y sin ulterior recurso el valor base para la expropiación, aceptando en el primer supuesto la peritación conforme, y pudiendo, en el segundo, adoptar cualquiera de las dos o un valor intermedio, atendiendo las circunstancias del caso.

### 5. *El recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo*

Los precedentes de este extraño recurso están constituidos, sin duda, por el artículo 5.º de la ley de reforma de la Reforma Agraria, de 1935 (21), y la disposición transitoria tercera, A, norma séptima de la ley sobre Arrendamientos Rústicos de 28 de junio de 1940. Basta comparar todos estos textos para convencerse de la influencia que los de 1935 y 1940 han tenido en el de 1946.

No creemos que sea un acierto la creación de este recurso, por las siguientes razones, entre otras que podrían aducirse:

*Primera.* Porque sustrae a la jurisdicción contencioso-administrativa cuestiones tan de su competencia como las de apreciar si se han cometido infracciones legales o de procedimiento en expedientes administrativos de expropiación forzosa, o si ha existido lesión en el señalamiento del justiprecio. Una y otra están reservadas a dicha jurisdicción contencioso-administrativa por el artículo 35 de la ley general de Expropiación forzosa de 1879.

*Segunda.* Por prever entre las causas del recurso de revisión una prácticamente inaplicable, cual es la primera que enumera el artículo 7.º: la incompetencia de jurisdicción.

Limitada por la propia ley la procedencia de la revisión a los supuestos de resoluciones adoptadas por el Instituto en estos expedientes a efectos de justiprecio, pago y toma de posesión (artículo 7.º), como una consecuencia lógica de no ser susceptible de recurso alguno el acuerdo del Gobierno, declarando el interés social que implica además la necesidad de la ocupación (art. 2.º), es evidente que la cuestión jurisdiccional queda decidida *ab initio* inapelablemente; o sea, con anterioridad al planteamiento del recurso, en el que no es posible ya, por tanto, discutir la competencia radical de la Administración para dictar en esos periodos las resoluciones impugnables en virtud de este recurso especial.

Cosa distinta ocurre en los recursos de revisión en materia de arrendamientos rústicos conforme a las citadas disposiciones transitorias de la ley de 28 de junio de 1940, en los que es, desde luego, cuestionable si las relaciones arrendaticias habrán de someterse a las leyes y procedimientos especiales, o a la legislación común.

Y en cuanto al más análogo precedente, también citado, del artículo 5.º de la ley de la Reforma Agraria, texto refundido de 9 de noviembre de 1935, es de notar que no se refiere a este caso de incompetencia, sino tan sólo a los de infracción de ley, que-

---

(21) Conforme a su texto, contra todas las resoluciones que, de oficio o a instancia de parte, adoptara el Instituto de Reforma Agraria en ejecución de la ley, podrían los interesados interponer, en término de treinta días, recurso de revisión en un solo efecto ante la Sala 5.ª del Tribunal Supremo, debiendo fundarse en quebrantamiento de forma que haya producido indefensión o injusticia notoria por lesión en la valoración de la finca o infracción de ley.

brantamiento de forma o injusticia notoria por lesión en la valoración, pese a que dicha ley sometía a la resolución del Tribunal Supremo la procedencia misma de la declaración de interés social a efectos expropiatorios, por razón de estar o no estar la finca afectada por la ley (arts. 5.º y 14 y concordantes), a diferencia, como se dijo, de lo dispuesto por la de interés social de 1946, según la cual, los trámites sujetos a revisión ante el Tribunal Supremo son siempre de actuación administrativa obligada, en virtud de una declaración inimpugnable hecha previamente por el Gobierno para cada caso conforme a la Ley.

*Tercera.* Resalta particularmente la violencia con que se ha encajado este recurso en el procedimiento expropiatorio, el hecho de que, por la índole misma de aquél, no quepan expedientes para que la Administración pueda seguir adelante la expropiación o bien desistir de ella, a la vista del justiprecio definitivo, tanto más indicados en estos casos cuanto que el precio final señalado a las fincas debe ser satisfecho por personas a quienes no se concede intervención alguna en los trámites para la fijación de aquél.

En la ley de Reforma de 1935 fijaba el Juez el justiprecio en casos de discordia pericial, pero de estimar lesiva el Instituto de Reforma Agraria la valoración señalada, estaba facultado para dejar en suspenso la ejecución del acuerdo de expropiación e interponer el recurso de revisión ante la Sala de Derecho Social del Tribunal Supremo (22).

Mucho más en armonía con los principios inspiradores de la acción administrativa estaría el recurso contencioso-administrativo previsto en la ley general de Expropiación forzosa, con la consiguiente facultad por parte del Gobierno para decretar la suspensión o inexecución de los fallos en los casos fijados en la propia Ley reguladora de esta jurisdicción (23), o en los que, atendido el carácter social de la finalidad perseguida con estas expropiaciones, hubiera sido oportuno haber establecido y reglamentado en su ley especial.

De estas y otras observaciones se desprende que juzgamos necesario otorgar la consideración y el relieve adecuados a los intereses y derechos de los sujetos a quienes se pretende beneficiar con leyes de este tipo.

En el caso que ahora examinamos puede comprobarse que la Ley parece no reconocer otros derechos o intereses dignos de respeto y de efectuación garantizada por el Derecho que los de los propietarios expropiados; de tal manera que si el justiprecio a pagar por la finca resultara lesivo para los colonos, que en definitiva han de satisfacerlo, estorbando gravemente su desenvolvimiento económico en el período de acceso a la propiedad, que es comúnmente también el de la formación y crecimiento de la familia,

(22) Art. 20 del texto refundido de 9 de noviembre de dicho año.

(23) V. art. 92 del texto refundido por D. de 8 de febrero de 1952.

la solución consistirá en abandonar ellos sus lotes, en una u otra forma, o bien en que el Estado arbitre medios extraordinarios que vendrán a recargar también, de modo quizá excesivo, otros desenvolvimientos económicos tan respetables como los de los colonos y propietarios territoriales.

En la ley comentada no existe solución para los supuestos en que se planteara un problema de esta naturaleza, puesto que el no utilizar la finca expropiada a los fines sociales de su adquisición, hipótesis prevista por el artículo 14, no es una facultad rescisoria a voluntad de la Administración, que pudiera suplir o mejorar las de suspender o inejecutar los fallos que se dan en la vía contencioso-administrativa, sino una facultad reservada al propietario para pedir o no la reversión, por el precio de valoración dado a la finca, en las condiciones que en el propio precepto se señalan.

Aparte estas someras reflexiones de carácter, pudiéramos decir, sustantivo podrían hacerse otras cuya exposición razonada alargaría estas notas con exceso. Hacemos referencia al problema, que en el caso que acabamos de estudiar ofrece especial interés, de la armonización entre las relaciones jurídicas materiales: civiles, mercantiles, administrativas..., públicas, privadas, sociales, etcétera, y la organización encargada de su tutela y efectucción procesales, armonía que es necesario procurar por el íntimo nexo existente entre los recursos y las relaciones jurídicas cuya actuación contenciosa ha de discurrir por los cauces de aquéllos, que en tanto serán los adecuados para la solución de las contiendas, en cuanto la organización y fines de los respectivos procesos sean tales que permitan la actuación de los principios inspiradores de la relación jurídica que en cada uno haya de discutirse.