

EN TORNO A LA EXPROPIACION DE USO DE LA TIERRA POR INCUMPLIMIENTO DE SU FUNCION SOCIAL

José Luis RIVERO YSERN

I. INTRODUCCION

El presente estudio tiene por objeto analizar, a la luz de la normativa sobre reforma agraria y, de modo específico, de la Ley Andaluza de Reforma Agraria (Ley 8/1984 de 3 de julio y su Reglamento de 30 de diciembre de 1986), la naturaleza y alcance de un supuesto expropiatorio de contornos difusos como es la llamada expropiación de uso.

Esta modalidad de expropiación se utiliza en la legislación andaluza sobre reforma agraria como una técnica más en un proceso gradual de intervención ante supuestos de incumplimiento de la función social del derecho de propiedad. La Ley, con este criterio gradual de intervención, limita efectivamente la expropiación a aquellos supuestos de carácter puntual o coyuntural en que otras técnicas, como el establecimiento de planes de mejora o la imposición del impuesto de tierras infrautilizadas, no consiguen el objetivo que en este punto se persigue de lograr una rentabilidad social y económica en las explotaciones agrarias.

El presente estudio parte de un informe elaborado para el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, organismo al que el autor desea públicamente agradecer la autorización dada para su publicación.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CE	Constitución Española.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
REF	Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957.
LFMM	Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 16 de noviembre de 1979.
LARA	Ley Andaluza de Reforma Agraria de 3 julio de 1984.
RARA	Reglamento de la Ley Andaluza de Reforma Agraria de 30 de diciembre de 1986.
LAR	Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980.
LRDA	Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.
ST TS	Sentencia del Tribunal Supremo.
ST TC	Sentencia del Tribunal Constitucional.

El propio instituto expropiatorio es utilizado de forma gradual, distinguiéndose entre una expropiación del dominio y una expropiación del uso de la propiedad agraria, reservándose la expropiación del dominio a supuestos, insidiosos, excepcionales. Esta excepcionalidad la reconduce la Ley a los supuestos en que resulten ineficaces las medidas interventoras graduales previas —incluida la expropiación de uso— o aquellos casos de productividad de las explotaciones agrarias por debajo de unos índices prefijados al respecto.

El propósito de este estudio es, como decíamos, examinar esta modalidad expropiatoria, reflexionando sobre su utilidad efectiva como técnica de intervención a efectos de reforma agraria, centrándonos especialmente en la normativa andaluza sobre reforma agraria.

II. LA EXPROPIACION DE USO: SU INCLUSION EN EL CONCEPTO LEGAL DE EXPROPIACION FORZOSA

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, señala en su artículo 1.º que:

«es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 33.3 CE en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales cualquiera que fueran las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.»

El Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 abunda en los mismos términos aclarando en su artículo primero que estos supuestos de privación singular anteriormente enumerados tienen la consideración de expropiación forzosa a efectos de exigencia de habilitación legal, de sometimiento a procedimiento formal y de garantía jurisdiccional, frente a la misma. Por otra parte, en el párrafo segundo de este artículo primero, advierte que la enumeración de los eventuales supuestos expropiatorios es meramente enumerativa y no excluye la posibilidad de otros distintos.

La Ley y el Reglamento ofrecen, en suma, un concepto amplio y abierto del instituto expropiatorio dentro del cual, a nuestro juicio, es claramente subsu- mible el supuesto que nos ocupa de la expropiación de uso.

III. LA EXPROPIACION DEL USO EN EL AMBITO AGRARIO

La expropiación del uso en el ámbito agrario supone la privación forzosa del derecho de *disfrute y aprovechamiento* de la tierra cualquiera que sea la naturaleza, personal o real, del derecho a través del cual ese disfrute y aprovechamiento se articula.

El derecho de disfrute y aprovechamiento de la tierra se articula, general-

mente, a través del contrato de arrendamiento, rústico o no; en forma más ocasional a través del usufructo, censo, e incluso de situaciones posorias de buena fe meramente toleradas o sin título, sin excluir otras formas de derechos circunscritas al ámbito del Derecho Foral (foros, subforos, censos a primeras cepas, etc.). Todas estas formas de uso de la tierra pueden ser objeto de expropiación.

No obstante esta diversidad de formas jurídicas para articular el derecho al uso, la Ley de Expropiación Forzosa reconduce el régimen jurídico de la expropiación del uso, al menos en sus aspectos más importantes (procedimiento expropiatorio y garantías), al régimen jurídico de la *expropiación del derecho arrendaticio*. En consonancia, creo, con la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980 indica que:

«son arrendamientos rústicos, todos los contratos mediante los cuales se ceden temporalmente una o varias fincas para su aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal a cambio de precio o renta.»

Esta solución venía consagrada jurisprudencialmente en fechas incluso anteriores a la Ley de 31 de diciembre de 1980. En Sentencia, por ejemplo, de 25 de octubre de 1978 el Tribunal Supremo considera que:

«no se debe discriminar entre situaciones que, cualesquiera sean sus matices diferenciadores derivados de su naturaleza jurídica dispar, de no unánime configuración doctrinal por otra parte, tienen por base una misma situación patrimonial, cual es el uso y disfrute de una finca rústica a través de su cultivo y aprovechamiento de los productos agrícolas, mediante contraprestación consistente en merced o renta dineraria en unos casos y en entrega de parte alicuota de frutos o productos... lo que conduce a una asimilación, a los concretos efectos indemnizatorios que nos ocupan, del régimen extintivo del arrendamiento rústico y de la aparcería en orden a la procedencia de tasación independiente en cuanto derivada de la mera cesación o extinción del cultivo agrario que constituye la actividad y es fuente de ingresos del cultivador aparcerero.»

Partiendo de esta tendencia a asimilar, al menos a efectos indemnizatorios, las distintas formas de uso y disfrute de la tierra al arrendamiento rústico, pasamos a examinar el régimen jurídico de las expropiaciones de uso distinguiendo según la causa habilitante y según se trate de expropiación de uso al propietario explotador directo o de explotaciones en régimen de arrendamiento.

IV. REGIMEN JURIDICO DE LA EXPROPIACION DEL USO DE LA TIERRA POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA O INTERES SOCIAL

A) Supuesto de expropiación de propietario cultivador personal y directo de la finca

A nuestro juicio, esta modalidad expropiatoria carece de identidad al quedar circunscrita normalmente la expropiación de uso a supuestos específicos de incumplimiento de la función social de la propiedad.

B) Supuestos de expropiación de finca arrendada

En estos supuestos, por el contrario, sí es viable una expropiación de uso habilitada en causa de utilidad o interés social.

Esta expropiación puede inicialmente hacerse coincidir con la expropiación del derecho de arrendamiento.

Así permite afirmarlo, de un lado el artículo primero de la Ley de Arrendamientos Rústicos que considera arrendamientos rústicos —como ya hemos indicado— a todos los contratos mediante los cuales se *ceden* temporalmente una o varias fincas para su *aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal*, a cambio de precio o renta, y de otra parte el no establecimiento, ni en el texto de la Ley de Expropiación Forzosa ni en la jurisprudencia que la aplica, de un tratamiento jurídico distinto del de la expropiación del derecho de arrendamiento para los diversos supuestos *de uso* de la tierra.

Regulan esta materia los artículos 3.º, 4.º y 44.º de la Ley de Expropiación Forzosa y 44.º de su Reglamento.

Según el artículo tercero de la Ley de Expropiación Forzosa:

«las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con ese carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o finalmente, al que lo sea pública y notoriamente.»

El artículo cuarto de la Ley de Expropiación Forzosa, por su parte, indica que:

«siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, se entenderán también las diligencias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos. En este último caso se iniciará para cada uno de los arrendatarios el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle.»

Si de los registros que menciona el artículo 3.º resultare la existencia de los titulares a que se refiere el párrafo anterior, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación.

El artículo cuarenta y cuatro de la Ley de Expropiación Forzosa establece que:

«en los casos de expropiación de fincas arrendadas, la Administración o entidad expropiante hará efectiva al arrendatario, previa fijación por el Jurado de Expropiación, la indemnización que corresponda, aplicándose para determinar su cuantía las normas de la legislación de Arrendamientos.»

Y finalmente, el artículo 44 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa matiza en el sentido de que:

«La indemnización prevista a favor de arrendamientos de fincas por el artículo 44 de la Ley procederá exclusivamente cuando la expropiación lleve consigo la

privación definitiva del uso y disfrute de la finca por el titular arrendatario, pero no cuando la privación de derechos inherentes a la expropiación sea compatible con la continuidad del contrato arrendatario entre sus primitivas partes, en cuyo caso la indemnización a los arrendatarios será la determinada para las ocupaciones temporales, sin perjuicio de la posible aplicación en cualquier hipótesis de lo determinado en los párrafos 1 y 3 del artículo 43 de la Ley.»

Como puede observarse, los artículos tercero y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa distinguen entre expropiados y terceros interesados, calificando como parte a los propietarios de la cosa y como interesados a los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la misma cosa; estos segundos, para que puedan intervenir en el expediente han de solicitarlo y acreditar su condición en cuyo caso no perciben indemnización autónoma, sino que han de hacerla efectiva sobre el precio.

El artículo sexto del Reglamento de Expropiación Forzosa exceptúa, sin embargo, de esta nota de accesoriedad, que se da con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa, a los arrendamientos rústicos y urbanos.

Efectivamente la definitiva privación del derecho arrendatario sobre inmuebles rústicos o urbanos comporta el seguimiento por la Administración expropiante de un *expediente incidental individualizado* —al que alude el artículo 4 de la Ley de Expropiación Forzosa— *corriendo por otra parte por cuenta del expropiante, no del arrendador*, la obligación de indemnizar a los arrendatarios (STs. 19.06.78, 28.11.73, 03.10.73 y 06.10.73 entre otras).

Expediente incidental individualizado e indemnización específica no deducible del justiprecio caracterizan pues la expropiación de estos concretos interesados en el expediente expropiatorio que son los titulares de derechos arrendaticios.

El status del arrendatario en un expediente expropiatorio viene, en suma, determinado por el propio contenido de la relación jurídica arrendaticia. El arrendatario carece de legitimación para oponerse a la expropiación de la finca. No la tiene en el caso previo de incidir el acuerdo expropiatorio en causa de nulidad absoluta, radical de pleno derecho, ni después, cuando sea puesto fin al expediente de expropiación o cualquiera de sus piezas, como tampoco en caso de reversión de la finca cuando el ente administrativo no ejecutase la obra o no estableciese el servicio que motivó la expropiación, o si desaparece la afectación, pues carece de interés directo y actual, base de la legitimación activa. Solo tiene derecho al pago del valor que alcancen todos los perjuicios y daños dimanantes de la extinción de su contrato y en este concepto intervienen como parte en el expediente que, repetimos, es incidental respecto al del propietario, donde haya de fijarse la cantidad indemnizadora.

Cuanto antecede no es sino consecuencia de la distinta situación del propietario y del arrendatario en relación con el uso. El uso es para el propietario una facultad del derecho de propiedad que no tiene el arrendatario para el que el uso se diluye en el contenido de su derecho de arrendamiento. Esto es lo que en otros términos viene a decir el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de octubre de 1984 donde indica que:

«Las indemnizaciones que corresponden a los propietarios y titulares de derechos reales sobre los bienes expropiados y las que han de concederse al titular del arrendamiento, derecho personal, son totalmente independientes dada la regulación legal del Instituto de la Expropiación Forzosa que separa de un modo claro y expreso la regulación y valoración de los derechos reales sobre la finca que forman parte del justiprecio y los personales que son indemnizaciones por la extinción de los derechos derivados de la relación personal entre propietario o usufructuario y arrendatario... al propietario se le indemniza por el precio de la finca y al arrendatario por la pérdida de sus derechos a la prórroga forzosa del contrato locativo, prórroga impuesta por la Ley en beneficio de los intereses de la comunidad.»

Un específico tratamiento merece la determinación de los conceptos a indemnizar.

b.1. Determinación de los conceptos a indemnizar

A tal fin deben tenerse en cuenta los preceptos correspondientes a la Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980.

El artículo 44 de la Ley General de Expropiación Forzosa de 1954, remite, para el señalamiento de la indemnización del arrendatario, a la legislación especial, sea rústica, sea urbana. Y el artículo 100 de la nueva Ley de Arrendamientos Rústicos relaciona los capítulos componentes de la indemnización. Unos son generales, para todos los supuestos; otros son de casos especiales, con determinadas partidas que se adicionan o reducen respecto a las de los comunes. Hay finalmente, el caso del arrendatario de finca expropiada parcialmente, con derecho a que sea expropiada en su totalidad. Pueden además darse casos, muy particulares, de partidas relativas también a daños o perjuicios cuyas cifras habrán de ser incluidas como componentes de la indemnización. Examinemos los distintos capítulos.

b.1.1. Capítulos generales

1. «Por extinción del contrato de arrendamiento». Se fija una cantidad que es suma de la cifra de la renta anual actualizada y de una cuarta parte de esta renta por cada año o fracción que falte para el término del contrato, sea el de período mínimo, sea el de prórroga legal conforme a lo determinado por los artículos 25 a 28 de la Ley.

2. «Por el importe de las cosechas pendientes que pierda el arrendatario de la expropiación». Dentro de este concepto han de comprenderse las labores de barbechera y otras análogas con arreglo a lo dispuesto en los artículos 45 de la Ley y del Reglamento de Expropiación Forzosa.

3. «Por los gastos de traslado de aperos, maquinarias, ganados y del mobiliario doméstico, desde la finca expropiada hasta la nueva donde hubiere de continuar el arrendatario su actividad profesional de agricultor».

4. «Por el premio de afección, calculado en un cinco por ciento de la cantidad total indemnizatoria».

b.1.2. Capítulos especiales

1. «Por importe de las mejoras que hubiere realizado el arrendatario en la finca»; las cuales serán descontadas, o no se tendrán en cuenta, del justiprecio que la entidad expropiante haya de pagar al propietario.

2. «Por importe de los daños y perjuicios que sufra la explotación agrícola» de la cual el arrendatario sea uno de los elementos integrantes.

3. «Por importe de la participación en el plus valor» que obtuviese el propietario al ser calificada la finca con carácter distinto al originariamente rústico.

4. La reducción de la cantidad indemnizatoria en los casos de «expropiación por causas de interés social, zonas regables u otros en los que el arrendatario tenga un derecho preferente a que se le adjudique otra explotación en sustitución de la expropiada» según dispone el apartado cuatro del artículo 100.

b.1.3. Capítulos complementarios

1. «Por daños y perjuicios derivados de quedar la finca arrendada sujeta a limitaciones en el aprovechamiento a consecuencia de construcción de canal de riego, carreteras, gaseoducto o de tendido eléctrico».

2. «Por daños y perjuicios derivados de sufrir la finca arrendada las limitaciones impuestas por zonas de ferrocarriles, instalaciones militares, de protección sanitaria en cementerios o de otras análogas». En los supuestos de ocupación temporal (arts. 108-117 LEF), acordada y ejecutada por la Administración la ocupación temporal de la finca disfrutada en arrendamiento rústico, el arrendatario padecerá unos daños y perjuicios que, conforme a los artículos 1.º, 4.º, 43.º, 44.º y 114.º de dicha Ley, habrá de indemnizar la entidad expropiante. Independientemente ésta abonará al propietario las rentas dejadas de percibir por causa de la ocupación temporal a tenor del artículo 115 de igual Ley.

El expediente para la fijación de esta indemnización arrendaticia es de carácter administrativo. La valoración de los derechos arrendaticios es una cuestión de naturaleza administrativa y no civil, como señalan, entre otras, las Sentencias de 19.06.78 y 19.12.79. Indica ésta última Sentencia que:

«El artículo 121 de la Ley de Arrendamientos Rústicos de 1980 dispone que el conocimiento y resolución de los litigios que pueden suscitarse al amparo de esta Ley corresponderá a los Juzgados y Tribunales de la jurisdicción ordinaria. Los artículos 127 y 131 además establecen las competencias de los jueces de distrito y de primera instancia respecto a los pleitos acerca de los derechos en ella reconocidos. No obstante, estos son preceptos atinentes a procesos entre arrendador y arrendatario pero no entre los arrendatarios de finca expropiada y la Administración expropiante que tramita y resuelve el expediente de la indemnización arrendaticia del artículo 100 por remitirse a él el 44 de la Ley de 16 de diciembre de 1954.»

V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EXPROPIACIÓN DE USO DE LA TIERRA POR INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

El régimen jurídico de la expropiación de uso por causa de utilidad pública al que hemos venido refiriéndonos hasta ahora, se altera de forma sustancial cuando la causa expropiatoria es el incumplimiento de la función social de la propiedad. Estas alteraciones vienen motivadas, de un lado, por el *carácter marcadamente sancionador de estas expropiaciones* y, por otra parte, por la incidencia que en la propia integridad del dominio tiene la expropiación del «uso» de la tierra.

El incumplimiento de la función social de la propiedad es una de las causas de interés social que legitiman la expropiación forzosa (art. 87 REF). El régimen jurídico aplicable a estas expropiaciones vendrá dado por los artículos 71 a 75 de la Ley de Expropiación Forzosa y 87 y 91 de su Reglamento, todos inclusive. El artículo 91 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece sin embargo que:

«Cuando las leyes especiales de calificación de una determinada función social de la propiedad con intimidación de expropiación forzosa establezcan normas especiales de procedimiento para la misma, las normas de la Ley General de la Expropiación Forzosa y las de este Reglamento serán de aplicación subsidiaria.»

La legislación especial a la que alude este precepto viene dada, por lo que al tema que nos ocupa respecta, por la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (Ley 34/1979 de 16 de noviembre) y por la Ley Andaluza de Reforma Agraria (Ley 8/1984 de 3 de julio) y su Reglamento (Decreto 402/1986 de 30 de diciembre). (En lo sucesivo, LFMM, LARA y RARA respectivamente).

El tratamiento normativo difiere según se trate de fincas arrendadas o no; veamos, separadamente, ambos supuestos:

A) Régimen jurídico de la expropiación de uso de la tierra por incumplimiento de la función social de la propiedad: expropiación al propietario, cultivador directo y personal

a.1. Contenido y alcance

La determinación del contenido y alcance de la expropiación del uso de la propiedad agraria remite en última instancia al examen de la incidencia de este tipo de expropiación en el contenido esencial del derecho de propiedad.

Definir cual sea el contenido esencial del derecho de propiedad es una tarea compleja y sobre la que hay una tan valiosa como escasa aportación de doctrina y jurisprudencia (1). El Tribunal Constitucional se ha ocupado en escasas ocasiones del tema, pero merecen especial atención las Sentencias 111/1983 y

166/1986 por las que se resolvieron el Recurso de Inconstitucionalidad y la Cuestión de Inconstitucionalidad acerca de la expropiación de Rumasa. Sentencia 37/1987 dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados artículos precisamente de la Ley del Parlamento de Andalucía n.º 8/1984 de 3 de julio, de Reforma Agraria y, finalmente, la Sentencia 227/1988 de 29 de noviembre en relación con diversos recursos de inconstitucionalidad y varias cuestiones de competencia, todos ellos en relación con la Ley 29/85 de 2 de agosto, Ley de Aguas.

A nuestro modo de ver, el Tribunal Constitucional no ha llegado, pese a todos estos pronunciamientos, a concretar, de forma precisa, que deba entenderse por contenido esencial de los derechos. Ello no permite, sin embargo, ignorar los esfuerzos y aproximaciones hechos en esta tarea.

En la Sentencia 111/1983, el Tribunal Constitucional entiende que por contenido esencial o mínimo del derecho de propiedad debe considerarse «aquel que hace reconocible cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate» o «aquel que permite la posibilidad de utilización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable».

Afirma asimismo el Tribunal Constitucional que:

«La propiedad privada, en su doble dimensión, como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el artículo 348 del Código Civil. Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer, ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la *flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos*, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae.»

En las Sentencias 37/1987 (sobre la Ley Andaluza de Reforma Agraria precisamente) y en la Sentencia 227/1988 (sobre la Ley de Aguas) el Tribunal Constitucional hace, por otra parte, una importante afirmación al considerar la función social de la propiedad como elemento integrante de la definición del contenido esencial del derecho de propiedad. Indica efectivamente el Tribunal Constitucional que:

«la fijación del contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que en cada derecho patrimonial subyace, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho mismo.»

De forma mucho más concreta (por lo que al tema que nos ocupa respecta) en la citada Sentencia 37/87 de 26 de marzo, en relación con la expropiación de uso prevista en la Ley Andaluza de reforma Agraria y frente a la afirmación

de los recurrentes de que toda expropiación de las meras facultades de uso y disfrute del propietario implica, de hecho, una expropiación total del dominio que se lleva a cabo sin la adecuada indemnización, afirma el Tribunal Constitucional lo siguiente:

«que la privación de las facultades de uso y disfrute no supone por sí misma una ablación plena de la propiedad, lo demuestra simplemente el hecho de que tales facultades son «dominio volente» perfectamente separables de la titularidad del propietario y enajenables a un tercero, sin que por ello pierda aquel su señorío sobre el bien. Por lo demás, este tipo de expropiación no plena está reconocido y regulado en nuestro ordenamiento por la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954, aparte de por otras Leyes especiales, sin que la generalidad de la doctrina y la jurisprudencia dejen de reconocer y calificar como derecho de propiedad la relación que sigue mediando entre el titular y el objeto, una vez que haya sido privado singularmente aquél de las facultades jurídicas de uso y disfrute.»

«Por otra parte, este Tribunal no puede compartir la afirmación de que la expropiación del uso regulada en la Ley de Reforma Agraria viene a despojar al propietario de la totalidad de su derecho, en el sentido material de pérdida de toda utilidad económica. El tenor literal del artículo 20 desmiente esta tesis. En primer lugar, el arrendamiento forzoso o convenio forestal forzoso con el IARA en que, conforme al artículo 20.2, c), consiste este tipo de expropiación, tiene un plazo de duración de *doce años*, transcurrido el cual no se prevé en la Ley, en contra de lo que los recurrentes sostienen, una prórroga indefinida de dicho plazo. Cosa distinta es que eventualmente se pueda producir una nueva expropiación temporal porque el titular reincida en el incumplimiento de la función social de su propiedad. En segundo lugar, el arrendamiento o convenio forzoso genera una *contraprestación* económica en favor del propietario conforme a unos valores expropiatorios establecidos no en la Ley de Reforma Agraria, sino en la legislación estatal a la que ésta se remite, y que en sí mismos no han sido cuestionados por los recurrentes. En tercer lugar, si bien es cierto que el artículo 20.2, c) de la Ley Andaluza permite a la Administración Autonómica, en ciertos casos, acordar la expropiación plena del dominio durante el período de vigencia del arrendamiento o convenio forzoso, para ello es necesario no sólo que concurra una nueva y excepcional «*causa expropriandi*», determinada por la existencia de «graves motivos de orden económico y social», sino que además esta nueva intervención expropiatoria habrá de comportar la correspondiente indemnización, por lo que no puede afirmarse que las fincas objeto de arrendamiento o convenio forzoso estén sometidas a unas expectativas de expropiación total más intensas que las demás. Cabe añadir, por último, que si al finalizar el período de arrendamiento o convenio forzoso la finca no ha experimentado mejora alguna, que es precisamente la finalidad que la Ley persigue, sino que incluso se han producido daños o lesiones que menoscaban su valor económico, el propietario podrá exigir, en su caso, las oportunas responsabilidades patrimoniales conforme a la legislación general, como se subraya en el escrito del Parlamento de Andalucía. No puede sostenerse, por tanto, que el propietario, sancionado por el incumplimiento de la función social legalmente exigible se vea privado de toda utilidad económica durante el tiempo que dure la expropiación del uso y disfrute de sus tierras.»

Tras este apunte de jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, nuestra impresión —como ya hemos indicado— es que, pese al indudable valor de las aportaciones realizadas, la definición de que sea el contenido esencial de los derechos y, más concretamente, cual sea el contenido esencial del derecho de propiedad, es una tarea inacabada.

La definición del contenido esencial del derecho en función de su reconoc-

cibilidad histórica y social (STs. TC. 111/1983 y 166/1986) remite el tema a una ulterior y compleja tarea de contornos en gran parte metajurídicos (lo cual no quiere decir que estos criterios metajurídicos no sean quizá los más precisos).

El hecho de que la expropiación sea temporal, que genere una contraprestación, que la eventual expropiación plena latente haya de estar habilitada por nueva causa expropiandi y genere indemnización y que si hay lesiones sean indemnizables (ST. TC. 37/1987) no desvirtúan, a nuestro juicio, la afirmación de que la expropiación de uso, en los términos en que es regulada por la Ley Andaluza puede suponer una expropiación plena sin la debida indemnización.

Finalmente, (ST. TC. 227/1988) incluir la función social del derecho de propiedad en la definición del contenido esencial del derecho de propiedad conlleva, a nuestro juicio, en cierta forma, una petición de principio, por muy generalizada y admitida que esté esta afirmación.

A nuestro juicio, la función social no define, sino delimita el contenido esencial de los derechos. Considerar a la función social como elemento integrante del contenido esencial del derecho de propiedad es ignorar que el derecho de propiedad —en la medida que se reconozca la propiedad privada— está llamado a satisfacer un interés particular garantizando como dice el Tribunal Constitucional (ST. TC. 14 de julio de 1981) a su titular «un status jurídico o la libertad en su ámbito de existencia». Este interés particular no es coincidente con el interés general, interés general a cuya consecución precisamente responde —a nuestro juicio— la idea de la función social de los derechos. Sólo en la medida en que esto es así, es viable y posible una intervención externa y coactiva, expropiatoria, del contenido esencial del derecho por incumplimiento de esa función social (2).

MONTES PENEDES indica que «el elemento estructural esencial del derecho de propiedad radica en el interés del propietario en el goce, disfrute o utilización evaluables económicamente y según la noción común con la que la institución es reconocida en la relación social en un momento histórico determinado. Partiendo de aquí, la relación que es forzoso establecer entre la función social y el contenido esencial del derecho de propiedad debe partir de una idea central: que la intervención legislativa ha de dirigirse a asegurar la conexión entre el interés público y el interés del propietario, pero no a anular la propiedad privada. Si, insistimos, el elemento estructural esencial radica en el interés del propietario en el goce, disfrute o utilización evaluables económicamente, la función social podrá someter dicho interés a comprensión, o podrá dirigirlo, encauzarlo, tipificarlo, pero no suprimirlo» (3).

Coincidiendo con esta opinión, concluimos por nuestra parte afirmando que una expropiación de uso llevada a cabo en los términos previstos no sólo ya en la Ley Andaluza de Reforma Agraria y su Reglamento, sino incluso en la propia Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables afecta directamente al núcleo esencial del dominio que queda de hecho suprimido y reducido a un puro nominalismo.

El incumplimiento de la función social de la propiedad agraria por parte del propietario cultivador directo de la tierra sólo habilita, a nuestro juicio, a la plena expropiación del dominio.

Hay supuestos legislativos en nuestro Derecho que recogen esta solución. La Ley de Espacios Naturales Protegidos de mayo de 1975 indica en este sentido que procede la expropiación completa de los espacios protegidos si la Administración y los titulares de los bienes afectados no convienen un régimen de indemnización y compensación de los daños y perjuicios derivados de la reglamentación especial que el régimen de la protección implique. La Ley hace así extensible a las expropiaciones llamadas no plenas (las que sólo afectan a facultades parciales del dominio o de derechos o intereses legítimos, art. 2.º REF) el régimen que el artículo 23 LEF dispone para las expropiaciones de parte de una finca. Esta solución, creemos, es perfectamente trasplantable a los casos de la Ley Andaluza de Reforma Agraria y de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

a.2. *Fijación del justiprecio en estos supuestos*

Una segunda cuestión a abordar es la del procedimiento de fijación de justiprecio en el supuesto que nos ocupa. La LARA (art. 20) y el RARA (art. 54.9) nos remiten en este punto a «lo preceptuado por la legislación del Estado en la materia». Esta remisión se debe entender hecha, a nuestro modo de ver, a la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 16 de noviembre de 1979. Es importante destacar este dato por cuanto en los supuestos de fincas arrendadas —que posteriormente examinaremos— la remisión debe entenderse hecha a la Ley de Arrendamientos Rústicos de 31 de diciembre de 1980.

La Ley sobre Fincas Manifiestamente Mejorables de 16 de noviembre de 1979 establece en su artículo 6.º 3.º que la expropiación habrá de verificarse por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa «con excepción de lo relativo al justiprecio que se regirá por lo dispuesto en esta Ley».

Las normas relativas al justiprecio en la LFMM, se reducen en realidad a un precepto, concretamente el artículo 8.º referido exclusivamente, a los criterios de valoración que deben aplicarse a fin de determinar el correspondiente justiprecio de la expropiación. En este sentido, para los supuestos de arrendamiento forzoso, el citado artículo 8.º dispone que:

«el justiprecio será igual al promedio de la renta que la finca haya producido en el último quinquenio, valorada por el Ministerio de Agricultura, sin que la cantidad resultante pueda ser inferior a la mitad de la renta catastral.»

Y el párrafo 2 del mismo artículo 8.º establece para los casos de privación de la propiedad de la finca que:

«el justiprecio no podrá exceder de la media aritmética entre el valor fiscal declarado conforme a las normas reguladoras del Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas físicas o su valor catastral si se trata de personas jurídicas, y el valor en venta de fincas análogas en la comarca, sin que haya lugar en ningún caso al pago del premio de afección.»

Valoración, en este caso, que se ve drásticamente reducida aún más cuando

hubiera precedido el incumplimiento del plan por el expropiado, según lo previsto en el artículo 8.º.3.

Pues bien, la cuestión que suscita este artículo 8.º está precisamente en determinar por qué órgano y a través de qué procedimiento se fija el justiprecio. ¿Será la propia Administración expropiante? ¿Deberá entenderse que el órgano competente para fijar definitivamente el justiprecio y, en consecuencia, con arreglo a lo establecido en la LEF, es el Jurado Provincial de Expropiación? ¿O acaso, se seguirá el sistema tradicional en esta materia de tercer perito? Analicemos cada una de las posibilidades.

Por lo que respecta a la última de las hipótesis planteadas a la fijación del justiprecio a través del sistema del tercer perito, tras la entrada en vigor de la LFMM no son de aplicación los artículos 241 y ss. de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que son precisamente los que preceptúan la fijación del justiprecio expropiatorio con arreglo a dicho sistema. No parece pues, admisible, tal posibilidad; de ahí que deba entenderse que tanto la fijación del justiprecio con arreglo al sistema del tercer perito como la competencia jurisdiccional atribuida a la Sala 6.º de lo Social del Tribunal Supremo —que conocía del llamado recurso de revisión (art. 249 LRDA)— han quedado excepcionados e inaplicables a la expropiación de fincas mejorables.

La primera de las soluciones encuentra, por su parte, apoyo en el artículo 6.º.3 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables que excepciona la Ley de Expropiación Forzosa en lo relativo a la fijación de justiprecio declarando preferente la LFMM. Creemos, no obstante, que la solución es intermedia, en el sentido de que procede la fijación de justiprecio también en estos casos con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa, pero con los criterios de valoración de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (art. 8.º.1). A esta conclusión nos lleva el hecho de que la remisión del artículo 6.º.3 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables es una remisión vacía, salvo en lo relativo a los criterios de valoración y que, ante la no aplicabilidad de la derogada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en este punto, procede el sistema general de fijación de justiprecio de la Ley de Expropiación Forzosa. Este es el sentido que debe darse al artículo 55.5 del Reglamento de la Ley Andaluza de Reforma Agraria.

B) **Régimen jurídico de la expropiación de uso de la tierra por incumplimiento de la función social de la propiedad: expropiación de finca arrendada**

Los supuestos de expropiación de fincas arrendadas, que a continuación examinamos, unen a su frecuencia un complejo tratamiento, a nuestro juicio de deficiente técnica jurídica, que exige una labor de interpretación e integración para determinar su régimen jurídico.

La Ley Andaluza de Reforma Agraria contempla en su artículo 20, c) la expropiación de uso o disfrute de las fincas declaradas manifiestamente mejorables. Esta expropiación de uso se articulará a través de un arrendamiento

forzoso o convenio forestal forzoso con el IARA en la finca afectada. Especifica la LARA que esta expropiación de uso se hará «de acuerdo con la legislación del Estado en la materia». Al igual que en el supuesto precedente, esta remisión puede entenderse hecha a la Ley de Arrendamientos Rústicos, a la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, o, quizá, a ambas.

El Reglamento de la Ley Andaluza de Reforma Agraria por su parte, en el artículo 56 (el precepto está en el contexto de la expropiación de finca manifiestamente mejorable) indica que «en los casos de fincas arrendadas se aplicará la legislación del Estado en materia de arrendamientos rústicos».

Esta remisión taxativa entendemos debe ser matizada por cuanto que dado el específico supuesto expropiatorio que contemplamos (expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad), son generalmente aplicables determinados preceptos de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. Regulan en esta Ley la expropiación de uso, como hemos tenido ya ocasión de examinar, los artículos séptimo, octavo y noveno. Estos preceptos sin embargo, consideramos no son aplicables al supuesto que nos ocupa, expropiación de fincas con disociación entre la titularidad y el goce, por cuanto regulan, como ya hemos visto, la expropiación de uso en supuestos de coincidencia entre la titularidad y la explotación. Si se ocupan sin embargo del tema los artículos 5.3 y 6.4 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

Establece el artículo 5.3 que:

«Cuando se trata de fincas arrendadas o disfrutadas en virtud de cualquier otro derecho real distinto del dominio, el propietario, en los mismos plazos establecidos en el apartado anterior, podrá solicitar del Ministerio de Agricultura, aportando las pruebas pertinentes, la declaración expresa de que las deficiencias que motiven las actuaciones son imputables al usuario y siempre que, al mismo tiempo, el propietario se comprometa al cumplimiento de modo directo del plan que presente y le sea aceptado por la Administración o del que ésta hubiere redactado.»

Por su parte, el artículo 6.º.4 indica que:

«si recayera resolución del Ministerio de Agricultura imputando las deficiencias al arrendatario, el arrendador podrá desahuciar a éste si asume la realización de modo directo del plan de explotación y mejora propuesto o convenido. En la fase de avenencias, los plazos se corregirán teniendo en cuenta la duración del procedimiento de desahucio. En este supuesto, el Decreto del Gobierno quedará en suspenso y sólo se aplicará al arrendador en caso de incumplimiento de los compromisos contraídos.»

Junto a estos preceptos igualmente la Ley de Arrendamientos Rústicos dedica a la expropiación del derecho del arrendatario el artículo 100, entre otros. En este precepto se reconoce al arrendatario frente al expropiante los siguientes derechos:

«Al importe de una renta anual actualizada y además al de una cuarta parte de dicha renta por cada año o fracción que falte para la expiración del período mínimo o el de la prórroga legal en que se halle. Cuando la expropiación sea parcial, estos importes se referirán a la parte de renta que corresponda a la porción expropiada. Al importe de lo que el arrendador debe por mejoras. A exigir que la expropiación forzosa comprenda la totalidad cuando la conservación del arrendamiento sobre la

parte de la finca no expropiada resulta antieconómica para el arrendatario, aunque se redujera la renta. Al importe de las cosechas pendientes que pierda con la expropiación. A la indemnización de los daños y perjuicios que sufra la explotación agrícola de la que el arrendamiento sea uno de los elementos integrantes. A la indemnización que comporte el cambio de residencia en su casa. Al premio de afección calculado sobre el importe total. El expropiante descontará al arrendador del justiprecio lo que haya de pagarse al arrendatario por gastos o mejoras cuyo importe corresponde abonar al arrendador.»

El examen sistematizado de estos preceptos se hace imprescindible para resolver las dos cuestiones centrales que a nuestro juicio plantea la expropiación por incumplimiento de la función social en estos supuestos, a saber:

1) Procedencia de indemnización en los supuestos de expropiación por incumplimiento de la función social dado el carácter de expropiación-sanción que dicha causa expropiatoria presenta.

2) Incidencia de la expropiación de uso en la situación jurídica del arrendador y arrendatario.

b.1. *Procedencia de indemnización en los supuestos de expropiación por incumplimiento de la función social dado el carácter de expropiación-sanción que dicha causa expropiatoria presenta*

Una respuesta a tal cuestión debe partir del estricto examen de los textos legales de aplicación, dejando al margen cualquier otro tipo de reflexión extrajurídica.

En este examen encontramos inicialmente contradicciones entre el sistema previsto en la Ley de Arrendamientos Rústicos y la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. De conformidad con lo establecido en los artículos 5.3 y 6.4 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables el incumplimiento de la función social por parte del explotador faculta al propietario para «desahuciar» al arrendatario. La pregunta que surge es si ese desahucio es o no indemnizable. Para responder a tal cuestión es necesario examinar la Ley de Arrendamientos Rústicos.

La Ley de Arrendamientos Rústicos regula en su capítulo VIII la terminación del arrendamiento agrupando las causas en tres: resolución, sucesión y extinción. De todas estas causas, según el artículo 83.4 sólo serían indemnizables las causas de «extinción» contempladas en el citado artículo 83. Por el contrario, la no explotación de la finca es causa de «resolución» del contrato no indemnizable, según indica el artículo 75.3 en relación, repetimos, con el 83.4.

Según esta interpretación —cuyo alcance no debe pasar inadvertido— no sería indemnizable la cesación del arrendamiento por la vía del «desahucio» al arrendatario que incumple la función social de la propiedad, instado por el propietario. Más aún, en estos casos no sería necesaria la expropiación del uso bastando que el propietario resolviera el contrato asumiendo el compromiso de cumplir de modo directo el plan de mejora.

La segunda interpretación parte de acudir directamente —tal como preceptúa el artículo 56 del RARA— al régimen de la Ley de Arrendamientos Rústicos sin pasar por el sistema diseñado en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. Según esta interpretación, en los supuestos de expropiación total o parcial del derecho del arrendatario, éste tendrá derecho frente al expropiante a indemnización por los conceptos y en los términos del anteriormente descrito artículo 100 de la Ley de Arrendamientos Rústicos.

La contradicción inicialmente resultante de aplicar una u otra normativa debe ser resuelta y ofrecerse una solución integradora.

Una interpretación integradora de todos estos preceptos ha de ir presidida, a nuestro juicio, por un principio constitucional básico, recogido en el artículo 33 de nuestro Texto Fundamental, del que deriva la prohibición de confiscación de bienes y derechos.

Es necesario, sin embargo, en segundo lugar, discriminar dentro de los distintos conceptos que integran la indemnización al arrendatario. Hay que distinguir entre la indemnización por la privación de la facultad arrendaticia y la indemnización por otros diversos conceptos (mejoras, cosechas pendientes, etcétera).

Partiendo de estas dos premisas iniciales, nuestra opinión es que al arrendatario que incumple la función social de la propiedad, no se le puede privar de indemnización, pues tal actuación sería confiscatoria y carente de cobertura legal por la especificidad de la causa expropiante (incumplimiento de la función social de la propiedad). Dicho esto, sin embargo, no es menos cierto que el carácter sancionador de la expropiación que nos ocupa —y si se nos apura la más elemental lógica jurídica— no permiten conceder una indemnización al arrendatario expropiado por incumplimiento, igual que la pueda otorgarse al expropiado por causa, por ejemplo, de utilidad pública. Hay una partida indemnizatoria que no debe pagarse en estos supuestos al arrendatario y que sí debe pagársele en supuestos generales. Es la contemplada en el artículo 100 apartado f.º de la Ley de Arrendamientos Rústicos, esto es «el importe de una renta anual actualizada y además la cuarta parte de dicha renta por cada año o fracción que falte para la expiración del período mínimo, o el de la prórroga legal en que se halle. Si se expropia al arrendatario por no haber utilizado de forma productiva la tierra, carece del más elemental presupuesto de hecho la obligación de pago de una indemnización cuya cuantía iría en función de esa renta anual cuya existencia presupone un rendimiento de la tierra. Por identidad de razón, por carencia del presupuesto de hecho de su exigibilidad, no deben reconocerse en estos supuestos al arrendatario los derechos reconocidos en los apartados c) y g) del artículo 100 de la Ley de Arrendamientos Rústicos (es decir, a exigir la expropiación total por no ser rentable económicamente la expropiación parcial, las indemnizaciones por cambio de residencia y el premio de afección calculado sobre el importe total).

Esta interpretación consideramos reconduce a su justo alcance la no indemnizabilidad inicial a la que hemos visto conducen los artículos 75 y 83 de

la Ley de Arrendamientos Rústicos y permite, a su vez, armonizar los artículos anteriormente citados con el 100 del mismo cuerpo legal, y todos ellos con el séptimo y octavo de la LFMM.

C) Incidencia de la expropiación de uso en la situación jurídica del arrendador y arrendatario

Hemos aludido, si bien de pasada, a algo que consideramos es importante en estos supuestos de expropiación del uso por incumplimiento de la función social de la propiedad: la intervención del propietario en orden a poner fin a una eventual situación de incumplimiento atribuible al arrendatario.

El artículo 5.º.3 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables establece que:

«Cuando se trate de fincas arrendadas o disfrutadas en virtud de cualquier otro derecho real distinto del dominio, el propietario, en los mismos plazos establecidos en el apartado anterior, podrá solicitar al Ministerio de Agricultura, aportando las pruebas pertinentes, la declaración expresa de que las deficiencias que motiven las actuaciones son imputables al usuario y siempre que al mismo tiempo, el propietario se comprometa al cumplimiento de modo directo del plan que presente y le sea aceptado por la Administración o que ésta hubiere redactado. No podrán imputarse al arrendatario las deficiencias que sean consecuencia del contenido de las cláusulas del contrato de arrendamiento.»

Incidentalmente hemos de decir respecto a este precepto, que, dados los derechos que al arrendatario concede la LAR, especialmente la determinación del tipo de cultivo y, en suma, su condición de titular de la explotación, es difícil esta no imputación de deficiencias.

Por su parte, el artículo sexto añade que:

«si recayera resolución del Ministerio de Agricultura imputando las deficiencias al arrendatario, el arrendador podrá desahuciar a éste si asume la realización de modo directo del plan de explotación y mejora propuesto o convenido. En la fase de avenencia, los plazos se corregirán teniendo en cuenta la duración del procedimiento de desahucio. En este supuesto, el Decreto del Gobierno quedará en suspenso y sólo se aplicará al arrendador en caso de incumplimiento de los compromisos contraídos.»

En suma, la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables atribuye al propietario la facultad de desahuciar, como ya hemos indicado anteriormente, al arrendatario incumplidor. Sobre el alcance de este desahucio acabamos de pronunciarnos: lo que interesa ahora destacar es que esa facultad actúa con carácter previo a la intervención administrativa por vía expropiatoria y en consecuencia puede hacer que esta intervención administrativa sea innecesaria si el arrendador asume el plan de mejora. Lo que por otro lado se deduce claramente del artículo 6.º.4 LFMM.

Este mecanismo resuelve el problema social del incumplimiento de la función social en un contexto contractual, si bien parcialmente intervenido por la Administración.

Con esta afirmación choca frontalmente lo que establece el artículo 19.2. a) de la Ley Andaluza de Reforma Agraria:

«En relación con lo previsto en el apartado 4 del artículo 18 se publicará la relación de las fincas que, por el incumplimiento de su función social, o según el grado de aprovechamiento real de los recursos a) son objetos de inmediata expropiación del dominio o del uso tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables, por no alcanzar el 50 por ciento de los índices medios de la Comarca fijados por el Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria.»

Este precepto (que reproduce, en substancia, el 45.5 del RARA) parece permitir la expropiación inmediata del uso sin intervención previa del propietario. Tal posibilidad debe a nuestro juicio declararse contraria:

a) A lo establecido en los artículos quinto y sexto de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables a los que entendemos se remite el artículo 20.2 de la propia Ley Andaluza de Reforma Agraria que permiten al propietario desahuciar al arrendatario en caso de incumplimiento de éste, asumiendo el Plan de Mejora.

b) A la propia filosofía que inspira a la Ley Andaluza de Reforma Agraria de proceder a una intervención progresiva y paulatina de la propiedad donde la expropiación debe ocupar un último lugar, tras haber devenido ineficaz una primera labor de dirección interventora (imposición de Planes de Mejora Forzosa).

c) A lo establecido en los artículos 26 de la LARA y 54 del RARA. Tanto el artículo 26 de la LARA como el 54 del RARA conceden a los propietarios la posibilidad de presentar un Plan Individual de Mejora que puede incluso obviar la expropiación.

Se hace notar, además, que esta realización del Plan Individual de Mejora no está circunscrita en los artículos 19.2, c) de la LARA y 45.5, c) del RARA, a los supuestos de determinación cuantitativa del incumplimiento de los apartados anteriores de esos respectivos preceptos. Más aún, en los supuestos de los apartados b del artículo 19.2 de la LARA y b del 45.5 del RARA, también por esa remisión en la elaboración del plan de explotación y mejora a la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, esa posibilidad previa de que el propietario reasuma la obligación de cumplir con la función social de su propiedad sigue siendo, a nuestro juicio, preceptiva y eventualmente excluyente de la expropiación.

Quedarían en resumen los supuestos de no haber alcanzado la propiedad el 50 por ciento del rendimiento medio de la comarca, supuesto al que creemos sería completamente extensible nuestra tesis (insistimos que sólo en el caso que nos ocupa, expropiación de uso por incumplimiento de la función social en los supuestos de disociación entre la titularidad de la tierra y titularidad de la explotación). Dicho de otra manera, ni el 19.2 de la LARA ni el 45.5 del RARA están pensados para este supuesto al que hay que dar la solución que ofrece la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

Más aún, a la misma conclusión se llegaría de la mano de la propia normativa andaluza. El artículo 56 del RARA, tantas veces citado, establece

que «en los supuestos de fincas arrendadas se aplicará la legislación del Estado en materia de Arrendamientos Rústicos». Pues bien, la LAR de 31 de diciembre de 1980, faculta al arrendador, como he también dicho, a resolver el contrato por no explotación de la finca. Este derecho del propietario desaparecería si se procediera sin su intervención, a la expropiación inmediata del uso.

Si la lógica y la economicidad de medios pueden avalar una interpretación, la que ofrecemos, por ambas queda avalada. Por la propia lógica no es admisible expropiar el uso de la tierra sin dar al propietario la posibilidad de reasumir la explotación de forma productiva (posibilidad que por otro lado debería considerarse más un deber que una facultad).

Por último, es obvio que, de admitirse la solución que propugnamos, el proceso de reforma agraria se abarataría en sus partidas indemnizatorias e introduciría un importante factor de colaboración con los administrados en lugar de una desproporcionada tutela. Salvadas las diferencias, se nos ocurre que estamos propugnando en la Administración un proceder semejante al que adopta en el procedimiento del artículo 117 de la Ley Hipotecaria (acción de devastación) el acreedor (en este caso la Administración defensora del cumplimiento de la función social) ante el supuesto del menoscabo que para su derecho de crédito supondría una actitud negligente o dolosa del propietario.

Todo ello, finalmente, sin perjuicio de las facultades inspectoras, sancionadoras y finalmente expropiatorias que la Administración se reserva y que serían, llegado el caso, ejercitadas.

NOTAS

(1) Sobre el tema puede verse LOPEZ LOPEZ, A.: *La regulación constitucional de la propiedad privada*. Cuadernos Tecnos 1988. Ver igualmente el trabajo de BARNES VAZQUEZ, J.: *La propiedad constitucional: el estatuto jurídico del suelo agrario*. Civitas, 1988.

(2) Evidentemente esta afirmación supone una toma de postura en un tema que, no ignoramos, es discutido y discutible. Nos movemos en la línea de la llamada interpretación subjetiva de la definición del contenido esencial del derecho de propiedad más que en la línea objetiva, que considera que la garantía constitucional se refiere a la obligación del legislador de salvaguardar la propiedad como institución.

Un claro y denso resumen de esta polémica doctrinal, en la que el autor adopta, por cierto, una postura distinta a la que defendemos, puede encontrarse en el trabajo de PEREZ LUÑO, A.: *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Tecnos, Madrid, 1984, pp. 418 y ss.

(3) MONTES PENEDES, V.: *La propiedad privada en el sistema de Derecho Civil contemporáneo*. Madrid, 1980, pp. 204 y ss.