

# Modernas orientaciones de la colonización agraria en España

(Estudio de la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables)

JAIME MONTERO Y G. DE VALDIVIA

Abogado del Estado

SUMARIO: I. *Antecedentes*: 1. *La Ley de Colonización de Grandes Zonas*. 2. *Colonizaciones de alto interés nacional*.—II. *La colonización en los regadíos*: 3. *Colonizaciones objeto de la Ley de 21 de abril de 1949*. 4. *Nota distintiva de la Ley*. 5 y 6. *Las zonas regables*. 7. *Terrénos afectados por esta Ley*. 8. *Examen de la Disposición final 3.ª*. 9. *Carácter de esta norma legal*. 10. *Razones justificativas de la interpretación dada a esta Disposición legal*. 11. *Necesidad de normas reglamentarias*. 12. *La "colonización completa", según la Ley de Bases de 1939*.—III. *Principios fundamentales y fines de la Ley de 21 de abril de 1949*: 13. *Colonización completa de las Z. A. I. N.* 14. *La colonización de las "Zonas Regables", según la Ley de 1949*. 15. *La expropiación forzosa como medio para lograrla*. 16. *La colonización completa de las zonas regables, fin de utilidad pública*. 17. *Alcance del concepto legal*. 18. *Las obras de colonización*. 19. *Fines diversos de la distribución de la propiedad en las zonas regables*. 20. *Implantación del patrimonio familiar en las "Zonas Regables"*. 21. *Posibles desarrollos del concepto legal de la colonización completa*. 22. *Aplicaciones sociales*. 23. *Aplicaciones económicas*. 24. *Su reflejo en las Leyes de Grandes Zonas y de "Zonas Regables"*. 25. *La colonización como medio de arraigar a la población campesina*. 26. *Precedentes legales*.—IV. *Normas para la colonización de las "Zonas Regables"*: 27. *Objeto de esta parte del estudio*. 28. *El Instituto Nacional de Colonización como organismo impulsor de la labor colonizadora*. 29. *Diferentes organismos que establecía la Ley de Grandes Zonas*. 30. *Centralización operada por la nueva Ley*. 31. *Desarrollo de la colonización*. 32. *Planes generales de colonización*. 33. *Precios mínimos y máximos de las tierras*. 34. *Dificultades de la redistribución de la propiedad*. 35. *Sistema seguido por la Ley*. 36. *Colaboración de los propietarios*. 37. *La*

distribución de la propiedad según las fases de la colonización. 38. Distribución previa o intermedia. 39. Requisitos necesarios para la reserva de tierras en favor de los propietarios. 40. Razones de la concesión de las reservas de propiedades. 41. Proyecto de Parcelación. 42. Contenido de la Relación adjunta al Proyecto de Parcelación. 43. Directrices de la parcelación. 44. Condiciones especiales para la concesión del beneficio de reserva de propiedades. 45. Concepto de las "tierras en exceso". 46. Superficies reservables y "tierras en exceso". 47. Régimen de las superficies reservables. 48. Régimen de las "tierras en exceso". 49. Funciones del Instituto respecto de las "tierras en exceso". 50. Otros terrenos de que el Instituto podrá disponer para sus fines en las zonas regables. 51 a 55. Segunda fase de la distribución de la propiedad en las zonas regables. 56. Régimen de las propiedades adjudicadas por el Instituto. 57 y 58. Obras necesarias para la colonización. 59. Plan coordinado de obras. 60. Regulación legal sobre proyectos y ejecución de las obras necesarias. 61. Obras de interés general y obras de interés común. 62. Obras de interés agrícola privado.—V. Algunas consideraciones sobre la Ley de 21 de abril de 1949. 63. Elementos necesarios para enjuiciarla. 64. La actividad estatal y la iniciativa privada. 65. La expropiación forzosa para la implantación del regadío. 66. Justificación de esta medida. 67. Los precios en secano. 68. Las plusvalías. 69. La formulación legal de los principios generales. 70. Otras fórmulas posibles. La adopción de título real. 71. El crédito territorial y la transformación de las zonas regables: posibilidades que ofrece la parcelación de las mismas. 72. La colonización completa de las zonas regables como realización local de una reforma agraria profunda.

## I

1. Para realizar un estudio de la Ley de 21 de abril de 1949, llamada de Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables, es imprescindible referirse a la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 (1), promulgada dos meses después de la creación del Instituto Nacional de Colonización como entidad paraestatal dotada de autonomía para llevar a la práctica los vastos planes de colonización de España a que se aludía en el preámbulo del Decreto que dió su primera organización a dicho Instituto.

2. Cuando en esa Ley de Bases, o Ley de colonización de grandes zonas, se definió lo que debe entenderse por "colonizaciones de alto interés nacional", se vino a restaurar, pero con nuevas características y posibilidades, una institución de viejas raíces que parecían

(1) Conforme a la Disposición final 1.ª de la Ley objeto de este estudio, seguirán siendo aplicables los preceptos contenidos en la de 1939, en cuanto no se opongan a los que para las zonas regables, establece la de 21 de abril de 1949.

haberse secado después del pequeño brote que nuestro siglo conoció con el nombre de "colonización y repoblación interior" (2).

El empeño de la Ley es ambicioso, y según su Base 1.<sup>a</sup>, esas colonizaciones, destinadas a transformar profundamente las condiciones económicas y sociales de grandes extensiones de terreno, mediante la realización de obras y trabajos complejos fuera de las posibilidades de la capacidad privada por exigir su ejecución adecuada el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado, revestirán tres modalidades: a) Colonización de las grandes zonas de secano, transformando el sistema productivo por la ejecución, en su caso, de mejoras territoriales de importancia. b) Colonización de las grandes zonas reglables; y c) Colonización de las marismas o terrenos defendidos o saneados cuando abarquen gran superficie.

## II

3. De entre éstas, la Ley que vamos a estudiar se refiere solamente a las colonizaciones de alto interés nacional a realizar en las grandes zonas reglables dominadas por obras hidráulicas construídas o auxiliadas por el Estado con arreglo a la legislación vigente (3).

4. Así se dice en el párrafo primero del artículo 1.<sup>o</sup> de la Ley, precisando el ámbito de la misma, y de este precepto se deriva una de sus notas características: la de ser una ley de vigencia circunscrita a un determinado espacio territorial.

5. La delimitación de ese espacio territorial de vigencia viene determinada en la Ley por el concurso simultáneo de dos circunstancias: a) que se trate de zonas del territorio español cuya colonización haya sido declarada de alto interés nacional (Z. A. I. N.) conforme a la Base 2.<sup>a</sup> de la Ley de 26 de diciembre de 1939; y b) que los terrenos sean efectivamente reglables en virtud de obras hidráulicas construídas o auxiliadas por el Estado con arreglo a la legislación vigente y respecto de los cuales se haya aprobado el plan de colonización correspondiente por el Decreto a que alude el artículo 6.<sup>o</sup> de la Ley.

6. Así, pues, sólo las zonas declaradas de alto interés nacional a los efectos de su colonización (Z. A. I. N.) mediante el Plan o Proyecto general que para cada una se aprobará, cuyos terrenos dominados por el agua lo están precisamente por la embalsada o conducida por esa clase de obras hidráulicas, son las que tienen el carácter de "zonas reglables", denominación sintética con la que la Ley precisa su ámbito territorial, al decir en la Disposición final 2.<sup>a</sup> que siempre que en el texto legal se alude simplemente a "zonas reglables", se entiende

---

(2) Así se tituló la Ley de 30 de agosto de 1907, cuyo Reglamento fué aprobado, después de fracasados varios intentos de reforma de la Ley, por Real Decreto de 23 de octubre de 1918.

(3) Fundamentalmente constituida por las Leyes de 27 de julio de 1883 y 7 de julio de 1911, esta última modificada entre otras disposiciones, por el Real Decreto-Ley de 7 de octubre de 1926 y la Ley de 24 de agosto de 1933.

hecha la referencia a aquellas cuya colonización esté declarada o se declare de alto interés nacional conforme a la Base 2.<sup>a</sup> de la Ley de 26 de diciembre de 1939 y tengan además aprobado el Plan correspondiente.

7. Sin la concurrencia conjunta de los dos citados requisitos no procede la aplicación de la Ley. Así resulta del artículo 1.<sup>o</sup> y se confirma en la Disposición final 4.<sup>a</sup>, en la que se establece que lo dispuesto en la Ley no será de aplicación a los terrenos enclavados dentro del perímetro de una zona regable a los que no afecte la puesta en riego prevista en el Plan general correspondiente y hayan de continuar, por tanto, cultivándose en secano después de ultimada la ejecución de aquél (4).

Y esa circunscripción territorial, o "spatium legis", es tan estricta, tan ajustada a ese "perímetro de la zona regable" dentro del cual rigen sus preceptos, que el segundo párrafo de la misma Disposición final aclara que, tratándose de predios de los que sólo una parte se halle comprendida dentro de los límites de la zona, los preceptos de la Ley sólo serán aplicables respecto de las porciones enclavadas en la zona (5).

8. La certeza de este principio capital de la Ley viene también confirmada por la excepción que se regula en la Disposición final 3.<sup>a</sup>, cuyo texto literal estimamos muy interesante reproducir, por la gran trascendencia que ha de revestir su aplicación. Dice este precepto que "las fincas sitas en "zonas regables" que al publicarse el Decreto aprobando el Plan de colonización correspondiente estuvieran transformadas en regadío y cultivadas normalmente, quedarán exceptuadas de lo dispuesto en la presente Ley, no siendo de aplicación, por tanto, sus preceptos en cuanto afecten a la propiedad de las fincas o partes de las mismas a que dicha transformación se refiera".

A primera vista, más que una excepción parece este precepto la consagración de otro requisito necesario (además de los dos a que acabamos de referirnos), para determinar el campo de aplicación de la Ley, requisito de carácter negativo que consistiría en dar como absolutamente inaplicables los preceptos de aquélla respecto de las fincas de las "zonas regables" que, en la "fecha del Plan" (6), estuvieran "transformadas en regadío y cultivadas normalmente".

9. Sin embargo, por no estar definido en la Ley en qué ha de consistir esa transformación ni lo que deba entenderse por cultivo nor-

(4) Se refiere a los que no puedan recibir el agua, o sea a los terrenos *no dominados* por las obras hidráulicas.

(5) El párrafo tercero de esta Disposición final es reiteración de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Expropiación Forzosa de 27 de abril de 1946 aplicable a los expedientes que se tramiten respecto de las fincas sitas en las zonas regables por virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley que comentamos.

(6) Esta fecha, según el artículo 9.<sup>o</sup> de la Ley, es la de publicación del Decreto por el que se apruebe el Plan General de Colonización de cada zona regable.

mal en aquella fecha (7), parece desde luego, más acertado no dar otro alcance a esa disposición que el excepcional antes apuntado, debiendo entenderse que la determinación de las fincas o parcelas que por este motivo hayan de conservar los propietarios deberá efectuarse por el Instituto en el Proyecto de Parcelación correspondiente, lo que producirá el efecto de ampliar las llamadas superficies reservables a cada propietario, ampliación que se caracterizará por traer su origen, no de las normas del Decreto a que se refiere el artículo 6.º en relación con los 10 y 12 de la Ley (reserva propiamente dicha), sino de esta especial disposición de la Ley, que habrá de ser tenida en cuenta en el Proyecto de Parcelación (véase el art. 14) y solicitarse por los propietarios de estas fincas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.º (8).

Refuerza esta tesis la propia expresión de la Disposición final que nos ocupa, al considerar efectivamente el caso de estas fincas transformadas en regadío y cultivadas normalmente como una *excepción*. Pero es de advertir (insistiendo en la apreciación de que no afecta esta regla propiamente a la delimitación de la zona, cosa propia del Plan, sino simplemente a la determinación de la superficie reservable dentro de ella a los propietarios, "conforme a la Ley" y en virtud de sus artículos 9.º y 14 y Disposición final 3.ª), que la excepción no tiene carácter absoluto hasta el punto de excluir las fincas así transformadas de la zona regable, y, por tanto, de la aplicación de la Ley, a todos los efectos, sino, simplemente, carácter temporal.

10. Y esta opinión la apoyamos en las siguientes razones: a) Porque tratándose, como se trata, por supuesto, en estos casos, de tierras susceptibles de recibir el agua embalsada o conducida por las grandes obras hidráulicas, forman parte, naturalmente, de la "zona regable" tal como se define en el artículo 1.º y en la Disposición final 2.ª. b) Porque encontrándose situadas dentro de una zona declarada de alto interés nacional (Z. A. I. N.) y estando dominadas por una gran obra hidráulica, su colonización es inexcusable y la responsabilidad de su ejecución *completa* está inequívocamente atribuida al Instituto Nacional de Colonización (Base 4.ª de la Ley de 26 de diciembre de 1939, arts. 1.º y 2.º de la Ley de 21 de abril de 1949). c) Porque además de ser contraria a la finalidad perseguida por estas Leyes la exclusión absoluta de estas fincas dominadas por las grandes obras hidráulicas, y de ser irracional, dentro del sistema de riegos a establecer en las zonas, la formación de esta especie de "islotas" exentas de la Ley, a la manera de los inmuebles que gozan del privilegio de extraterritorialidad consagrado por el Derecho Internacional, la misma Ley disipa toda posible duda cuando, al admitir una tal situación (usando para ello, por cierto, una forma

---

(7) La intensidad de explotación a que se refieren el apartado *h)* del artículo 2.º y el artículo 27 de la Ley es la exigible al finalizar el periodo de cinco años posterior a la declaración oficial de la puesta en riego hecha conforme el artículo 25.

(8) Salvo que las normas que desenvuelvan lo establecido por la Disposición final 3.ª señalen distintos cauces procesales.

de expresión inequívoca), la regula, en la Disposición final 4.<sup>a</sup>, como un caso de inaplicabilidad (ésta sí que absoluta) de sus preceptos, respecto de los terrenos enclavados dentro de la zona regable que por no estar "dominados" hayan de seguir cultivándose en secano después de ultimada la ejecución del Plan general correspondiente a la zona (g); y d) Porque de la misma Disposición final 3.<sup>a</sup> se deduce que no es absoluta la inaplicación de los preceptos de la Ley, sino que se refiere tan sólo a los dictados para regir el período de transformación de las "zonas regables" comprendido entre la "fecha del Plan" y el final de los cinco años siguientes a la declaración de "puesta en riego"; puesto que siendo característica de la Ley el establecimiento de fechas o momentos iniciales para los diversos períodos en que se desarrolla la colonización de la zona ("fecha del Plan"; "puesta en riego", etc.), a los que va unida la producción de determinados efectos, la alusión hecha en esa Disposición final 3.<sup>a</sup> a uno de esos momentos ("fecha del Plan"), debe interpretarse en el sentido de que la norma se da para regular la situación y facultades o derechos de los propietarios a quienes se refiere, sólo durante la fase que comienza en la indicada fecha.

11. Es claro que habrá que esperar a la publicación de las normas que desarrollen esta Disposición final antes de dar por sentada una interpretación sólida de la misma, porque, en definitiva, todo depende del grado de intensidad de transformación y cultivo que se exija para la aplicación del precepto de excepción que comentamos.

Distingúense claramente en la Ley dos clases de preceptos: los relativos a la propiedad de las fincas (extensiones reservables a los propietarios, completamente libres de la amenaza de la expropiación, para efectuar la transformación por su cuenta: limitaciones de la libre disposición, etc.) y los que afectan a la efectiva implantación del regadío, índices de explotación, colonización, en suma. La vigencia de estos últimos en la totalidad de estas zonas nos parece incuestionable por ser en ellas primordial el logro de su colonización completa mediante el cultivo de regadío con toda la intensidad prevista para cada sector o fracción de superficie, una vez efectuada la puesta en riego.

Por tanto, si con arreglo a las disposiciones que desenvuelvan la Disposición final 3.<sup>a</sup>, el grado de transformación y cultivo preciso para acogerse los propietarios a este precepto legal fuera el mismo que se prevéa en el Plan de cada zona para el momento a que se refieren los artículos 4, letra h), y su concordante el 27 de la Ley, nada habría que oponer, dados los principios en que esta Ley se inspira, a que las fincas así mejoradas por dichos propietarios fueran completamente excluidas de toda aplicación de la Ley. Pero, si con arreglo a dichas normas complementarias, bastase para estimar aplicable la Disposición final 3.<sup>a</sup> un grado de transformación incipiente, sería injusta (y de aquí que defendamos el criterio de que sólo se trata de una excepción temporal) la exclusión definitiva de tales terrenos, por no existir razón para eximir

---

(g) V. la nota 4.

a unos propietarios sí y a otros no de la obligación de alcanzar la intensidad cultural prevista para después de los cinco años de terminada la puesta en riego por la construcción de todas las obras para ello imprescindibles (arts. 25 y 27).

12. E insistimos en que no sólo de las normas de esta Ley, sino también de las contenidas en la de 25 de diciembre de 1939, se deriva la consecuencia de que la "colonización completa" de los terrenos comprendidos en las grandes zonas a que ambas leyes se refieren es una empresa de alto interés nacional; y es evidente, teniendo en cuenta el sentido de estas leyes, que, en las llamadas "zonas regables", no podrá estimarse conseguida la "colonización completa" mientras la explotación de los terrenos "transformables" (10) de las mismas no haya alcanzado los límites de intensidad previstos en el Plan correspondiente.

Hemos empleado con reiteración el concepto de "colonización completa" y podemos preguntar: ¿Qué debe entenderse por "colonización completa" de las "zonas regables"? Esta materia también abordada por la Ley, bien merece ser tratada con separación y detalle por constituir otro de los pilares fundamentales de la misma.

### III

13. Como ya se apuntó anteriormente, la idea de colonización reaparece vigorosamente como un objetivo de gran empeño para nuestros reformadores agrarios en la Ley de Bases, también denominada Ley de Colonización de Grandes Zonas, de 26 de diciembre de 1939. Y es también en esa Ley de Bases en donde aparece el concepto legal que ahora nos ocupa, de la "colonización completa", como meta de la tarea encomendada al Instituto Nacional de Colonización en las zonas declaradas de alto interés nacional (Z. A. I. N.).

Conforme a lo preceptuado en la Base 4.<sup>a</sup>, cuya plena vigencia para todas las Z. A. I. N. (11) no puede ofrecer dudas (v. la Disposición

(10) V. la nota 4.

(11) Denominamos así aquellas cuya colonización ha sido declarada de alto interés nacional, conforme a la Ley de 1939. Son las siguientes: las del Canal de Aragón y Cataluña, Zona de la margen izquierda del río Genil. Marismas del Guadalquivir. Zona del Canal de Montijo y Zona del Canal derivado del Pantano de la Torre del Aguila (Decretos de 25-XI-1940); Marismas de Betanzos, Baldayo y Tabagón y Zona del Campo de Dalías (Decretos de 24-VI-1941); Zona de los "Saladares de Albaterra Crevillente y Elche" (Decreto de 27-VI-1941); Zona regable de la Acequia de La Violada (Decreto de 5-VII-1944); Zona del Canal de la margen izquierda del Pantano del Agueda (Decreto de 23-V-1945); Zona dominada por los Canales de la Presa de San José en el río Duero (Decreto de 1-II-1946); Marismas de la ría de Santoña (Decreto de 8-II-1946); Zonas de los Pantanos de Cijara y del Zújar y del Canal del Alberche (Decretos de 26-VII y 5-VIII-1946); Zonas de los Canales de Guma y Aranda en ambas márgenes del río Duero y del Pantano del Guadalcacín (Decretos de 28-III y 19-XII-1947) y Zonas del Canal del Viar y del Rumblar (Decretos de 14-V-1948), de las Vegas de Pueblanueva, en la margen izquierda del Tajo (Decreto de 15-VII-1948), y del Canal de Lodosa, provincia de Navarra (Decreto de 30-IX-1948).

final 1.<sup>a</sup> de la Ley de 21 de abril de 1949), la ordenación, dirección y ejecución de la *colonización completa* de las zonas de alto interés nacional compete al Instituto Nacional de Colonización (12).

Repite esa Ley el concepto en sus Bases 17 y 28, pero, sin negar que en la misma Ley tenga algún desarrollo, es en esta que comentamos en donde se despliega su virtualidad y alcanza un singular relieve, por haberse elevado a la categoría de causa suficiente para exigir, en las "zonas regables", el sacrificio de los derechos particulares. Esta es una de las notas importantes de la Ley que estudiamos, y, a nuestro juicio, la más trascendental desde el punto de vista jurídico.

14. Según el artículo 1.º, "la declaración de alto interés nacional de la colonización de una zona regable unida a la aprobación, conforme a esta Ley, del Plan general correspondiente, envuelve la de utilidad pública e implica asimismo la necesidad de ocupar los bienes cuya *enajenación forzosa* fuere necesaria *para que el Instituto Nacional de Colonización pueda cumplir los fines que por esta Ley le están atribuidos*".

15. En virtud de este precepto, la expropiación forzosa en las "zonas regables" no se limita a la de los terrenos necesarios *para la ejecución de las obras* incluídas en el Plan General de Colonización, sino que, rebasando este concepto tradicional y estrecho de la enajenación forzosa se aplica este medio jurídico de la Administración pública para la consecución de esa finalidad de la colonización completa de las zonas regables, cuando haya sido previamente declarada de alto interés nacional con arreglo a la Ley de 26 de diciembre de 1939.

16. Se comprende, pues, perfectamente el gran interés que encierra la explanación de lo que deba entenderse por esa "colonización completa" a cuya realización habrán de quedar subordinados en aquellas zonas los derechos de los propietarios (13).

Según el artículo 2.º, esa "colonización completa" de las zonas regables requiere: a) La realización del conjunto de obras y trabajos necesarios para que pueda hacerse, conforme al artículo 25 de la Ley, la declaración de "puesta en riego" respecto de las distintas unidades de explotación que se establezcan en cada zona, atendidas las necesidades de la economía nacional. b) El establecimiento y conservación, conforme a las disposiciones que se dicten, de las unidades adecuadas, al objeto de que la propiedad privada pueda servir mejor al cumplimiento de los fines sociales, familiares e individuales; y c) La atribución de

---

(12) Téngase en cuenta que, al menos respecto de las zonas regables, ha quedado derogado expresamente por la Disposición final 1.<sup>a</sup> de la Ley cuanto hace referencia a las Sociedades de Colonización y Asociaciones de Sustitución, a que la Base 1.<sup>a</sup> de la Ley de 1939 hace referencia.

(13) "En la presente Ley—se dice en el preámbulo—, reconociendo los derechos de los propietarios se subordina, sin embargo, la extensión y contenido de su relación dominical al cumplimiento de fines sociales de rango superior..." Estos quedan englobados según la Ley, en los de la colonización completa a que nos referimos en el texto.

las distintas unidades a quienes hayan de ser sus beneficiarios, dotando a las mismas de cuantos elementos se consideren precisos para la consecución de su máximo rendimiento, atendidas la productividad de las tierras y las circunstancias concurrentes en cada caso.

17. A la vista de este artículo podemos decir que la "colonización completa" de una "zona regable" abarca, por lo menos (14):

Primero. La realización de ciertas obras.

Segundo. El establecimiento y conservación de una determinada distribución de la propiedad de las tierras en las zonas; y

Tercero. La adjudicación de las unidades que se establezcan, conforme a criterios que señalará el Gobierno.

18. El primero de estos fines parciales no es sino la reiteración del concepto clásico de las "obras de utilidad pública" (15), atribuyendo este carácter a las de colonización (16).

19. El segundo, que justifica la denominación de la Ley como de "colonización y distribución de la propiedad", lo encontramos expresado en las últimas palabras del apartado a) del artículo 2.º y en el apartado b), y entraña ya una novedad saliente; por cuanto traduce a la práctica, en un considerable sector de la riqueza agraria, el principio consagrado en el Fuero de los Españoles de que la propiedad privada habrá de servir para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, subordinándose a las necesidades de la Nación y al bien común (art. 30); porque al aludir a la "conservación" de las unidades adecuadas para el cumplimiento de estos fines de la propiedad, comprende entre los objetivos perseguidos por la colonización la estabilización de la propiedad de esas unidades mediante el establecimiento de un régimen jurídico especial, y, finalmente, porque la referencia a "las distintas unidades de explotación que se establezcan en cada zona atendidas las necesidades de la economía nacional", significa que la implantación de una parcelación técnicoeconómica puede figurar entre los objetivos de la "colonización completa" de las "zonas regables".

20. En íntimo nexo con algunos de estos aspectos, la Disposición final 7.ª establece que en el plazo más breve posible se presentará un proyecto de Ley sobre la ordenación del patrimonio familiar, estableciendo esta institución con carácter forzoso en las unidades o parcelas concedidas por el Instituto Nacional de Colonización.

21. Pero como la idea expresada en los apartados que comentamos es mucho más amplia, por no limitarse la redistribución que puede exigir el logro de todos los aspectos de la colonización a que nos estamos refiriendo a las unidades o parcelas que conceda el Instituto en cumplimiento estricto de su misión parceladora tal como hoy día la

---

(14) Al decir la Ley que la colonización completa de cada zona *requiere*... no excluye otras exigencias posibles de dicha colonización.

(15) V. el artículo 2.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 10-I-1879.

(16) V., sobre cuáles deban reputarse obras de colonización, el apartado C) de la parte IV de este estudio.

viene realizando, podría llegar el caso de que se estimara exigencia de la "colonización completa" de una zona regable (con todas sus consecuencias) la imposición de un fraccionamiento determinado de la propiedad, con o sin especial régimen jurídico, según la finalidad, social o técnicoeconómica, de la parcelación que se considerara necesario establecer en una zona determinada. Tal es el alcance que puede tener en la práctica el precepto que ahora examinamos.

22. Con una aplicación llevada a estos extremos, el Estado podrá hacer efectiva en gran escala la siguiente declaración contenida en una de nuestras Leyes fundamentales: el Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de la propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano.

23. Y, desde otro punto de vista, también será posible conseguir en las "zonas regables" la racionalización de las unidades de cultivo, tantas veces propugnada en los programas de reforma agraria.

24. Pero no es sólo en el terreno de los principios generales en el que se contienen, como en germen, esas posibilidades de la colonización como transformadora de la actual distribución de la propiedad:

En el apartado j) del artículo 4.º se menciona como uno de los capítulos del Plan de colonización para cada zona regable el cálculo aproximado de las familias que quedarán instaladas en la zona de que se trate.

En el artículo 6.º, que trata del Decreto aprobatorio del Plan de cada zona, se establece más claramente (por la referencia que hace al artículo 10) que la superficie de tierra que podrá pertenecer a un solo propietario será determinada en función—primordialmente—de la "necesidad de instalar el mayor número posible de colonos, armonizando la consecución de este objetivo con los legítimos intereses de la propiedad privada y con el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola en la zona" (17).

En el artículo 13, del que trataremos luego, se impone la integración de las superficies reservadas a los propietarios *en un solo predio*, y se prevé la posibilidad de que se declare obligatoria para los propietarios de pequeñas piezas de terreno—minifundios—que aspiren a conservarlas, la adquisición de parcelas que completen una unidad de las de tipo medio de la zona de que se trate.

En el párrafo primero de la Base 17 de la Ley de 26 de diciembre de 1939, expresamente citada por el artículo 4.º de la que comentamos, se dispone que los Proyectos generales, por haber, de planificarse en

---

(17) Este es uno de los lugares en que aparece explícitamente en la Ley el fin económico (al lado de la finalidad social), como justificador del "recorte" de las propiedades particulares. No puede decirse que sea excesiva la importancia que se le concede en esta Ley, si se tiene en cuenta que uno de los postulados de la política agraria del Movimiento proclama la racionalización de las unidades de cultivo para suprimir tanto los latifundios desperdiciados como los minifundios antieconómicos por su exiguo rendimiento.

ellos la "colonización completa" de las Z. A. I. N., deberán determinar "el número de familias que se han de instalar en las zonas colonizadas".

Y, finalmente, la Base 33 de la misma Ley, aún más expresiva si cabe, al tratar de la explotación de las zonas colonizadas, alude a que *cuando hayan de parcelarse (las fincas sitas en las Z. A. I. N.) se seguirán las normas e instrucciones que para cada caso determine el Instituto Nacional de Colonización.*

25. El tercer aspecto de la "colonización completa" (adjudicación de las unidades que se establezcan en las zonas regables, conforme a criterios a determinar por el Gobierno), no hace referencia ya a una actividad limitativa de los derechos particulares, como ocurre con los dos ya examinados, sino, por el contrario, al lado positivo de la colonización como tarea encaminada a la fijación del hombre a la tierra, a más cristianamente, como actividad dirigida a la finalidad de proporcionar base económica territorial—"raíz"—a la familia campesina (18).

26. Esta es, pudiéramos decir, la faceta sugestiva de la empresa colonizadora. Por aquí es por donde la nueva Ley deja al descubierto esas viejas raíces que en otros siglos brotaron en nuestro suelo colonizaciones de diversa índole y resultados varios y en el presente produjeron el ensayo de 1907, cuyos autores, si bien acertaron parcialmente al señalar como objetivo de la colonización, en el artículo 1.º de la Ley de 30 de agosto de aquel año, arraigar en la Nación a las familias, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas, no pudieron disponer de medios adecuados para alcanzarlo (19).

#### IV

27. Expuestos ya el ámbito territorial de la Ley ("zonas regables") y las finalidades perseguidas por la misma ("colonización y distribución de la propiedad"), nos ocuparemos ahora, sin entrar en pormenores impropios del objeto de este trabajo, de la dinámica de la Ley, es decir, de la realización de esos fines en el espacio y en el tiempo, estudiando para ello cómo desarrolla la Ley sus declaraciones fundamentales.

28. Comparando la Ley que estudiamos con la básica de Grandes Zonas, de 26 de diciembre de 1939, salta a la vista que el órgano motor

---

(18) La Disposición final 9.ª prevé la publicación de un Decreto por el que se señalarán, con carácter general, las condiciones exigibles para ser beneficiario de las distintas clases de unidades parcelarias que se enumeran en el artículo 3.º de la Ley.

(19) En gran parte, por las concepciones dominantes todavía en aquella época y, en parte también, por el planteamiento erróneo de la cuestión, aunque es justo reconocer que, de no haber tropezado con las innumerables trabas impuestas por el sistema político entonces imperante se hubiera realizado una obra mucho más trascendental por aquel valiosísimo equipo de hombres que integraron la Junta Central de Colonización y Repoblación Interior o que con ellos colaboraron estrechamente.

de la colonización ya no está constituido por las Sociedades de Colonización y Asociaciones de Sustitución (o sus Consorcios), previstas en aquella Ley (y de las que no conocemos ni una sola), sino fundamentalmente, por el Instituto Nacional de Colonización.

29. Las Sociedades de Colonización, concebidas como la agrupación de los propietarios de los terrenos y los interesados directamente por la Colonización de las Grandes Zonas (Base 5.<sup>a</sup>), o, en su caso, las Asociaciones de Sustitución previstas para cuando no quisieran organizarse en Sociedades de Colonización todos o parte de los propietarios o interesados directos de esas zonas (Bases 12 y 14), eran, según la Ley de Grandes Zonas, las entidades a quienes preferentemente incumbía la ejecución de los Proyectos Generales de Colonización (Base 29), y aún se les concedía iniciativa para obtener la declaración de alto interés nacional de la colonización de una gran zona (Base 2.<sup>a</sup>). Al Instituto se le reservaba ya la ordenación, dirección y ejecución de la colonización completa de esas zonas (Base 4.<sup>a</sup>), y, por regla general, la redacción de los Proyectos generales (Bases 16 a 18); pero aun esta función tan predominantemente técnica, tan propia de la competencia del organismo creado precisamente para realizarla, se podía encomendar, según esa Ley (Base 16), a las Sociedades formadas por los propietarios e interesados en la colonización.

30. La Ley de 21 de abril de 1949, que respeta las disposiciones de la de 26 de diciembre de 1939 en cuanto no se opongan a sus preceptos, deroga expresamente, no obstante, cuanto hace referencia a las Sociedades de Colonización y Asociaciones de Sustitución (Disposición final 1.<sup>a</sup>).

Es, pues, el Instituto, en las "zonas regables", quien asume la totalidad de las funciones directivas, ordenadoras y ejecutoras de la colonización completa (Base 4.<sup>a</sup> de la Ley de 1939).

Y traemos de nuevo aquí este concepto de la "colonización completa", porque para facilitar la exposición más pormenorizada de la Ley que vamos a realizar ahora y hacerla menos árida conviene seguir el mismo plan adoptado en la III parte al estudiar los principios generales informadores de la Ley.

31. Como ya hemos visto, para llevar a cabo completamente su misión colonizadora, el Instituto, en las "zonas regables", ha de realizar determinadas obras; ha de establecer las unidades más adecuadas, con vistas a la mejor realización de los variados fines de la propiedad privada y atendidas las necesidades de la economía nacional, y ha de distribuir esas unidades, bien entre los antiguos propietarios de tierras en las zonas o bien instalando a los colonos a quienes el propio Instituto facilite el acceso a la propiedad.

Y todo esto exige, según la Ley:

A. La formación de un plan de conjunto que abarque la totalidad de la colonización a realizar.

B. La redistribución de las propiedades en las zonas; y

C. La ejecución de las obras necesarias para la transformación.

A

32. El Plan o Proyecto General de Colonización se redacta, para cada "zona regable", por el Instituto Nacional de Colonización y se aprueba por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura, en virtud de Decreto contra el que no cabrá interponer recurso alguno (arts. 4.º y 6.º de la Ley).

En el Plan de Colonización de cada "zona regable", se realiza la delimitación de la zona, extremo importante dada la peculiaridad, antes anotada, de esta Ley, sólo aplicable dentro del área así delimitada; se señalan los grandes sectores en que la zona haya de subdividirse, en función del regadío; se determinan las unidades a establecer en la zona para su explotación más adecuada, indicando la superficie y características generales de las mismas, siempre dentro de los tipos y límites de extensión previstos en el artículo 3.º (20); se enumeran las obras de todas clases a ejecutar en la zona (canales, caminos, acequias, desagües, plantaciones, poblados, viviendas, etc.), definiendo lo que debe considerarse como "unidad tipo" en la zona al efecto de determinar qué clase de obras deberán considerarse como de "interés común" (21); se fijan los índices de intensidad con que habrá de cultivarse la tierra una vez implantado el regadío; se señalan los precios mínimos y máximos para las tierras en secano, según las clases de aquéllas, y se determina, finalmente, el número aproximado de familias que habrán de instalarse en la zona.

33. Para la fijación de los precios mínimos y máximos de las tierras, a los que deberán atemperarse necesariamente las tasaciones periciales que se efectúen en los expedientes de expropiación forzosa, dice la Ley que serán tenidos en cuenta los datos catastrales, las rentas de los cinco últimos años y el valor en venta de las fincas de secano de la comarca, no dominadas por las obras hidráulicas construidas o auxiliadas por el Estado.

Esta es otra de las notas características de la Ley, no precisamente por lo referente a la procedencia de que los precios abonables a los propietarios sean los de las tierras en secano (22), sino por determinarse "a priori" para toda la zona dominada por las grandes obras hidráulicas esos límites máximos y mínimos, que permitirán cifrar por anticipado, con bastante aproximación, el costo de la transformación

---

(20) Según este artículo, para la explotación y colonización de las "tierras en exceso", pueden establecerse unidades de las clases siguientes: a) huertos familiares; b) unidades de explotación de tipo medio, con una extensión máxima de 18 hectáreas, y c) unidades superiores, cuyas cabidas no pueden exceder en ningún caso de 125 hectáreas. La total superficie de cada una de estas unidades parcelarias formará un coto redondo bajo cuya denominación se comprende un solo cuerpo o pieza de terreno limitado por un lindero continuo.

(21) V. el artículo 20 párrafo segundo.

(22) V. el párrafo 67 de la parte quinta de este estudio.

por hectárea, y que dejan limitada la actuación de los peritos, en los expedientes de enajenación forzosa, a razonar la clasificación que adopten para las distintas clases de tierra y la elección de precios unitarios entre los máximos y mínimos señalados en el Plan (23).

## B

34. La segunda faceta de la colonización sería sencillísima si se tratase de poner en cultivo baldíos, montes del Estado, bosques o terrenos incultos: vastas extensiones de tierra, en suma, en las que no se hubiera dibujado aún con el correr de la Historia por los siglos ese "puzzle" que las sucesivas generaciones han ido formando y reformando en el campo con el trabajo y el tráfico jurídico.

Pero en los viejos países europeos en que vivimos, en los que la labor colonizadora tiene que enfrentarse con una organización tradicional de la propiedad, se hace preciso resolver previamente este problema de la "distribución intermedia" de la misma, o, si se quiere decir de otra manera, decidir las condiciones de integración de los propietarios existentes en la empresa transformadora de las tierras que les pertenecen.

No es, pues, aquella colonización optimista la que tiene ante sí el Instituto Nacional de Colonización. No se trata de otorgar los fueros y franquicias de los siglos medios o de repartir pingües encomiendas sobre inmensas tierras lejanas sin hollar por la planta del hombre, ni de conseguir y adjudicar indultos apostólicos para salvaguardar, contra los ataques de la conciencia, la posesión pacífica de las tierras adquiridas por la clientela desamortizadora del siglo pasado; ni siquiera se trata de regalar modestos lotes de los esquilados montes públicos de nuestros tiempos.

Como la Ley que comentamos es para colonizar "fincas", ha tenido nada menos que enfrentarse con el problema de revisar esa compartimentación actual, casi sagrada, de nuestro suelo, establecida con muros cuyos sólidos cimientos datan de 1813.

35. Ya dijimos que el sistema adoptado por la Ley para resolverlo, siguiendo en esto la orientación marcada por la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939, consiste en acotar el espacio de la colonización: la actuación de esta especial modalidad que se sirve del regadío como medio para lograr aquélla, se realizará tan sólo en las llamadas "zonas regables".

Todas las propiedades comprendidas dentro del perímetro de dichas zonas quedan, en principio, sujetas a la expropiación forzosa. Esto es

---

(23) El artículo 5.º detalla las garantías técnicas que se adoptan para que los precios mínimos y máximos se ajusten a la realidad y en el artículo 7.º se señala un procedimiento para la revisión de dichos precios, por acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se produzcan alteraciones profundas basadas en causas económicas de manifiesta realidad.

evidente, con arreglo a la Ley. Bastaría con que la "colonización completa" (con el alcance antes explicado) exigiera la expropiación por el Instituto de *todas* las tierras de una zona regable, de acuerdo con el Plan, para que dicha enajenación forzosa fuera procedente, sin que contra la misma pudieran intentar recurso alguno los propietarios (24). La única excepción sería, conforme a lo anteriormente explicado, la de las tierras reservadas a los propietarios conforme a la Disposición final 3.<sup>a</sup> y a las que vengan a desarrollarla.

36. Mas no parece que el propósito del legislador sea el de que el Instituto utilice a fondo esa facultad expropiatoria, pues, mediante la serie de normas que vamos a estudiar en seguida, se regula la forma en que los propietarios particulares podrán colaborar en la transformación de sus tierras, respetando, en cierta medida y en determinadas condiciones, sus derechos sobre aquéllas.

37. Podemos decir que la "distribución de la propiedad" en las "zonas regables" adopta dos modalidades: una, que antes denominábamos "distribución intermedia", por la que se concretan las superficies reservables a cada propietario y las restantes en su poder, pero expropiables por el Instituto, y otra, de redistribución de las tierras de la zona, por la que el Instituto, usando de sus facultades expropiatorias (diferentes según la fase de transformación en que la zona se encuentre), adquiere tierras de las "zonas regables" para el cumplimiento de los fines colonizadores, y, concretamente, por lo que ahora nos interesa, para la atribución de las distintas unidades a quienes hayan de ser sus beneficiarios, en régimen de acceso a la propiedad.

38. Las normas contenidas en la Ley acerca de la distribución previa, o intermedia, son las siguientes:

Serán respetadas las propiedades de aquellos que al publicarse el Decreto aprobando el Plan de Colonización de la zona las tuvieran transformadas en regadío y cultivadas normalmente (25). Estos propietarios son, en realidad, los únicos a quienes se reconoce el "derecho" de conservar sus predios así transformados y cultivados, eximiéndolos por completo de la expropiación forzosa por el Instituto durante la fase intermedia de la colonización. Por eso, empleando una terminología análoga a la de la Ley, las tierras conservadas por esta razón podrían denominarse de "reserva legal" (26).

Y respecto de todas las propiedades restantes, o sea, de las *no transformadas* a la fecha del Decreto aprobando el Plan de Colonización, se establece que sus propietarios, siempre que, además, sean cultivadores directos de las mismas, podrán obtener el beneficio de que se

---

(24) V. sobre esto los artículos 1.º, párrafo segundo; 2.º, 6.º, 15 y 16 de la Ley, así como lo que antes se dijo al tratar del concepto de la colonización completa en la parte tercera de este estudio.

(25) V. sobre esto lo que se dijo en los párrafos 8 y siguientes del texto.

(26) Puesto que el derecho de los propietarios se apoya en un precepto de la Ley, el de la Disposición final 3.<sup>a</sup> y los artículos 9.º y 14 aluden a las superficies reservables a los propietarios conforme a las disposiciones de la Ley.

les reserve una porción de sus fincas cuya extensión superficial será determinada de acuerdo con las previsiones del Plan de cada zona ("reserva discrecional") (27).

A este efecto, el Decreto aprobatorio del Plan señalará las normas aplicables, ateniéndose *primordialmente* a la necesidad de instalar el mayor número posible de colonos, pero "armonizando la consecución de este objetivo con los legítimos intereses de la propiedad privada y con el logro del máximo rendimiento de la producción agrícola en la zona". También ejercerá influencia en la determinación de la porción reservable la cabida de las fincas y el sistema de llevanza de las tierras.

39. Es requisito preciso para obtener el citado beneficio de "reserva discrecional" (28) que los interesados lo soliciten en el plazo y forma determinados en el artículo 9.º de la Ley (art. 11, párrafo segundo).

Y son excepciones, o casos en que no procederá la aplicación de dicho beneficio de "reserva discrecional": a) que no puede alcanzar a ningún propietario cultivador directo, pero que haya adquirido sus fincas en la zona regable de que se trate por actos intervivos con posterioridad a la "fecha del Plan", que es la del Decreto aprobando éste; y b) que no podrán disfrutarlo los que hayan adquirido o adquieran sus propiedades rústicas en las Z. A. I. N. después de publicada la Ley de "zonas regables", o tratándose de fincas sitas en zonas que sean declaradas de alto interés en el futuro, si las adquieren después del Decreto en que dicha declaración de alto interés nacional se formule con arreglo a la Ley de Bases de 1939; salvo que se trate de transmisiones de fincas íntegras, o que, en uno y otro caso, se haya solicitado y obtenido la autorización del Instituto para la enajenación (29).

(27) V. los artículos 6.º, 9.º, 10, 14 y 15.

(28) Denominamos simplemente beneficio a este que se concede por la Ley a los propietarios que no gocen del régimen especial a que se refiere la Disposición final 3.ª, porque no es propiamente un derecho lo que la Ley les otorga. La misma Ley lo denomina así expresamente en diferentes ocasiones; por ejemplo, en el artículo 9.º, y sólo una vez en el artículo 6.º, denomina *derecho* a este beneficio de reserva. En sentido técnico, la denominación más adecuada sería la de "facultad", puesto que se limita a la de pedir les sea concedida por la Administración una determinada superficie de "sus" fincas. La existencia de las normas a que aluden los artículos 6.º y 10 no altera el fondo de estas consideraciones, puesto que nos las sugiere el texto de la Ley: el hecho de que por virtud de un Decreto puedan los propietarios de la zona, cuyo Plan de Colonización apruebe aquél, *exigir* la reserva a su favor de una determinada superficie de las tierras de su propiedad no afecta a la entraña de la Ley, que sigue siendo la de atribuir, en principio, a la Administración la facultad de señalar *discrecionalmente* la distribución de la propiedad en las zonas regables (con la excepción que resulta de aplicar la Disposición final 3.ª), de acuerdo con las previsiones del Plan y las correlativas normas del Decreto aprobatorio del mismo.

(29) Llamamos la atención de los Notarios acerca del artículo 11 de la Ley, en el que se contienen estas limitaciones, por los perjuicios que se pueden seguir para los adquirentes de fincas sitas en zonas regables de no obtener, cuando sea precisa la autorización del Instituto Nacional de Colonización. En la nota 11 se han enumerado las actuales Z. A. I. N.

40. Tales son las normas con arreglo a las cuales resuelve la Ley el problema de la distribución intermedia de la propiedad de las "zonas regables". Constituyen una muestra del respeto a la propiedad, aunque también pueden estimarse, en parte, como una exigencia de la realidad y de la conveniencia de utilizar al máximo la capacidad de empresa demostrada por los propietarios en las zonas a colonizar.

41. Para realizar esta distribución de propiedades, ha de formularse por el Instituto un Proyecto de Parcelación para cada zona regable. No será redactado éste inmediatamente después de presentadas por los propietarios interesados sus solicitudes de reserva de superficie, sino, a la vista de estas peticiones (que se resolverán de acuerdo con los preceptos de la Ley, antes expuestos, y con las normas contenidas en el Decreto aprobatorio del Plan de Colonización correspondiente), y después de aprobados los proyectos definitivos de las redes de acequias, desagües y caminos (art. 13).

En este Proyecto de Parcelación, cuya aprobación definitiva incumbe al Ministro de Agricultura, sin que contra su acuerdo quepa recurso alguno (art. 15), el Instituto reflejará la distribución previa de la propiedad realizada en cada zona, de acuerdo, como decimos, con las disposiciones de la Ley y con las normas que se contengan en el Decreto aprobatorio del Plan, al objeto de determinar la superficie reservable a los propietarios cultivadores directos en la zona, y la de las tierras sobrantes expropiables por el Instituto Nacional de Colonización.

42. No cabe duda de que tanto en este Proyecto como en la relación adjunta al mismo (art. 14) sólo pueden figurar los propietarios *cultivadores directos* de la zona a cuyo favor proceda la "reserva discrecional", según queda indicado, y los propietarios (sean o no cultivadores directos) que de acuerdo con la Disposición final 3.<sup>a</sup> tengan derecho a la "reserva legal". Es cierto que el artículo 13, regla 1.<sup>a</sup>, sólo se refiere a las reservas que procedan "conforme a las normas establecidas en el Decreto aprobatorio del Plan General de Colonización", que, como sabemos, son las "reservas discrecionales"; pero en el artículo 14 queda subsanada la omisión al decir que la relación de propietarios aneja al Proyecto será comprensiva no sólo de los que lo sean de dicha clase de tierras reservables discrecionalmente, sino, como era obligado, de los propietarios a cuyo favor procediera reserva de propiedades en la zona "conforme a las disposiciones de esta Ley", una de las cuales es la Disposición final 3.<sup>a</sup>

43. Señala la Ley como directrices para la redacción del Proyecto de Parcelación: que cuando la superficie reservable a cada propietario sea igual o superior a la extensión fijada para la unidad de tipo medio en la zona (30), se procurará que su agrupación en un solo predio se realice en torno a la parcela que sustente la casa de labor o la vivienda del interesado, de la que sea entre todas las de su patri-

monio de mayor superficie, o bien, y sin perjuicio de tercero, de la que esté en mejor situación, atendiendo a su proximidad a los poblados o vías de comunicación, al orden para el tandeo del riego por acequias o a cualquiera otras circunstancias. Y que si la superficie reservable hubiere de ser de cabida inferior a la señalada para dichas unidades de tipo medio, y fuera procedente, en su caso, asignar a su propietario tierras suficientes para completar dicha unidad, el Instituto determinará el emplazamiento, que habrá de estar siempre subordinado a la situación de las tierras que disponga para estos fines (artículo 13).

44. Esta alusión a la procedencia de asignar algunas tierras a los pequeños propietarios, parece no guardar relación con lo estatuido en el artículo 9.º, que nada dice acerca de que esta asignación complementaria de tierra haya de ser solicitada por los pequeños propietarios a los que se refiere. Pero del artículo 14 se deduce que esta asignación complementaria podrá ser *autorizada* por las normas que contenga el Decreto aprobatorio del Plan de Colonización, y, por otra parte, del artículo 6.º se infiere la posibilidad de que la adquisición de dicha superficie complementaria sea impuesta a los pequeños propietarios como una de las "condiciones" requeridas para obtener el beneficio de "reserva discrecional".

45. Concretadas en el Proyecto de Parcelación y en su relación aneja las superficies reservables a los propietarios, el resto de las tierras de la zona adquiere la consideración legal de "tierras en exceso", denominación empleada por la Ley para designar las propiedades que por no ser reservables (o asignables en concepto de complemento de reserva, según se acaba de explicar), de acuerdo con los preceptos examinados, quedan sujetas a un régimen especial.

Por ser "tierras en exceso" los terrenos sobrantes en las "zonas regables", una vez determinadas en el Proyecto de Parcelación las superficies que, de acuerdo con las normas señaladas en la Ley y en el Decreto aprobatorio del Plan General de Colonización, sean reservables a favor de los propietarios, conforme a lo que ya ha quedado expuesto con suficiente detalle, es innecesario analizar aquí los distintos preceptos de la Ley en que se hace referencia a dichas "tierras en exceso". Baste citar, para su consulta, los principales: artículos 3.º; 13 y 14, *in fine*; 16, 18, 26, etc.

46. Sin embargo, como resumen, y para concretar, damos a continuación el siguiente esquema de esa distribución provisional o intermedia de las propiedades en las zonas regables a efectos de su transformación en regadío:

#### SUPERFICIES RESERVABLES

Tendrán este carácter:

- 1.º Las de la reserva legal (Disposición final 3.ª).
- 2.º Las de la reserva discrecional (arts. 6.º y 10); y

3.º Las que, en su caso, fuere procedente asignar a los pequeños propietarios para que la "reserva discrecional" que se les otorgue tenga la cabida señalada a las unidades de tipo medio en la zona.

Se equipararán, en su día, a todas estas superficies reservables, las fincas o porciones que, habiendo sido incluidas o catalogadas como "tierras en exceso" en el Proyecto de Parcelación, deban continuar en poder de sus propietarios por haber transcurrido un año a partir de la declaración oficial de la "puesta en riego" hecha conforme al artículo 25 de la Ley, sin que el Instituto Nacional de Colonización haya iniciado, respecto de ellas, el expediente de expropiación forzosa (v. art. 26).

#### TIERRAS EN EXCESO

Serán éstas:

1.º Las que se adquirieran en las "zonas regables" por actos inter vivos después de la "fecha del Plan".

2.º Las que, después de la publicación de la Ley de Zonas regables (tratándose de fincas sitas en las actuales Z. A. I. N.), o con posterioridad a las nuevas declaraciones de alto interés nacional que se hayan hecho o se hagan, conforme a la Ley de 26 de diciembre de 1939, después de publicada esta de Zonas regables, hubieran sido enajenadas sin permiso del Instituto Nacional de Colonización, siempre que, además, su transmisión implique una parcelación o división del inmueble (art. 11) (31).

3.º Las que no sean cultivadas directamente por sus propietarios.

4.º Las que, aun siendo cultivadas directamente por sus propietarios, excedan de la "reserva discrecional" que a éstos se otorgue.

5.º Las pertenecientes a propietarios que no hubieran hecho dentro del plazo y en sentido afirmativo la manifestación a que se refiere el párrafo primero del artículo 9.º o que no hayan justificado documentalmente su carácter de titulares del dominio de esos inmuebles (32).

47. La propiedad de las "superficies reservables" no tiene otras limitaciones (v. art. 30) que las derivadas de la necesidad de ejecutar o sufragar las obras de transformación, en la proporción correspondiente, según la clase de dichas obras, como más adelante se verá; la de realizar su cultivo con la intensidad prevista en el Plan correspondiente (art. 27), y la de no poder ser transmitida una extensión de las mismas inferior a la cabida mínima señalada a la unidad de explotación de tipo medio en la zona, salvo que se trate de crear huer-

---

(31) V. la nota 29.

(32) Es claro que entre las que deban reputarse tierras en exceso de cada zona conforme a las disposiciones legales resumidas, figurarán también aquellas en que, aun estando iniciada su transformación, no se hayan alcanzado los índices de intensidad que determinen las normas que desenvuelvan lo establecido en la Disposición final 3.ª Se razona esto en los párrafos 8 a 12 del texto.

tos familiares cuyo establecimiento haya sido previamente autorizado por el Instituto Nacional de Colonización (art. 30).

48. El régimen de las "tierras en exceso" puede sintetizarse así: mientras el Instituto Nacional de Colonización no ejerza, respecto de ellas, sus facultades expropiatorias, continúan en el patrimonio de los particulares o entidades propietarias, pero con las siguientes limitaciones:

1.<sup>a</sup> La de carácter general que implica su clasificación legal de "tierras en exceso", y en tal concepto sujetas a la enajenación forzosa que puede acordar en cualquier momento el Instituto, conforme al artículo 16; y

2.<sup>a</sup> La de no poder, prácticamente, realizar mejoras en ellas sin autorización o aprobación del Instituto (o sin tenerla concedida con anterioridad a la Ley por el Ministerio de Obras Públicas), por no ser abonable, en su enajenación forzosa, el importe de las mejoras no autorizadas o aprobadas por los citados Organismos (33).

La importancia de estas limitaciones del dominio es tal, que bien pueden equipararse a una prohibición práctica de enajenar a quien no sea el Instituto Nacional de Colonización. La misma Ley, en su artículo 26, contiene una expresión que viene a admitir la existencia de dicha restricción de la capacidad patrimonial de los dueños de "tierras en exceso", al decir que transcurrido un año a partir de la puesta en riego, los titulares de estas tierras *recobrarán la libre disposición* de aquéllas en las mismas condiciones jurídicas existentes en la fecha del Plan General correspondiente, siempre que al término del indicado plazo no estuviera ya iniciado por el Instituto el expediente de expropiación de dichas superficies.

49. Las "tierras en exceso" respecto de las cuales el Instituto Nacional de Colonización ejerza su facultad de adquisición discrecional o expropiación forzosa, conforme al procedimiento regulado en los artículos 16 y 17 de la Ley (34), constituyen una importante parte del campo de actuación de esa otra función distribuidora o redistribuidora de la propiedad de las "zonas regables" encomendada

---

(33) Nada decimos acerca de las mejoras de adorno, recreo o comodidad a que alude también el artículo 16 de la Ley en su último párrafo, porque la imposibilidad práctica de su realización no es propiamente una consecuencia de la declaración de "tierras en exceso", sino de la declaración de alto interés nacional. En esto la Ley no hace más que reiterar la Base 23 de la de 26 de diciembre de 1939.

(34) Con las variantes impuestas por la fijación de los precios mínimos y máximos en el Plan de Colonización, este procedimiento es sustancialmente el mismo de la Ley de 27 de abril de 1946, aunque sin las diligencias previas a la declaración de interés social que son innecesarias en estos expedientes por lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1.º de la Ley. También se han introducido otras variaciones, como las que excluyen la aplicación en estos expedientes del artículo 7.º de la citada Ley de 1946, reduciendo a dos las causas para la interposición del recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. En este punto, la Ley que comentamos parece inspirada en el artículo 35 de la Ley General de Expropiación Forzosa.

por la Ley al Instituto como uno de los fines parciales de la "colonización completa" de estas zonas.

50. Decimos que las "tierras en exceso" adquiridas por el Instituto constituyen sólo una parte del campo de actuación de la función redistribuidora del Instituto en las "zonas regables", porque esta función no la ejerce sólo respecto de las "tierras en exceso", conforme al artículo 18, sino, igualmente, sobre las mismas "superficies reservables" (tanto las inicialmente reservables como las que se equiparan a ellas, según dijimos en el párrafo 46), cuyos propietarios no cumplan la obligación de verificar su explotación, dentro de los cinco años siguientes a la declaración oficial de la "puesta en riego", alcanzando los límites de intensidad previstos en el Plan correspondiente (artículos 27 y 29).

51. En esta nueva distribución es en la que pueden encontrar acomodo tanto los propietarios no cultivadores directos (o sea los que tengan sus tierras dadas en arriendo), como los arrendatarios o aparceros de tierras en la zona (aparte los restantes beneficiarios a que se refiere la Disposición final 9.<sup>a</sup> en relación con el art. 2.<sup>o</sup>, letra c).

52. Los propietarios arrendadores pueden, en efecto, aspirar al beneficio de que les sea individualmente adjudicada por el Instituto, para su cultivo directo, una unidad de explotación de tipo medio en la zona, siempre que lo soliciten en el plazo y forma determinados en el artículo 9.<sup>o</sup>

53. En cuanto a los arrendatarios y aparceros, dispone el artículo 12 que les será individualmente adjudicada una unidad de tipo medio, cuando reunieren las condiciones que señale el Ministerio de Agricultura, añadiendo que "éste *derecho* que se otorga a los arrendatarios será preferente a la adjudicación de unidades de explotación a los colonos procedentes de otras comarcas".

54. De la simple lectura del artículo 12 de la Ley se deduce con claridad ser mucho más favorable el trato dado a los arrendatarios y aparceros que el que se concede a los propietarios arrendadores de sus tierras. Es cierto que uno y otro beneficio se supeditan a la existencia de tierras disponibles por el Instituto en la zona; pero mientras el beneficio o derecho de adjudicación en favor de los arrendatarios y aparceros se declara preferente a la entrega de unidades de explotación a colonos procedentes de otras zonas (lo que hace improbable que dichos arrendatarios o aparceros queden excluidos en algún caso de la adjudicación de unidades a su favor), no aparece declarada una tal preferencia para los propietarios arrendadores.

55. Constituye, pues, el precepto que comentamos, otra importantísima realización en esta Ley de las declaraciones contenidas en leyes fundamentales del Reino: concretamente, la del Fuero del Trabajo (V, 6), que consigna como aspiración del Estado español arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la exploten.

56. El régimen de estas unidades es el establecido en el artícu-

lo 30 de la Ley, análogo al de todas las que se adjudiquen por el Instituto, de acuerdo con la vigente legislación sobre parcelaciones (35).

### C

57. La ejecución de las obras necesarias era, según dijimos, otra de las exigencias de la colonización completa de las zonas regables.

58. A diferencia de la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939, que denominaba grandes obras de colonización a los pantanos y canales, entre otras (Base 28), esta que comentamos sólo considera como tales las que sean necesarias para realizar la transformación y colonización de la zona mediante la "puesta en riego" (art. 4.º, letra f), y art. 2.º, letra a), partiendo de las obras hidráulicas construídas exclusivamente por el Estado o auxiliadas por el mismo, por alguno de los procedimientos señalados en la Ley de 7 de julio de 1911.

59. Estas obras de colonización serán las que se enumeran en el Plan de cada zona (art. 4.º, letra f), y se ejecutarán de acuerdo con un plan coordinado cuyo contenido detalla el artículo 8.º de la Ley.

60. En el título IV regula la Ley con bastante minuciosidad la competencia para la redacción, ejecución y aprobación de los proyectos de esas obras y su régimen económico, todo en función del grupo a que cada obra pertenezca, de los tres establecidos en el artículo 19 (36).

61. *Las obras de interés general para la zona, e igualmente las de interés común para los diferentes sectores hidráulicos* autónomos en que las zonas se dividan (v. art. 4.º, letra b), serán proyectadas, ejecutadas y costeadas por el Instituto Nacional de Colonización o por los Organismos dependientes del Ministerio de Obras Públicas, según sus respectivas competencias definidas en el artículo 21, pero los propietarios quedarán obligados a reintegrar el importe de algunas de esas obras (o sólo una parte de aquél cuando, por ser subvencionables, deba deducirse de dicho importe el de la subvención), conforme a lo siguiente:

a) Las obras de interés general para la zona (v. art. 20, párrafo primero) que realice el Instituto Nacional de Colonización (v. artículo 21), serán íntegra y definitivamente sufragadas por ese Organismo.

b) Las de interés común para los sectores hidráulicos (v. art. 20,

(35) Está constituida, fundamentalmente, por los Decretos de 23 de julio de 1942, 5 de julio de 1944, 14 de marzo de 1947 y 13 de febrero de 1948, en relación con los Reales Decretos-Leyes de 7 de enero de 1927 y 9 de marzo de 1928 y la Orden del Ministerio de Agricultura de 30 de mayo de 1945.

(36) El artículo 23 hace referencia a otra clase de obras, que, por no ser estrictamente de las de colonización, no se enumeran en el artículo 19. Son éstas las obras e instalaciones que sin relacionarse directamente con la transformación agrícola de las zonas, sirven sin embargo, de complemento para su satisfactorio desarrollo económico y social.

párrafo segundo, en relación con el art. 4.º, letra e), que también realice el Instituto, podrán recibir subvenciones del 40 por 100; y

c) Las de interés general para la zona o de interés común para el sector, que sean de la competencia del Ministerio de Obras Públicas, se sufragarán de acuerdo con las leyes de obras públicas y de auxilios para su ejecución que, según las diferentes clases de dichas obras, sean aplicables (art. 24).

El reintegro de los gastos correspondientes a las obras de interés común realizadas por el Instituto deberán efectuarlo los propietarios dentro de los cinco años siguientes a la declaración oficial de la "puesta en riego" (v. art. 25), con deducción de las subvenciones, que sólo podrán beneficiar a los que hubieren cumplido con la obligación de realizar la explotación de los terrenos puestos en riego alcanzando los límites de intensidad previstos en el Plan (art. 4.º, letra h), y art. 27), dentro de los referidos cinco años siguientes a la declaración oficial de la "puesta en riego" (37).

62. Respecto de las *obras de interés agrícola privado* (v. art. 20, párrafo tercero), cuya ejecución compete indistintamente al Instituto Nacional de Colonización o a los propietarios interesados, según proyectos que ha de redactar, o aprobar al menos, aquel Organismo, se dice en el citado artículo 24 de la Ley que la cuantía de los auxilios aplicables ascenderá al 30 por 100 del costo de las obras, haciéndose efectivas esas subvenciones, por compensación, al reintegrar los propietarios los gastos de las que el Instituto haya ejecutado, o por abono del Instituto al ser terminadas las que realicen dichos propietarios por sí mismos. Y, en cuanto a las *obras complementarias de la puesta en riego* (v. art. 23), a ejecutar también por el Instituto o por los particulares conforme a proyectos aprobados por dicho Organismo, dice el mismo artículo que podrán ser subvencionadas por el Instituto Nacional de Colonización *hasta* el límite máximo del 20 por 100 de su importe, considerándose incluidos en éste el valor de los solares y aun el de la maquinaria precisa para las instalaciones.

Nada dice la Ley del plazo en que habrán de reintegrar los propietarios el importe de las obras de interés agrícola privado que ejecute el Instituto, puesto que los artículos 27 y 28 sólo se refieren a las de interés común al sector: de modo que habrá de estar a lo que determine el Instituto, o a lo que se establezca en las disposiciones que, desenvolviendo los preceptos de esta Ley, puedan dictarse sobre la materia.

## V

63. Para enjuiciar con garantías de acierto la Ley, cuyo ligero análisis acabamos de realizar, conviene tener en cuenta alguno de sus

---

(37) Artículo 27. En el artículo 28 se prevé la posibilidad de prorrogar este plazo hasta cinco años más, por acuerdo discrecional del Ministerio de Agricultura.

precedentes legislativos y también los motivos que determinaron su promulgación, según la exposición que la precede.

64. La atribución al Instituto Nacional de Colonización del complejo de facultades que exige la ordenación, dirección y ejecución de la "colonización completa" de las "zonas regables", conforme a esta Ley, podría parecer absolutamente injustificada, dada la misión puramente supletiva que incumbe desarrollar al Estado o sus diferentes Organismos, si no se tuviera en cuenta el fracaso de la iniciativa privada, dicho en términos generales, para la realización de la puesta en riego de sus propiedades, evidenciado especialmente en el transcurso de los diez años que separan esta Ley de la de Colonización de Grandes Zonas de 26 de diciembre de 1939, por la que se dió no sólo preferencia, según hemos visto en los párrafos 28 y 29, sino extenso campo de actuación y medios técnicos, jurídicos y económicos extraordinarios a los propietarios e interesados directos para que pudieran realizar por sí la colonización de sus terrenos sitos en las Z. A. I. N.

Desde otro punto de vista, tampoco puede parecer excesiva la asignación del carácter de obras estatales o semiestatales a las que ha de ejecutar o auxiliar ampliamente el Instituto conforme a la Ley que estudiamos, si se compara su importancia con la de muchas de las obras hidráulicas que en el Plan de Obras Públicas de 1939 se comprendían o definían como de cargo exclusivo del Estado.

65. La concesión de facultades expropiatorias al Instituto Nacional de Colonización, aparte de ser una consecuencia obligada de la misión que se le encomienda, no constituye una novedad legislativa en la materia, pudiendo citarse como precedentes, aparte el de la Ley de Grandes Zonas, y, entre otros, el artículo 15 de la Ley de 7 de julio de 1911 y el importante Real Decreto-Ley de 7 de octubre de 1926, que, además de declarar obligatoria la implantación efectiva del regadío en las zonas dominadas por las obras de canales y acequias construídas conforme a la citada Ley de Construcciones Hidráulicas, declaró sujetas a la expropiación forzosa las fincas pertenecientes a aquellos propietarios que no cumplieren la expresada obligación.

66. Mas ¿qué decir acerca de la justicia de esta medida expropiatoria?

En nuestra opinión, está justificada por muchas razones. Una de ellas se deduce de las leyes que acabamos de citar. Si el Estado construyó con cargo al erario público, en su totalidad, o en la mayor parte, las grandes obras hidráulicas cuya ejecución fué siempre precedida por la demostración de su utilidad general y rodeada de las restantes garantías que exigen las leyes para la realización de toda obra pública, a nadie debe parecer una exigencia desmesurada la de que los particulares más directamente favorecidos por dichas obras se vean obligados a realizar las de carácter complementario que exige el aprovechamiento integral de aquellas obras o a sufrir la expropiación de sus terrenos, dominados por las grandes obras hidráulicas, que no pudieron o no quisieron transformar mediante la implantación definitiva

del regadío cuya realización determinó la construcción de las mencionadas obras públicas.

No debe olvidarse que, conforme a los artículos 408 del Código civil y 98 y 188 de la Ley de Aguas, la propiedad de los cauces y obras necesarios para la derivación de las aguas pertenece a los dueños de las tierras para cuyo riego sirven aquéllos, abstracción hecha del carácter (casi siempre público) del dominio de dichas aguas. Y es principio indiscutible el de que deben sufrir más directamente las cargas quienes también disfrutan con preferencia de los provechos derivados de aquellas obras.

Hay otras razones, vinculadas a la obligada jerarquía de los fines. Entre éstas pueden citarse las mismas que menciona el preámbulo de la Ley: la natural subordinación de los derechos particulares al cumplimiento de los fines sociales de rango superior y la supeditación de la riqueza a las necesidades de la economía nacional, no permitiendo que permanezca inactiva y haciéndola servir, mediante su máximo aprovechamiento, a la elevación del nivel de vida de cuantos integran la comunidad del pueblo español.

Otra razón, y ésta de carácter jurídico-económico, podría ser, en la mayoría de los casos, y dada la gran importancia de las obras hidráulicas y de colonización, total o parcialmente costeadas por el Estado y el Instituto, la de que su realización viene a exigir, por razones de índole práctica, determinados cambios patrimoniales, a semejanza de lo que ocurre en el ámbito del derecho privado con la accesión, atribuyendo al Estado, como constructor de las obras (o a los organismos por él designados), la facultad de hacer suyos algunos de los terrenos dominados por aquellas obras, mediante el pago de una indemnización, análogamente a los casos en que, por virtud de las reglas por todos admitidas de la accesión, el propietario de la cosa legalmente reputada principal hace suyas las cosas que se le unen o incorporan natural o artificialmente. Después de todo, la fijación por la Ley de los "precios en secano" para las tierras que en virtud de sus disposiciones adquiera el Instituto, guarda mayor analogía con una indemnización que con el precio de una compraventa que se concierta por ambas partes de común acuerdo, o con el justiprecio de una expropiación forzosa ordinaria que se señala bilateralmente por el expropiante y el expropiado.

67. También esto de los "precios en secano" es tradicional en España. Los encontramos ya en el artículo 249 de la primitiva Ley de Aguas de 5 de agosto de 1866, y desde entonces han venido figurando en todas las que han tratado de la adquisición, por las entidades ejecutoras de canales de riego, de los terrenos comprendidos en el plano general de los que hayan de recibir el riego (o sea, aproximadamente, en lo que esta Ley llama "zonas regables"), pero cuyos propietarios no hubieran cumplido en debida forma sus obligaciones. Lo variable ha sido el origen y alcance de estas obligaciones; pero la norma de que no se abone sino el precio en secano por las tierras a

los propietarios de las mismas que descuidaran su puesta en riego, siendo factible gracias al esfuerzo común, ha regido sin interrupción desde hace un siglo en nuestra patria.

68. Este principio guarda relación con la cuestión de las plusvalías derivadas para las fincas de las obras hidráulicas y de todas las demás a que nos referimos en la cuarta parte de este estudio.

Sin entrar en el examen de los problemas económicos relativos a la delimitación de su verdadero concepto, creemos que la Ley se ha inspirado en una norma de justicia al estatuir en varios de sus artículos sobre la base de que el mayor valor adquirido por los terrenos en el mercado, como consecuencia de la realización de grandes obras hidráulicas o de colonización, o el que pudieran adquirir por el simple anuncio de una actuación rápida del Instituto Nacional de Colonización en las zonas regables, en vez de convertirse en un aliciente para la especulación, sirva de justa compensación a los esfuerzos y desembolsos de los propietarios que realicen la transformación de sus predios, o al reintegro parcial de los gastos efectuados por el organismo colonizador, que, en definitiva, hará revertir esos ingresos en forma beneficiosa para los intereses generales, sirviendo de instrumento para la realización de la justicia legal, social y distributiva.

Existe una diferencia, cuyo matiz no siempre se ha sabido apreciar, entre la justa atribución de las plusvalías reales a los propietarios que utilizan y mejoran sus bienes conforme a lo que exigen la naturaleza de éstos, sus propias necesidades y las de los demás miembros de la comunidad para cuyo general sustentamiento son precisos esos bienes y convenientes las leyes amparadoras de la propiedad privada, y la injustísima apropiación—verdadero abuso de derecho—de una plusvalía ficticia, sin más base que el futuro aumento de valor previsto como consecuencia de mejoras y trabajos no realizados por el propietario, pero que éste se apresure a hacer efectivo, en perjuicio de los adquirentes, mediante una enajenación “oportuna”.

69. Es claro que, aun admitido todo cuanto llevamos dicho en el terreno de los principios, cabe discrepar en el de las fórmulas legales y todavía más en el de las aplicaciones prácticas.

Bastará enumerar algunas de las más importantes fórmulas en que la ley ha traducido esos principios, para que cualquiera reconozca la licitud de las posibles discrepancias.

Ha establecido la Ley que sea facultad discrecional en las autoridades administrativas la concesión de las “superficies reservables”, que, por esta razón, denominamos de “reserva discrecional”.

Como dijimos, son éstas las que *pueden* atribuirse a los propietarios que sean a la vez cultivadores directos, conforme a las normas que señale el Decreto aprobando el Plan de Colonización (que no es susceptible de recurso alguno), cuya extensión superficial será señalada en el Proyecto de Parcelación que apruebe el Director del Instituto, con apelación ante el Ministro de Agricultura, contra cuyo acuerdo tampoco cabe interponer recurso (arts. 6.º, 10 y concordantes).

Se distinguen perfectamente de las que llamamos "reservas legales", previstas en la Disposición final 3.<sup>a</sup>, cuya determinación habrá de efectuarse de acuerdo con las normas que se dicten, en las que se establecerán las reglas conforme a las cuales deban concederse tales derechos de reserva de propiedad. Su reconocimiento por la Ley era obligado, teniendo en cuenta que los propietarios a cuyo favor se hace son aquellos que habrán cumplido por su parte con la obligación de transformar en regadío y cultivar de modo normal las fincas dominadas por las grandes obras hidráulicas.

Igualmente resulta estatuido que, mientras a los arrendatarios y aparceros viene a asegurárseles el disfrute de una unidad de cultivo en la parcelación de las "zonas regables", los propietarios arrendadores de sus tierras sólo en último término pueden aspirar al mismo beneficio (art. 12).

Que las "superficies reservables" deberán agruparse en un solo predio (art. 13, r. 1.<sup>a</sup>).

Que las unidades previstas para la explotación y colonización de las zonas regables serán, o no, de establecimiento necesario, en toda la extensión de aquellas zonas, según lo que acerca de esto se determine en el Plan de Colonización, por no declararse expresamente como obligatorias, ni aun para las "tierras en exceso" (v. art. 3.<sup>o</sup>).

Parece deducirse que la "conservación" de una parcelación determinada se confía a la eficacia de normas como las del último párrafo del artículo 30.

Y, finalmente, no se señala en la Ley ningún límite de tiempo dentro del cual haya de realizarse la "puesta en riego" de las zonas a que se refiere.

70. No pretendemos hacer un juicio crítico de cada una de las concreciones legislativas apuntadas, ni aventurar opiniones acerca de los resultados prácticos que haya de producir su aplicación. Tan sólo indicaremos, a título de ejemplo, que lo mismo pudo haberse establecido, sin abandonar ninguno de los principios fundamentales de la Ley:

La regulación por la misma, como verdadero *derecho* de los propietarios, de las reservas de tierras a los mismos pertenecientes en las "zonas regables", y aun extenderlo, en las limitadas condiciones que se quisiera establecer, a aquellos propietarios a quienes no se pudiera imputar a desinterés por la labranza el hecho de tener arrendadas sus tierras, en muchos casos, probablemente, contra su voluntad.

La adaptación *necesaria* de las propiedades en las "zonas regables" a una parcelación técnicamente establecida, como el aprovechamiento integral de las obras de riego puede aconsejar, y el establecimiento de medios más energéticos en defensa de esa distribución, si en efecto se considera conveniente conservarla.

Si efectivamente se desea conseguir este fin, no debería olvidarse

la previsión contenida en una de las disposiciones del proyecto de ley que el Gobierno remitió a los Cortes. Se decía en la Disposición final 5.<sup>a</sup> de ese proyecto que por los Ministerios de Justicia y Agricultura se sometieran al Consejo de Ministros las medidas legislativas adecuadas para la implantación del sistema del título real e inscripción registral constitutiva y obligatoria respecto de todas las unidades parcelarias establecidas en las "zonas regables", conforme a los planos que se aprueben.

71. Y aun añadimos que no sólo para ese fin, sino para el más fundamental, tratándose de una Ley como la que comentamos, con la que se pretende realizar transformaciones muy costosas de vastas zonas del territorio español, de facilitar una base firme al crédito territorial para ello indispensable.

Porque se echan de menos en esta Ley, dado su gran empeño, algunas disposiciones relativas a la dotación de medios económicos excepcionales. Sólo encontramos una alusión en su preámbulo a que esto podrá realizarse a través de una medida de carácter general, o habilitando los medios necesarios a cada zona, y la análoga previsión contenida en la Base 31 de la Ley de Colonización de Grandes Zonas, que hace referencia también a los medios económicos que puedan arbitrarse a favor del Instituto por el Consejo de Ministros. Otras posibles fuentes de ingresos son las que se deriven de la apropiación por el Instituto de las plusvalías logradas con la transformación, o, por aplicación del artículo 198 de la Ley de Aguas, en relación con el 33 de la que estudiamos, de las participaciones que se concedan al Instituto en los aumentos de contribución que se impongan a los dueños de las tierras transformadas después de los diez años a que aluden el citado precepto de Ley de Aguas y el artículo 34 de esta de Zonas regables; pero, por ser sólo realizables unos y otros ingresos cuando ya se hayan efectuado las mejoras, no son de los que se necesitarán para acometerlas en gran escala.

Por tanto, si, como se desprende de algunos preceptos de la Ley (Disposición final 3.<sup>a</sup>, arts. 10 y 26, etc.), se quiere movilizar, en un último intento, a la iniciativa privada, para que lleve a cabo la transformación en regadío, sería lastimoso desperdiciar las posibilidades que ofrece la formación obligada de un plano parcelario perfecto en las "zonas regables" para conseguir un crédito territorial tan seguro como el que garantizaría el establecimiento en esas zonas de un Registro de la Propiedad realmente exacto e íntegro por la delimitación precisa de las fincas y su descripción gráfica.

Conviene no echar en olvido que la desaparición hoy observada de los antes acostumbrados elogios doctrinales en favor de este sistema inmobiliario especial, que, de acuerdo en esto con el proyecto del Gobierno, propugnamos para las "zonas regables", no tanto obedece a su fracaso, o a las razones que suelen aducirse en su contra, basándose en la frase hecha de la vitanda mercantilización de la pro-

riedad rústica (38), como a la imposibilidad práctica producida por la falta de concordancia entre el Registro, el Catastro y la realidad, o a otros defectos de su organización más típica—la llamada australiana—, la mayor parte subsanables o inapreciables si se tiene en cuenta el limitado espacio de las “zonas regables” a que se circunscribiría su implantación.

72. Creemos que la idea expresada en el proyecto no estará del todo abandonada. Llevarla a la práctica sería extraer una consecuencia más del principio fundamental de la Ley, consistente en implantar un régimen especial, de verdadera reforma agraria, en determinadas zonas de nuestro país, aprovechando los poderosos títulos que para una intervención semejante proporciona la realización estatal de importantes mejoras territoriales.

Establecida en esas zonas la parcelación, que para la puesta en riego se ha de realizar (v. arts. 2.º, 4.º, letra *d*), y levantados, por tanto, los planos parcelarios a que alude el artículo 14, se habrá logrado lo más difícil, el supuesto necesario que, como ideal inasequible, aureoló de utopía el establecimiento del sistema en países como el nuestro. Y alcanzada esta meta, ¿qué razones auténticas pueden aducirse en contra del valor actual de aquellas palabras de D. Antonio Maura por las que señaló como aspiración laudable la implantación del título real una vez que se lograra “representar y determinar la propiedad territorial, en forma aprovechable para toda clase de aplicaciones sociales, económicas y jurídicas”?

Sinceramente creemos que ninguna insorteable. Gracias a la nueva Ley, las “zonas regables” constituyen en España el área aprovechable para todas esas aplicaciones sociales, económicas y jurídicas a que aludía el insigne estadista.

Y nada más queremos añadir, por parecernos que, de lo contrario, rebasaríamos los límites de un estudio como éste.

Con él hemos pretendido tan sólo situar, histórica y doctrinalmente, las más destacadas orientaciones generales de la Ley, analizar sus más importantes disposiciones y señalar algunas de las posibilidades que encierran aquéllas para la realización de interesantes reformas, con el doble fin de investigar mejor la razón y alcance de sus preceptos, ayudando a los que se vean en la necesidad de interpretarlos o aplicarlos, y de proporcionar algunos elementos útiles para trabajos de mayor empeño o autoridad. Nos daríamos por satisfechos con haber conseguido siquiera alguna de estas aspiraciones.

---

(38) Inoperantes, por supuesto si se parte de la base de exigir el cultivo directo (y aun, en las pequeñas propiedades el cultivo directo y personal, como ocurre en todas las que adjudica el Instituto) aparte de que también se han comprado y vendido sin pisarlos, en estos últimos años, muchos cortijos andaluces pese a la inexistencia de títulos reales...