

## La Plusvalía potencial en la transformación de la tierra

FAUSTO NAVARRO AZPEITIA  
Notario

### I - II\*

I. Para justificar que el tema enunciado tiene cabida en el Derecho Agrario, debo situarme ante esta interesante materia de investigación y base de múltiples estudios, en los que las opiniones no andan muy acordes acerca de la naturaleza y del contenido de este derecho, cuya doctrina peculiar y específica no está en proporción con su extensión y volumen prácticos.

Siempre que una rama del Derecho extiende su sombra sobre espacios jurídicos diversos, sin reparar en sus convencionales fronteras doctrinales; en sí son, clara o dudosamente, públicos o privados; en sí tienen, o no, conexión con las economías particulares o con las oficiales, existe motivo de averiguación y de discusión para saber si constituye disciplina definida, con esencia propia y autonomía conceptual, o si es colección de teorías, doctrinas y normas procedentes de distintos campos jurídicos, ordenadas sistemáticamente para hacer combinada aplicación a determinadas zonas, mixtas o complejas, de la riqueza o de la actividad.

Mucho es lo que se ha escrito y se escribirá sobre ello, y puede elegirse al azar; así, copio del Prof. Enrico BASSANELLI, de Bolonia, conocido agrarista, en su colaboración al Novísimo Digesto Italiano, voz "Diritto Agrario", que dice, dentro de su atractivo estudio: "Derecho autónomo no es el que regula un grupo de relaciones, más o menos numerosas, sino el derecho de todas las relaciones que se refieren a un cierto aspecto de la vida social, cualquiera sea su naturaleza.

Hasta hoy, ni la doctrina ni la jurisprudencia han enunciado claramente ninguno de los verdaderos principios generales, que, elevando a sistema el complejo de las normas, pueden por sí solos, atribuir integridad y organicidad a la disciplina agraria.

El Derecho Agrario, aunque ampliamente penetrado por normas

---

(\*) Este trabajo precedido por dos breves preámbulos no jurídicos (por lo que no se insertan aquí), fue la primera conferencia del cursillo dedicado a "La colonización interior", con motivo del 25.º Aniversario del Instituto Nacional de Colonización, organizado en Zaragoza por la "Asociación Aragonesa de Derecho Agrario", que ha autorizado esta publicación, con el agrado merecido por esta Revista. Se leyó el 20 de marzo de este año.

de derecho público, aparece aún, prevalentemente, como un sector del Derecho Privado.”

He citado esta opinión porque expresa un estado muy general de pensamiento entre los juristas; pero yo no voy a calificar la disciplina jurídico-agraria; pues, si de su naturaleza doctrinal o legislativa puede dudarse, no puede ser dudoso ni desconocido el hecho, o el conjunto de hechos, que determinan su realidad; ya que todos tenemos la convicción de que estos derechos son especiales por su objeto o por el área y el modo de su aplicación; y de que existen, vigorosos y acuciantes, cuando una realidad social en urgente evolución, les sirve de base o de motor, y les impone un ritmo acelerado, a tono con el paso de marcha de su época.

Este es el caso del Derecho Agrario; su esencia puede ser debatida y su contenido discriminado en el terreno de los principios y de los conceptos; pero su realidad y su vivacidad no pueden ser ignoradas ni desatendidas sin grave riesgo económico y social; aspectos sobre los que tienen que ordenar, velar e inspirar, la tutela y la acción jurídica.

Personalmente, considero al derecho agrario como complejo y especial en su contenido y universal en su alcance, ya que todos los aspectos de la vida familiar y social pasan por el campo un día u otro, o un día y otro. Por lo vario y múltiple de sus aplicaciones, participa de público y privado, material y formal, espiritual y económico, personal y social, voluntario e imperativo; y por la viva, permanente y creciente utilidad de sus problemas, atrae, en España, un numeroso grupo de calificados agraristas, con predominio y empuje juveniles, que van enriqueciendo, brillante y eficazmente, nuestra literatura jurídica, especializada y varia, al mismo tiempo.

Como aficionado con deseo de aprender, aprecio y admiro en todo su valor el trabajo de los juristas que, en labor de análisis, tratan de catalogar todas las facetas de la actividad del Derecho Agrario; y de los que, en labor de síntesis, procuran encajar y acomodar toda su materia dentro de unos límites, aunque sean muy dilatados; estos objetivos, por ahora inaprehensibles, me llevan a evocar los talentos que dedicó el ilustre polígrafo don Gaspar Melchor de JOVELLANOS, en su conocido y famoso “Informe sobre la Ley Agraria”, a razonar el derecho de los propietarios rurales a cercar sus propiedades, como afirmación de señorío, señal de exclusión, medida de seguridad y estímulo de producción. Al cabo de los años, el cambio de las ideas, la evolución y valoración de los productos y el avance mecánico de los medios de cultivo, tan poderosamente influyentes en la economía de la producción, han llegado a hacernos ver que, en muchos casos, el intensivo cercamiento puede dificultar la ganadería, la mecanización y los aprovechamientos secundarios, elementos de mayor productividad en el tiempo y en el espacio; así como a convencernos de que el verdadero señorío es la personalidad; el verdadero excluyente, la volun-

tad, y el más eficaz aseguramiento y el mayor estímulo, la posesión activa.

En suma, lo verdaderamente esencial es dar al campo y al conocimiento de sus necesidades y problemas toda su importancia jurídica; seguir la guía, experimentada y segura, de los principios del Derecho Civil, siempre coordinables con necesidades de todo orden y susceptibles de aceptar y adoptar formas y aplicaciones nuevas o modernizadas adaptables a todos los casos; y considerar que, a veces, puede ser difícil o contraproducente “poner puertas al campo”, en su sentido propio y figurado.

II. La idea de esta disertación, antigua en mí, tal vez no tiene la importancia que le atribuyo, ni cuantitativa ni cualitativamente. Se polariza en un punto de la legislación relativa a la colonización de grandes zonas, como núcleo alrededor del cual fueron cristalizando las consideraciones que voy a exponer; a la manera que, alrededor de un minúsculo cuerpo duro, se va formando lentamente, en la ostra, una perla, o, en el ojo, una catarata; fenómenos parejos porque núcleo y secreción obran con igual mecánica, aunque produzcan, como muchos otros avatares, tan diferentes consecuencias.

En la aludida Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas, al señalar en su base 23 las normas de fijación pericial del precio de expropiación de las fincas, comprendidas en un proyecto de colonización, establece los puntos básicos de tasación que han venido manteniéndose hasta ahora. Y añade: “Pero no se estimarán las plusvalías que puedan producirse por el proyecto de colonización, o por otras obras, efectuadas con el concurso económico del Estado.”

He aquí definido y matizado el tema, que he llamado, ajustándome casi literalmente a los términos de la Ley, “la plusvalía potencial en la transformación de la tierra”, pues tal es la expresión y el significado de las palabras empleadas por el texto legal.

El concepto gramatical de la locución plusvalía, está recogido por el Diccionario de la Real Academia Española como equivalente a “mayor valía”, que define como: “Acrecentamiento de valor que, por circunstancias externas, recibe una cosa, independientemente de cualquier mejora hecha en ella.”

Como dice la parte de texto legal antes leída, no se estimarán las plusvalías que puedan producirse, por una de las dos causas siguientes: a) *Por el proyecto general de Colonización.* b) *Por otras obras efectuadas con el concurso económico del Estado.*

A estas plusvalías posibles se ha aplicado el calificativo “potencial” definido por la Academia como “lo que tiene o encierra en sí, potencia”, aclarando su valor lingüístico el siguiente ejemplo: “Las cosas muy calientes tienen fuego *potencial.*”

Así, pues, en este caso, el adjetivo *potencial*, aplicable a las plus-

valías producidas por los planes de transformación de la tierra, es correcto y apropiado.

La tierra destinada a ser objeto de fundamental transformación, rústica o urbana, incluida ya para ello, en un plan oficialmente aprobado y publicado, está muy caliente de promesas ciertas y grávida de próximas realidades; lleva en sí misma fuego *potencial*, que es incremento de valor, encendido por el augurio de una riqueza importante, estudiada y prevista.

Este incremento económico es tan real y de tan evidente contenido valuable y cotizabile, que todas las legislaciones lo recogen y regulan de un modo positivo, reconociéndolo en beneficio del propietario, a quien el erario grava por razón del mismo, considerándolo base impositiva.

Nuestra legislación colonizadora reconoce su existencia real, pero no admite que el propietario tenga participación en él; y, en consecuencia, lo aparta inicial y previamente de cualquier beneficio que pudiera proporcionarle.

Sobre la justicia y la necesidad de este apartamiento, vamos a reflexionar, partiendo de la base de que esa plusvalía potencial tiene tres partes perfectamente diferenciadas: la inmediata, que podríamos llamar también pura o propia, porque se produce sin intervención ni arte del propietario y sin mediación de mejora alguna; la mediata o menos propia, que es la producida por mejora, y la remota, consecuencia de la puesta en producción de la tierra mejorada.

La inmediata, en este caso, surge y nace por el solo hecho de la publicación y general conocimiento del plan.

La mediata tiene su origen por la realización de las obras previstas en el mismo. Ante estas dos partes de la plusvalía potencial, no siempre se ha reaccionado de igual modo. La primera es normalmente atribuida al propietario, e incluida en las valoraciones de expropiación; la segunda, en cambio, exige normalmente un pago del propietario para tener derecho a su beneficio: sea del coste proporcional de las obras, de contribuciones especiales por mejoras, de arbitrios sobre el incremento valorado, etc.

No hallo fundamento jurídico a la exclusión del propietario en el beneficio de la plusvalía inmediata; puedo estar equivocado, o puede estar fundada esta exclusión en consideraciones prácticas para la expedibilidad de la empresa colonizadora y en razones económicas de conveniencia general; y, por estos motivos, considerar la medida de beneficioso efecto común, compensadora de los perjuicios que acaso se produzcan a los propietarios individualmente; pues para las modernas concepciones de la función social de la propiedad, los intereses particulares deben ceder ante los generales.

La negación de la plusvalía potencial tiene ya muchos años de aplicación y la Ley de 21 de abril de 1949 no sólo conservó el sistema, sino que lo ordenó de modo más impersonal y automático, y así sub-

siste; y la Ley de Expropiación forzosa de 1954 también lo recoge para casos de planes oficiales, aunque de distinta manera.

No obstante la situación de hecho afirmada y reiterada, sigo creyendo que la consideración del problema puede ser de utilidad, incluso desde el punto de vista de los intereses del Estado. A tratar de razonar esta posición personal se dirigen, un poco revueltas y batidas en coctelera, las ideas y las argumentaciones que van a seguir.

III. Ante las transformaciones planificadas de la tierra, su propietario se enfrenta:

En primer lugar, con una esperanza de mejora económica, por el solo hecho de advenir sobre sus tierras una calificación de superior categoría a la que disfrutaban; y, en segundo lugar, con la necesidad (si ha de participar en la nueva apreciación económica y en la esperada productividad) de contribuir a la transformación con dinero, esfuerzo o ambas cosas, o de ceder el paso a la reforma, desprendiéndose para ello de sus tierras, mediante una equitativa indemnización.

En el caso de transformación urbana, ésta puede producirse por el avance, lento pero constante, de las áreas habitadas; supuesto en el cual el propietario de las tierras próximas puede: esperar, pasivamente, la solicitud de compradores para lotes de su terreno, que al ser parcelado cambia su calidad, y en su precio obtiene ya el vendedor no solamente la plusvalía potencial inmediata, sino parte de la mediata, que la anticipa el comprador a cuenta de la mayor que él espera conseguir. O provocar y acelerar la transformación y cambio de condición de sus tierras, por medio de obras de parcelación, construcciones, trazados de calles, apertura de caminos, aportación de agua o de electricidad, u otros trabajos urbanísticos; caso en el cual percibirá la plusvalía potencial inmediata y la mediata.

Pero en el supuesto de que alguna organización estatal o municipal expropiase los terrenos antes de urbanizarlos, para llevar a cabo en ellos sus trabajos de parcelación, ordenación, vialidad, instalación de servicios y demás necesarios, el propietario se beneficia, normalmente, de la plusvalía potencial inmediata, puesto que, al fijar los precios de expropiación en procedimientos directos, de valoración contradictoria o de resolución arbitral por organismos mixtos, es tenida en cuenta la situación del terreno en la zona de transformación; por ello, la plusvalía así obtenida es reconocida como accesión para el propietario y es base impositiva fiscal, de modo distinto según las circunstancias, pero siempre a cargo del mismo.

Cuando la transformación de la tierra trae causa de mejoramiento agrícola, por aumento de su productividad, especialmente por creación de nuevos regadíos, también el propietario se encara con tres semejantes posiciones: la primera, cuando las posibilidades de mejora son paulatinas, la transformación obra de empresa particular y voluntaria, y el propietario vende a quien quiere asumir la transformación; la segunda, si la explotación proyectada puede acelerarse por

organizaciones privadas, económicas y técnicas, y la tercera, cuando la transformación se lleva a cabo por organismos estatales, mediante colonización planificada de zonas extensas. En la primera, el propietario se beneficia de la plusvalía potencial inmediatamente; en la segunda, si sostiene la organización transformante o participa directamente en ella, se beneficia de la inmediata y de la mediata, y en la tercera no podrá beneficiarse ni de una ni de otra, porque previa y especialmente se le excluye y aparta de ambas.

¿Puede hallarse un medio equitativo para eludir esta total exclusión y este previo apartamiento del propietario con relación a los planes colonizadores, sin que se perturbe ni dificulte su expedita realización?

Bueno fuera, a fin de evitar la anómala situación que produce la diferencia entre el propietario de terrenos expropiables y el de terrenos contiguos, cercanos o en la zona de influencia de los caminos, embalses, canales y demás obras necesarias, pero fuera de la zona estrictamente colonizable. Para todos éstos, el beneficio de la plusvalía potencial es íntegro y sin tope, ya que no tiene que ser objeto de expropiación ni de intervención.

También lo es para los beneficiarios agrícolas o industriales de tierras ya ordenadas y dispuestas por el plan, que les son cedidas en condiciones económicas de estímulo, en plena propiedad y, una vez este precio haya sido pagado, en libre disposición.

El propietario de secanos, yermos y eriales, supuesto muy frecuente, los viene teniendo, desde largo tiempo, a veces generaciones, en bastantes casos por imposibilidad de vender, en la mejor de las hipótesis, sin pérdida; y muchas veces, con gastos, cuidados y preocupaciones. Cuando un día sabe que aquellas tierras pueden ser regadas y transformadas, le parece vislumbrar un rayo de esperanza y de mejora; pero aprende, al mismo tiempo, que las puertas de esa tierra de promisión no se abrirán para él, si no se halla en condiciones de obtener una reserva de cultivo directo, dentro de los límites impuestos para ello.

Este criterio es duro y, a medida que ha ido pasando el tiempo, ha evolucionado en sentido de más rigor.

a) La Ley de 1932, para la ejecución de planes de grandes regadíos, ofrecía a los propietarios la ocasión de beneficiarse íntegramente de las plusvalías potenciales, si llevaran a cabo por sí mismos o por medio de los Sindicatos de riegos, las obras necesarias; y, si decidieran no hacerlo así, ordenaba ocupar las tierras y que ejecutara las obras el Estado con cargo a los créditos correspondientes, después de lo cual, su artículo 5.º disponía: "Terminadas las obras de puesta en riego de cada finca, la Administración, sin desocupar las tierras, requerirá al propietario respectivo para que, en el plazo de un mes, opte por hacer suyas las obras o por ceder la finca al Estado, con la indemnización que proceda, en cada caso."

Sigue el artículo definiendo los conceptos e importes de plusvalía

y de costas, y reconociendo el valor de la plusvalía mediata como garantía, según puede advertirse. Dice así:

“En el primer caso, la indemnización debida por el propietario consistirá en el aumento de valor o plusvalía que las obras hayan producido, en la justa estimación de la finca. El coste de las obras en la cuantía declarada por la Administración, será pagado por el propietario, simultáneamente al ejercicio de la opción. El resto hasta completar el importe total de la plusvalía se fijará en tasación pericial contradictoria y el propietario pagará su importe, tan pronto como dicha tasación sea aprobada.”

“Se aplazará en seis meses el pago del coste de las obras a los propietarios dueños de extensión menor de diez hectáreas que así lo soliciten.”

“La finca responderá preferentemente del pago al Estado con el incremento de valor de la misma que se obtenga con las obras.” “Las disposiciones complementarias regularán los trámites para la determinación del valor correspondiente a la finca antes del comienzo de las obras, que deberá hacerse con citación de los titulares de los derechos reales inscritos.”

En esta solución, el propietario optante debía abonar al Estado la plusvalía mediata, o sea la producida por las obras; y se beneficiaba de la remota, al recibir sus tierras mejoradas y aptas para una más intensa y remuneradora producción. De la plusvalía inmediata, pudo acaso beneficiarse al hacer la tasación para expropiar, pues debía comprender el valor... antes del comienzo de las obras, con lo cual parece darse a entender que debería hacerse teniendo en cuenta el producido por su inclusión en el plan, si la interpretación fuese literal.

b) En la Ley de 26 de diciembre de 1939, sobre colonización de grandes zonas, como en la de 1932 antes citada, se daba la oportunidad de intervenir directamente en la colonización y sus beneficios a los propietarios y colonos, por medio de Sociedades de Colonización; y, subsidiaria o derivativamente, por Asociaciones de Sustitución (bases 4.<sup>a</sup> a la 15.<sup>a</sup>).

Según la base 23, se mantenía el anterior sistema de valoración finca por finca, por peritos, uno por parte, razonando su parecer cada uno, pero ambos en el mismo documento. Los elementos que habían de tenerse en cuenta para la tasación se fijaron así:

El valor con que las fincas aparezcan catastradas.

Las rentas que hayan producido en los últimos cinco años de explotación normal.

El valor actual en venta de fincas análogas, por su clase y situación, en el mismo término o comarca.

Y añadía las palabras que se han citado como inspiradoras del título de esta disertación, a saber:

“Pero no se estimarán las plusvalías que puedan producirse por el proyecto general de colonización, o por otras obras efectuadas con el concurso económico del Estado...”

Aquí aparece otra vez confuso el sentido de estas limitaciones: las producidas por el proyecto, ¿eran las originadas por el simple conocimiento del plan, o solamente las que se produjeran mediante su realización? ¿A qué obras se refiere al mencionar las plusvalías que se produzcan por *otras obras* (naturalmente distintas del plan general) efectuadas con el concurso económico del Estado?

En cuanto a la primera duda, no creo que pueda ser deducido argumento desfavorable al propietario, al declararse no abonables las mejoras que los dueños hicieron en las fincas, después de ser la zona declarada de interés nacional. Más bien parece lo contrario, pues excluir lo voluntariamente realizado con fines que pudieran ser de indebido lucro, parece admitir la inclusión de lo producido sin intervención del propietario, sujeto al juego normal de la Ley civil.

c) En la Ley de 27 de abril de 1946, sobre expropiación de fincas rústicas, previa declaración de interés social, al proyectarse por fines de carácter social urgente y permanente, pero no de transformación mejorativa de tierras, no se presenta, en principio, emergencia de plusvalía potencial; pero de un modo indirecto se aborda la cuestión en el artículo II, al regularse la expropiación, en caso excepcional, de fincas transformables de secano en regadío merced a una gran obra hidráulica, disponiendo que para su tasación: “se tendrá en cuenta el valor real del inmueble según el estado de las obras de transformación realizadas por el propietario, *sin que a este fin se tome en consideración más plusvalía que la aplicable a la parte de finca que realmente haya sido transformada*”.

Aquí parece reconocerse al propietario toda la plusvalía potencial inmediata (valor real del inmueble, según el estado de las obras de transformación), y la mediata, en proporción a la parte de finca transformada, según claramente se expresa. La valoración es contradictoria, finca por finca, con procedimiento bien detallado (en forma específica para el caso concreto), y en el momento de la expropiación; no en forma previa y genérica, de modo uniforme y preceptivo.

IV. Este último sistema fué introducido por la Ley de 21 de abril de 1949, sobre “colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables”, que tiene un carácter notablemente superior a las otras anteriores, en cuanto a la urgencia de la colonización, a la superior imposición coactiva sobre los intereses particulares, a fin de acelerar los procesos de colonización “... conducente a la profunda transformación de los terrenos para que reviertan en beneficio *no sólo indirecto* de la comunidad... y para conseguirlo, coadyuvando a la movilización de la riqueza, a la vez que *evitando se sustraigan totalmente las plusvalías derivadas de aquellas obras*, a las finalidades de carácter público...”.

“A los *propietarios cultivadores* directos que lo soliciten no se les expropiarán sus tierras sitas en la zona regable, *hasta el límite*

de superficie que, con arreglo al plan, pueda serles atribuida; superficie que será fijada en atención:

- a la cabida de las fincas;
- a los sistemas de llevanza de las tierras;
- y, *en todo caso*, será primordialmente tenida en cuenta la necesidad de instalalar al 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 de la zona."

A los propietarios arrendadores que lo soliciten, podrán serles adjudicadas unidades de explotación de tipo medio (no más de 18 hectáreas) para su cultivo directo, si lo permitiesen las disponibilidades de las tierras en exceso, de las que nada digo aquí por que serán objeto de la próxima conferencia en este cursillo.

Las adjudicaciones de estas tierras se harán por este orden:

Primero, a los arrendatarios y aparceros de tierras incluidas en la zona.

Luego, a los de otras comarcas.

Y, después, a los propietarios arrendadores antes aludidos, si el Instituto aun tuviere tierras para ello.

Encerradas dentro de estos límites, las posibilidades ofrecidas a los propietarios de la zona regable a quienes se hubieren expropiado sus tierras, para participar en la plusvalía potencial mediata, se ve que son bien escasas. En cuanto a la plusvalía potencial inmediata no se hallan enteramente descartadas.

El cambio de sistema valorativo introducido en esta Ley es importante; pues queda abandonado el sistema anterior de valoración específica, actual y contradictoria y se adopta el ahora vigente, que es genérico, previo, susceptible de excepcional actualización, sin intervención directa de los propietarios que han de ser expropiados. Una vez hechas las valoraciones por los peritos, el Consejo de Ministros, a propuesta del de Agricultura y con audiencia del de Obras Públicas, las aprobará por Decreto irrecorrrible.

Estas valoraciones serán "precios mínimos y máximos en secano, aplicables a los terrenos de la zona, correspondientes a cada una de las clases de tierra que existan en la misma".

Para su fijación habrán de tenerse en cuenta el valor catastrado, las rentas de los cinco últimos años y "el valor en venta, en el momento de la tasación, de las fincas análogas, por su clase, que están situadas en la misma comarca, pero fuera de la zona regable, o de la extensión de las obras hidráulicas construidas o auxiliadas por el Estado".

La excepcional actualización de las valoraciones previas, la dispone la Ley, para "cuando, con posterioridad a la fecha del plan, se operase en la contratación de fincas rústicas una profunda alteración de precios, basada en causas económicas de manifiesta realidad, ex-

trañas a la influencia que en el valor de las tierras pudiera ejercer la perspectiva de su colonización en un futuro inmediato". Y debe acordarla el Consejo de Ministros, previas las solicitudes y trámites que la Ley indica.

La clara delimitación del territorio de cuyo valor en venta se excluye en los justiprecios la plusvalía potencial; el deseo de que la sustracción de las plusvalías a las finalidades públicas no sea total; y la posible revisión por alteraciones económicas generales, dan cierta esperanza lejana al propietario de beneficiarse con la plusvalía inmediata, dentro del ámbito de las valoraciones reguladas.

El beneficio total de la plusvalía potencial lo tendrán solamente los propietarios de superficies enclavadas en la zona regable, transformadas por ellos mismos, cuyo cultivo haya alcanzado la intensidad prevista en el plan; y sus tierras quedarán sujetas a las normas generales que regulan la propiedad inmueble, sin más excepción que ciertas limitaciones en su fraccionamiento para caso de transmisión.

d) Por fin, la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, establece en su art. 36, como norma general, que se tenga en cuenta el valor real de los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, "*sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que den lugar a la expropiación, y las previsibles para el futuro*".

He aquí otra expresión de la misma tendencia eliminante de la plusvalía potencial, si bien la determinación de ser, o no, *consecuencia directa* del plano o proyecto, da lugar a diferentes criterios de apreciación, con distintos alcances valorativos.

Después de extremar su rigor excluyente de plusvalía potencial especialmente de la mediata, la Ley, en su artículo 97, remite las expropiaciones por causa de colonización y de fincas mejorables a su legislación especial, incluso en lo relativo a medios y bases de valoración y a los recursos, quedando esta Ley general, como supletoria.

Para la tasación de fincas rústicas en caso de expropiaciones ordinarias, el artículo 39 determina que el valor se fijará por la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal la renta líquida de rústica, aumentada en un cinco o un diez por ciento, según sea la catastrada o amillarada, y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarcal.

Pero en el artículo 43, preceptúa que "no obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración, podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que juzguen más adecuados, si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan, no resultare, a su juicio, conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de la expropiación... El Jurado Provincial también podrá hacer aplicación de este artículo en los mismos supuestos". Con ello queda discrecional-

mente admitida la valoración, a favor del propietario, de la plusvalía potencial, especialmente la inmediata.

V. Hemos visto que, hasta aquí, todas las disposiciones legales admiten la existencia real y la verdadera importancia de las plusvalías potenciales en la transformación de la propiedad rústica; y el reconocimiento es claro, expreso y eficaz, tanto si se la admite con el fin de negarla o combatirla, cuanto en el supuesto de considerarla positivamente, como entidad valuable y base de imposición fiscal.

La Jurisprudencia en dos Sentencias de 1953, alude a ella para ordenar su inclusión en las valoraciones que se fijan al expropiar; la de 27 de abril dice que habrá de apreciarse *no sólo el valor intrínseco* de la finca, sino, en ocasiones, por razón de circunstancias, *su valor relativo*, al que debe alcanzar la indemnización...*incluso al lucro cesante*. Y la de 8 de mayo declara que debe tenerse en cuenta la situación privilegiada que ocupa la finca en relación con varios medios de comunicación y la relativa proximidad al casco urbano, esto es, todo lo que, *siendo causa de plusvalía cotizable*, debe ser tenido en cuenta al valorarla para su expropiación.

La prueba negativa que ofrece el repetido propósito de eludir en las valoraciones la plusvalía potencial, es la mejor demostración de su existencia, de su natural accesoriidad a la propiedad expropiable y de su contenido económico; puesto que, de no reunir tales cualidades, nunca hubiera dado lugar a tal reiteración legislativa.

Y el uso de palabras siempre distintas para fijar el instante de su nacimiento y lograr su entera captación, demuestran su naturaleza inmaterial y la dificultad de eludir su presencia y consecuencias.

Es cierto que pueden hallarse argumentos contra el valor de la negación repetida como prueba positiva, aunque lógicamente dos negaciones equivalgan a una afirmación, y aunque solamente las consecuencias de hechos reales pueden ser objeto de negación o de exclusión expresa. En Aragón, existía una institución consuetudinaria, el llamado "Consortio familiar tácito" de la antigua comunidad de Calatayud y otras comarcas aragonesas, que, en un caso de litigio acerca del mismo, fue probado concluyentemente con la abundancia secular de escrituras destinadas a evitar su nacimiento, otorgadas por los que decidían compartir un domicilio, que pudieron ser aportadas a los autos. Tal sería el caso de las plusvalías potenciales, si en las expresiones legales no estuviera claro su reconocimiento.

Ahora, en nuestra más reciente legislación de Hacienda (Ley General Tributaria, 230/63 de 28 de diciembre último), se reconoce de un modo expreso su valor económico y su destino natural en el artículo 26, donde se dice:

Art. 26.—... b) Contribuciones especiales son aquellos tributos cuyo hecho imponible consista en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un *aumento de valor* de sus bienes, *como consecuen-*

*cia de la realización de obras públicas, o del establecimiento o ampliación de servicios públicos”.*

Resulta bien claro en este precepto legal que el natural destinatario y normal beneficiario del aumento de valor que experimentan los bienes es su dueño, aun sin su conocimiento ni su acción, incluso cuando tal incremento de valor sea consecuencia, precisamente, de la realización de obras públicas. Solamente así puede concebirse que, sobre la base de éste aumento de valor, sea gravado el propietario y afectada su finca, por contribuciones especiales impuestas en favor del erario público.

Claro está que, para ser gravado con una prestación fiscal el propietario, es preciso que *obtenga* el beneficio, base y razón de la imposición; por ello, si al iniciarse la obra pública o el mejoramiento del servicio que ha de originar el aumento de valor predial, se le priva anticipadamente de su adquisición, no lo obtendrá, no se beneficiará de él y no tributará en su razón.

Larga sería la discusión acerca de si éste apartamiento previo, la negación del derecho antes de ser originado, la privación anticipada de las plusvalías que en la finca pueden producirse, son ya una expropiación en sí mismos; pero no es este lugar de tratar el asunto, cuya solución dependerá de lo que la plusvalía potencial sea, en definitiva.

VI. Tratemos, pues, de averiguar su naturaleza jurídica y a quién corresponde su propiedad o su beneficio.

a) Decía COGLIOLO en su Doctrina General del Derecho Civil, que si para el Derecho Romano podía tener interés la distinción entre el derecho de propiedad (“res corporalis”), y otros derechos (“res incorporalis”), ya no lo tiene para nosotros, por cuanto la propiedad es un derecho como los demás, y, por lo mismo, una “res incorporalis”, en el sentido filosófico; y que, para que los derechos puedan considerarse como cosas incorporales en el sentido técnico de la palabra, precisa que sean objeto posible de otro derecho

Desde este punto de vista, si la plusvalía potencial debe ser objeto de valoración y puede ser materia de apropiación o expropiación, así como base de imposición fiscal, es evidentemente un derecho objeto de otro derecho y puede ser técnicamente considerado como cosa incorporal.

Por otra parte, el hecho que la produce es siempre ajeno a la iniciativa y a la voluntad del propietario; de aquí la diferencia entre la plusvalía y la mejora, y la distinta previsión de que son objeto ambas cosas en las normas de expropiación.

La plusvalía potencial se produce por hecho ajeno al propietario, y de carácter público; al propietario se le impone, y, al determinarla el Estado o el poder público determinante, le dice: tus tierras van a ser objeto de esta transformación y te guste o no te guste, mis disposiciones les van a producir un aumento de valor; pero, este aumento, o te lo niego, no teniéndolo en cuenta al expropiarte, o te lo dejo, re-

servándome el cobrarte mi participación; pero tanto en un caso como en otro, las mejoras que hagas sin mi permiso en esas tierras, después de conocer su nuevo destino, no te las reconozco, porque voluntariamente las realizas a sabiendas de que no han de prevalecer.

Es un hecho cierto que en el momento en que los planes de transformación de la tierra son conocidos y aprobados, se produce un evento determinante de una plusvalía potencial en todos los terrenos a los que directamente afecta la reforma y a los que, sin estar directamente incluidos en ella, se verán beneficiados por el nuevo nivel de vida, la nueva afluencia de trabajo; el incremento de producción y las nuevas perspectivas económicas que la obra pública ha de producir, incluso por causas recreativas o de turismo.

Si como carga, en bien del interés público, el propietario de tierras comprendidas en el plan no puede ni debe eludir el destino de su propiedad, ajeno a su voluntad y a su propósito, ¿es equitativo privarle de la contrapartida que puede suponer esa plusvalía en potencia, negándole toda participación en ella?

b) A mi modo de ver, como antes se ha dicho, tal plusvalía es un derecho o una cosa inmateral; pero su encuadramiento dentro de un tipo jurídico de los conocidos y estudiados, ofrece dificultades.

1. Si se piensa incluirla entre los *derechos futuros*, hay que pensar en que éstos deben tener su origen y fundamento en hechos actuales ciertos que, para perfeccionarse, necesitan el concurso de un elemento constitutivo aún sin iniciar o sin conocer, el cual debe advenir en tiempo o en circunstancias previamente fijadas y consentidas. Es evidente que en este concepto no encaja la plusvalía potencial, puesto que su nacimiento es simultáneo e inseparable del hecho actual que la produce y este hecho es ajeno y muchas veces independiente y superior a la voluntad del propietario. Cuando se llega a conocer el elemento determinante de la plusvalía, esta se halla ya producida, es objeto de cotización y está unida a la cosa para el tráfico jurídico, a no ser que el Estado no permita al propietario su obtención, o su realización por separado.

2. Por las mismas razones parece no ser incluible en los llamados derechos *eventuales* que suponen: o un derecho que se va realizando por fases o eventos, de incierta producción; o un derecho ya previsto y configurado, cuya perfección está pendiente de hechos que pueden, o no, suceder o de voluntades que pueden, o no, manifestarse. En estos derechos, como en los *condicionales*, el elemento jurídico más caracterizante, es la retroactividad que actúa para dar efectos pretéritos a hechos venideros, en virtud de su previsión y de su anticipada aplicación, con previo y expreso consentimiento para ello.

3. No es la plusvalía potencial una *esperanza*, en su sentido jurídico; puesto que ésta, según él, consiste en algo que debe producirse en época conocida, pero con resultado aleatorio. Si escogemos como ejemplos prácticos las compras de cosechas en curso de producción, o de crías animales ya concebidas, u otras operaciones de naturaleza se-

mejante, veremos que es característica común a todas el tener como objeto una cosa determinada, específica o genérica, cuya producción está iniciada; que es cierto el cuando y aleatorio el cuanto. Circunstancias que no se dan en la plusvalía potencial.

4. Tampoco es una *expectativa* de derecho, sino un derecho que nace ya formado. Las expectativas presuponen una situación jurídica personal y patrimonial perfectamente constituida y consolidada, dependiendo sus consecuencias o atribuciones futuras de que se realice un hecho concreto, antes o después de un día o de un evento determinado.

5. Si se considerase como una *situación jurídica interina*, no parece fácil hallarle semejanza con los tipos principales de ella que enumera don Federico DE CASTRO en su "Derecho Civil de España"; no es una titularidad temporal *limitada*, constituida por derechos subjetivos aplazados, ya que la titularidad del propietario es definitiva e ilimitada y su derecho subjetivo es actual, aun cuando pueda llegársele a privar de ejercitarlo o de beneficiarse con él.

No es una situación jurídica de *pendencia* o de protección interina de un derecho subjetivo en favor de sujeto transitoriamente indeterminado, porque la plusvalía, en sí, no está desprotegida en momento alguno de su vida y es conocido el sujeto de ella desde la aparición del derecho.

No es una situación jurídica *carente de firmeza, ni por debilidad de título* que, aun perfecto, pueda ser vencido por otro de signo superior; *ni por vicio constitutivo*, susceptible de impugnación, aunque sea también subsanable, por confirmación, ratificación o convalidación; *ni por litigio*, aunque de él pueda salir reconocido o justificado.

c) Así, pues, habida cuenta de que la plusvalía nace perfecta y sin título dudoso y que no puede surgir plusvalía, independientemente de la tierra sobre la cual se produzca, hemos de considerarla de uno de estos dos modos:

1. Como *fruto civil extraordinario*; concepto forzado porque no es separable de la finca ni disponible independientemente de la misma, ya que sólo se puede privar de ella legalmente al propietario al mismo tiempo que deja de serlo por expropiación estatal; y esto no es disponer de la plusvalía separada de la finca, sino inescindiblemente de ella.

2. Como *accesión inmaterial*, concepto al que más parece ajustarse, estando superada la concepción clásica o romana del derecho de propiedad circunscrito a cosas materiales; considerando ahora la idea de propiedad como equivalente a la de tenencia ilimitada de cosas o derechos, según dice BRUGI; admitiendo que pueden ser objeto de la relación dominical las fuerzas y energías naturales, los bienes inmateriales y las simples posibilidades con estimación económica; y aceptando como naturaleza jurídica de la accesión la de ser una *facultad o extensión del dominio*, al menos para los casos de

accesión discreta, en la que la plusvalía parece claramente comprendida.

BARASSI define la accesión diciendo que “es uno de los caracteres de la propiedad, la posibilidad de recibir un incremento o una disminución de la cosa que constituye su objeto, sin que esta alteración modifique (salvo en su aspecto puramente económico) el derecho de propiedad”.

CASTÁN, en virtud del artículo 352 del Código civil, dice que puede ser definida “como el derecho por virtud del cual el propietario de una cosa hace suyo todo lo que ésta produce o se le une o incorpora natural o artificialmente”.

Según DE DIEGO, es “el derecho que compete al dueño de una cosa sobre lo que ésta produzca y a ella se le incorpore o una, más o menos inmediatamente, en calidad de accesorio y de un modo inseparable”.

d) En todas estas definiciones cabe comprender perfectamente el derecho a la plusvalía territorial. Pero si no fuera por la idea de accesión, la plusvalía correspondería a la finca por la idea más amplia, incluida en la última definición dada, de *accesoriedad*; ya que es evidentemente un atributo que no puede tener nacimiento ni existencia independiente de la finca principal, y como derecho subjetivo sólo puede ser ejercitado por el propietario de ésta, a quien, solamente y de modo expreso, hay que privarle del mismo.

e) Por fin, si ninguna de éstas concepciones pareciera satisfactoria, habríamos de parafrasear la tesis de ТРОН, el cual dice que el *ius disponendi* está fuera del dominio, como la fuerza para lanzar una piedra lejos de nosotros es extrínseca a la misma piedra. Así, podría decirse que el *ius accedendi* o *ius integrandi* es inherente a la cosa con respecto a todo cuanto cae dentro de la órbita de atracción jurídica de la misma, como el planeta Tierra atrae, por la fuerza de la gravedad, a todo cuanto cae dentro de su zona atmosférica. Una vez verificada la atracción y producida la integración corporal o económica, el propietario ejercita el *ius disponendi* sobre todo el conjunto físico, jurídico y económico del bien dominado por él, como integrado en su personal capacidad de obrar a título de dueño. Si la facultad de disponer está en nosotros y no en la cosa, la facultad de integrarse por accesión material, económica o jurídica está en la cosa y no en nosotros.

No parece necesario argumentar más de lo ya hecho, con textos positivos civiles, administrativos y fiscales, y con teorías jurídicas, para llegar al convencimiento de que la plusvalía potencial es atributo innato de la propiedad y perteneciente a su propietario.

VII. Pero nada impide admitir que, por iguales causas a las que permiten expropiar la propiedad y los derechos de toda clase, esta plusvalía, que nace inseparable de la cosa, pueda ser también expropiada gratuitamente, al mismo tiempo que se expropia, por justo precio, la

tierra en la cual está injerta; aunque no sea tan claro ver ni apreciar cómo pueden simultanearse, fácilmente y sin exposición a error de valoración o a lesión involuntaria de intereses, ambas expropiaciones; ni cómo puede trazarse de modo justo, o al menos equitativo, la línea divisoria entre la finca sin plusvalía potencial y la finca con ella.

Juegan aquí, en formas diferentes, según los casos, un mismo hecho (la actividad general o especial de la administración estatal o municipal) y un mismo valor (el incremento estimativo de la tierra por actividades ajenas a su propietario); pero no existe una misma norma, sino una diversidad de normas, según el origen de la plusvalía y según los bienes en que se produce; tratándose de armonizar ambas circunstancias al hacer la aplicación normativa al caso concreto.

Hecho, valor y norma parece que deben actuar siempre en forma coherente y armónica; y como tales juegan en la teoría tridimensional del Derecho, de que es autor el jusfilósofo brasileño Dr. Miguel REALE, que ha traído una importante innovación a la Filosofía del Derecho, renovadora de su estudio desde su elevación metafísica hasta su manifestación pragmático-empírica. La teoría se llama tridimensional porque, según ella y en palabras de RECASÉNS SICHES: "hecho, valor y norma son las tres dimensiones esenciales de la experiencia jurídica. El *hecho*, que tiene lugar en el espacio y en el tiempo, realiza un *valor* gracias a la mediación de la *norma*. En todas las modalidades, de la conducta hay, en síntesis, el hecho de una energía espiritual que, imantada por un valor dominante, se inclina a realizarlo como norma".

"En el plano científico, empírico o positivo... cualquier *norma* envuelve una referencia necesaria a una situación de *hecho* y a un orden de *valores*."

"Desde el punto de vista de la jurisprudencia o ciencia jurídica, el Derecho debe ser visto como *norma*, siempre y cuando se considere la norma como una unidad integrante y dialéctica de *hechos* y *valores*."

Lo dicho se refiere al elevado nivel de la ciencia jusfilosófica; pero puede aplicarse, a ras de tierra, a los hechos materiales, a los valores económicos y a las normas positivas, que deben formar un conjunto ordenado dentro de unos mismos principios, para tratar de llevar en semejantes supuestos de hecho, provocadores de una misma clase de valor, a equivalentes efectos normativos.

Pero en nuestro caso no parece ser así. Sea en el terreno rústico, sea en el urbano, en el momento de producirse las plusvalías, ya queda establecida una diferencia radical entre ellas, según el modo y el proceso de su manifestación.

Si aparecen en forma visible y paulatina (crecimiento de poblaciones, extensión o implantación de industrias, realización de obras públicas de carácter general sin aplicación a empresa localizada y concreta), las plusvalías son total e indiscutiblemente beneficiadas por

los propietarios de las tierras, y serán objeto y base de tributación en forma de contribuciones especiales, arbitrios municipales, aportaciones para obras, etc.

Si nacen en forma y momento simultáneos para un determinado territorio a causa de una planificación oficial y pública, quedan, desde su origen, excluidas económicamente del patrimonio del propietario; pues, aunque inevitablemente están unidas a la propiedad, se le aparta de su disfrute, impidiéndole participar en los incrementos de valor predial, al expropiarse sus tierras.

Ahora bien, no todos los propietarios son iguales ante la plusvalía, pues hay gradaciones en su tratamiento.

Si las fincas no son expropiadas, sus propietarios podrán contribuir directamente a la transformación y se beneficiarán de la plusvalía enteramente.

Si son cultivadores de sus tierras y éstas les son expropiadas, pero luego les son asignadas unidades de cultivo para su explotación directa, podrán beneficiarse de la plusvalía mediata.

Pero si no se han hallado en ninguna de esas circunstancias y no pueden obtener un lote de cultivo, a cargo de las tierras en exceso, resultarán las suyas las únicas fincas que se expropian por el estricto precio de puro secano, aunque sean la base de la transformación y el foco de producción de un fundamental incremento de riqueza, trascendente más allá de sus límites.

Pues, como ya antes se ha recalcado, las tierras de los contornos y aquellas otras diseminadas por la zona amplia de influencia de la colonización, obtendrán natural y justamente toda su plusvalía potencial, ya que el beneficio del aumento de valor originado por las grandes obras públicas, alcanza, por los más varios caminos y motivos, a un extenso territorio, al que no llegan la expropiación ni la intervención. Pero, por paradoja, ninguna plusvalía puede, legalmente, alcanzar a los terrenos comprendidos, precisamente, dentro de la zona transformable.

VIII.—La solución que puede hallarse para remediar un estado de cosas que, a mi modesto modo de ver —tal vez por infundado prejuicio mío, o por mi equivocado enfoque de la cuestión—, da lugar a situaciones poco equitativas, sólo resultaría satisfactoria si remediara estas posibilidades:

Llevarse a cabo sin perturbar la rapidez de la colonización ni la integridad de los resultados.

Realizarse sin aumentar la inversión de capital en el plan, o mejor, disminuyéndola.

No sustraer las plusvalías al beneficio general, obteniéndolas el propietario sin daño de ningún otro interés.

a) Creo que una solución de estas características podría conseguirse haciendo aplicación, moderna y adecuada, de la concepción jurídica del dominio dividido; porque sólo si el propietario de tierras

comprendidas en la zona transformable continúa siéndolo, podrá participar de manera natural en su plusvalía; y solamente llegando el colono a ser dueño de sus tierras, tendrá verdadero interés y estímulo en su mejora y en el incremento de su producción, aspirando a completar su total dominio en un plazo mayor o menor.

Las figuras del dominio útil y del dominio directo, pueden rendir eficaz y provechoso servicio en esta empresa; y, al decir esto, no pienso en el tradicional censo enfiteútico, que ha logrado tan mala prensa no a causa de su naturaleza, sino de su anquilosamiento arcaico y de su perennidad, que han hecho olvidar su importante misión originaria colocándolo, legalmente, en situación de liquidación por descrédito; sino que pienso en formas modernas de aplicación y adaptación a las nuevas necesidades, del juego fecundo de la división del dominio.

b) Lo curioso es que si el censo se tiene por anticuado y está poco menos que proscrito, las formas que pudiéramos llamar imitación del censo o invitación al censo, son cada día más frecuentes. A través de los arrendamientos llamados especiales, que al conceder ventajas y privilegios al arrendatario, especialmente la prórroga forzosa de plazo y la congelación de rentas en su beneficio, unidas a los derechos de tanteo, retracto y acceso a la propiedad, en términos impuestos al propietario, van acercando el arrendamiento al censo, y, en ocasiones, sobrepasándolo en sus consecuencias; como ya ha sido muchas veces puesto de relieve por numerosos juristas, especialmente por NOGUERA GUZMÁN en su conferencia *De la Enfiteusis a la Enfiteusis*, pronunciada en el Colegio Notarial de Barcelona; y BALLARÍN en "La Agricultura Española y sus aspectos jurídicos", propone como solución de acceso a la propiedad rústica, una regulación de arrendamiento con carácter enfiteútico.

En la legislación colonizadora hay una aplicación de esa imitación del censo en los arrendamientos forzosos que regulan las disposiciones legales de 30 de diciembre de 1941 y 13 de enero de 1942, a favor del I. N. C. Estos arrendamientos se imponían por Orden publicada en el "B. O. E." sin acto formal alguno. Tenían un plazo inicial de seis años, rescindibles antes convencionalmente por el Instituto y prorrogables por éste de un modo automático e indefinido. Podía explotar discrecionalmente las tierras arrendadas, sin posible oposición del propietario, al que pagaba una renta, no libremente pactada, sino tasada con arreglo a normas preestablecidas; y, al devolverle la finca por no considerar conveniente continuar el arriendo, tenía el dómimo que pagar ineludiblemente las mejoras hechas.

c) Bien se ve que la imitación del dominio dividido no ha dejado de estar en vigencia y lo está; y que, por tanto, las aplicaciones francas y verdaderas de dominio dividido, con su nombre, su naturaleza y sus propios efectos, son perfectamente posibles y pueden ser convenientes y útiles.

Además, hoy, el dominio dividido vuelve por sus fueros. En la moderna legislación de montes, lo mismo que en la moderna legisla-

ción inmobiliaria, la separación de suelo y vuelo, es regulada y practicada con buenos resultados. La Ley del Suelo aplica en diferentes casos el Derecho de superficie, que el Reglamento hipotecario, en vista de su utilización, acogió en su última reforma. Y otras manifestaciones podrían citarse, no menos importantes ni eficaces.

Pero la imitación de la enfiteusis será siempre un híbrido parcial y desproporcionado, aun cuando intencionalmente no se haya querido así; porque, al atribuir a uno de los términos de una actuación contractual ventajas y privilegios propios de diferente tipo de contrato sin dar al otro término las naturales compensaciones, el equilibrio de derechos e intereses queda roto y se producen estados anómalos y, a veces, descomedidos, que, en definitiva, se vuelven contra el contrato y contra los contratantes a los que se quiso favorecer, a causa de que pierde su armonía y firmeza naturales, sin adquirir, por modo artificial, el juteo y prestigio de lo que pretende ser y no es, produciendo situaciones prácticas frecuentemente enojosas, a veces insostenibles, que trascienden perniciosamente al medio social.

d) Si hemos de llegar a una situación de contrato en que las dos partes hayan de tener derechos dominicales, afrontemos y utilicemos propia y legítimamente las características del dominio dividido, sin temor a desnaturalizar el derecho de propiedad, pues por muy reducido que se deje el ejercicio de sus facultades, es el que más afirma la personalidad y la libertad humanas, y el que puede comprender todas las previsiones futuras y las utilidades presentes y pasadas.

León XIII, en la "Rerum Novarum", dijo que "el hombre abarca por su inteligencia una infinidad de objetos, y, a las cosas presentes añade y sujeta las cosas futuras". "Tiene derecho a escoger las cosas que estime más aptas, no sólo para proveer el presente, sino el porvenir."

De aquí que solamente la propiedad de las cosas, y de los derechos presentes o venideros que la misma propiedad lleve consigo, puedan satisfacer y dar seguridad a la conducta humana.

La propiedad ha intentado ser definida, sin lograrlo hasta ahora y seguirá acaso siempre en la misma situación, porque todas las definiciones, por completas que parezcan, dejan fuera aspectos importantes y caracterizadores. Dice VALLET DE GOYRISOLO en su *Panorama del Derecho Civil*, que "tal vez las definiciones que jurídicamente parecen más correctas son las que consideran la propiedad como *el núcleo centripeto y elástico* de la titularidad de una persona sobre una cosa. Es decir, aquel núcleo que *in abstracto* abarca todas las posibilidades del hombre sobre la cosa, pero que, en concreto, puede estar más o menos despojado de ellas".

Por mi parte, he llegado a pensar que las características distintivas de la propiedad son: ser el único derecho con señorío recíproco, del dueño sobre la cosa, sometida a su poder de uso, goce y disposición, y de la cosa sobre el dueño, vinculado a su titularidad, de la que no puede liberarse por mera derelicción o simple renuncia. Y el único

que no puede desaparecer mientras no desaparezca la cosa que es su objeto; y, a la vez, puede atomizarse en múltiples fases y partículas, permaneciendo íntegro en todas ellas; como cuerpo que no puede ser enteramente destruido, pues deja siempre un residuo insoluble, que lleva en sí toda la esencia, la vitalidad y el poder de autorrefacción propios del cuerpo entero del cual procede. Y que acaso la propiedad no sea definible como derecho, porque es madre y fuente de derechos a la manera que, en la Mitología Griega, Mnemosina, diosa de la Memoria, no es una musa más, sino la Madre de las nueve Musas.

Por eso, el dominio aun dividido, no deja de serlo con todas sus facultades y con todas sus consecuencias; y si el dominio directo supone la propiedad del suelo (capital de explotación agrícola), y el dominio útil supone el goce y posesión física del mismo (base de producción), los titulares de ambos dominios forman los elementos subjetivos de la empresa agrícola y sobre la base de esta realidad se ha de proceder con claridad y justicia. FLÓREZ DE QUIÑONES, a quien es imposible dejar de conocer y de citar en cualquier trabajo sobre materia jurídico-agraria, da mucha luz al binomio tierra-empresa, en su conferencia "El poder de disposición y el colonato", dada en Barcelona y publicada en 1956.

IX. Trataré de concretar mi pensamiento en fórmulas prácticas, si acierto a expresarme con claridad. .

En el caso de ocupación de tierras colonizables, lo mismo que se da un plazo a los propietarios cultivadores para optar por la expropiación o por la conservación de esas tierras en cultivo directo, en la parte mayor posible; e igual que a los propietarios arrendadores de sus tierras se les permite aspirar a una unidad de explotación, dentro de las posibilidades legales; se les podría ofrecer a unos y otros la oportunidad de ceder para la empresa colonizadora el dominio útil de sus tierras expropiables, reservándose el dominio directo; siendo la última solución optable el cobro en dinero efectivo del precio de sus fincas, sin posibilidad, por su renuncia tácita, de otra plusvalía que la resultante de fijarlo en el valor real que, como secano, tuvieran antes de comenzar las obras de colonización.

a) Consistiría el derecho del dómimo directo en cobrar por el aprovechamiento de su finca una renta o pensión fija o variable, pero siempre en especie, del dueño útil, pagadera desde el momento en que comience la producción de sus tierras. Los dueños útiles pagarían el precio de adjudicación de sus tierras de cultivo y de sus anejos desdoblado en dos partes: la primera, equivalente al valor de las obras, aperos e instalaciones, al Estado, en efectivo y en diez años; la segunda, equivalente a la amortización de las tierras, después de pagar la primera, en otro plazo máximo de diez años, debiendo hacer los pagos de plazos de amortización, igual que los de las pensiones, en especie trigo u otra que al efecto se pacte.

Como una vez pagada por los colonos la parte del Estado, adque-

ren el derecho de propiedad civil normal para sus tierras, si dentro del plazo de amortización del censo las enajenaren onerosamente, el dueño directo tendría el derecho de tanteo y el de retracto en su caso, e igual lo tendría en todo tiempo el dueño útil para idéntico supuesto de enajenación del dominio directo. Uno y otro, si no ejercitasen el tanteo o el retracto, tendrían derecho a percibir el dos por ciento del precio de enajenación, como renuncia y aprobación; pero sin que esta percepción tuviese influencia de ninguna clase en la cantidad de precio de amortización del dominio directo, que el dueño útil podría anticipar por anualidades enteras.

La división del dominio duraría, como máximo, veinte años; si al cumplirse no estuviera totalmente hecha la amortización, ambas partes podrían convenir una prórroga hasta diez años más, mediante los pactos que libremente acordasen; y, si no hubiere acuerdo de prórroga o venciese la concedida sin haberse cumplido la amortización, la división del dominio caducará automáticamente y de pleno derecho: bien transformándose en copropiedad ordinaria al cincuenta por ciento para cada condómino, mediante las compensaciones que fueren equitativas; o bien, consolidándose en poder del dueño útil, mediante afección en garantía real, de la finca, a favor del dueño directo, para el cobro de sus créditos y de las indemnizaciones por incumplimiento que procediesen; todo ello según las disposiciones legales.

b) Por este sistema, el Estado evitaría expropiar muchas tierras, con ahorro de capital de establecimiento; permitiría participar de una manera natural en la plusvalía al propietario, con ventaja para los colonos a los que se ofrecería mayor plazo para la amortización; y no dependerían económicamente del Estado ni unos ni otros.

El sistema imaginado exigiría una regulación no difícil, pero sí cuidadosa; tal vez, a primera vista, pueda parecer complicado; pero considerado sin prejuicios, se le pueden hallar, además de las dichas, otras ventajas.

No retrasa la ocupación de las tierras ni entorpece la ejecución de las obras; no es obstáculo para la formación de unidades de cultivo, ya que el terreno de éstas puede pertenecer a uno o más dominos directos, obligatoriamente unidos en una sola representación.

Por otra parte, la adquisición de todas las tierras para redistribuirlas, tampoco es necesaria; pues podrían serlo al modo de las reparcelaciones urbanas que, con la permanencia en poder de propietarios particulares, funcionan de modo normal; y, en caso preciso, podría aplicarse el sistema de sustitución por parcelas de reemplazo, que en la Concentración Parcelaria ha demostrado ser eficaz.

c) La solución indicada no va en contra de las aspiraciones de renovación contractual que se piden para la agricultura. SÁNCHEZ DE LA TORRE ("La necesidad de nuevas formas de contratación en la Economía Agraria". *Revista Internacional de Sociología*, diciembre 1962) dice:

“Los modelos existentes, en base de *propiedad individual* de tipo romano, de *arrendamiento* que llegó a ser abusivo y ha sido incluso desfigurado por las condiciones que han tenido que ser introducidas para evitar abusos del mundo propietario, de *enfiteusis* cuyas modalidades han sido riquísimas y fecundas, pero que no son aplicables sino a pequeñas y rígidas explotaciones tradicionales, no están en condiciones de subvenir, por sí mismas, a las necesidades que resultan de planteamientos económicos y sociales, distintos de los antiguos.”

El sistema propuesto innova modelos contractuales, pero siempre dentro de los principios civiles básicos, que no cambian, a fin de mantener, con forma y aplicaciones nuevas, ese equilibrio ponderado de intereses y derechos entre las partes y esa correlación proporcionada entre prestación y contraprestación, que las nuevas fórmulas no deben traspasar ni alterar, sin serio peligro de fracaso para el sistema, y, lo que es más grave, de pérdida de la fe en el Derecho.

d) Para ello hay que distinguir perfectamente entre la propiedad de la tierra y su explotación económica y comercial. Ha pasado mucho tiempo creyéndose que sin la unión de ambos factores en una sola mano, era imposible una política agraria ágil y eficaz.

Alberto BALLARÍN, en su prólogo a la biografía de Costa por Martín Retortillo, dice: “Hoy, como ayer, como siempre, la solución de los problemas agrarios se esconde en la combinación acertada del individualismo con el colectivismo. Costa encabeza éste con la célula municipal, principalmente; mientras hoy tomamos como unidad operatoria la realidad institucional de la Empresa; pero la esencia de su institución vale todavía”.

Es, en efecto, así; pero a medida que cambian los medios económicos de cultivo y las industrias de transformación de productos acuden a pie de explotación, se pone de relieve que lo verdaderamente importante no es una concentración territorial que, a veces, sirve para acelerar el cambio de destino agrícola por el industrial o el urbanístico; sino la unidad de explotación y de mercantilización que permita el íntegro aprovechamiento del esfuerzo humano y de la fecundidad terrestre; pues si el suelo pertenece a uno o a muchos, solamente influye, a posteriori de la producción, en el reparto de sus remanentes líquidos.

En este momento, Egipto, que se prepara ante su magna transformación por los riegos derivados de la presa de Asuan, viene estudiando la cuestión desde todos los puntos de vista, en sus varios aspectos; y, en el que ahora nos ocupa, he aquí lo que dice en su Revista Oficial “El Escriba” edición en español, publicada en El Cairo, número de octubre último, artículo titulado “La Cooperación Agrícola en la R. A. U.”.

“Se temía que la explotación de los minifundios fuera incompatible con los medios y métodos modernos; la división entrañaba grandes dificultades, tanto materiales como teóricas, para hacer prevalecer la maquinaria agrícola y los métodos productivos”.

“La constitución de Sociedades, Cooperativas... permite a los *fellahin* beneficiarse de la producción en gran escala, no siendo poseedores más que de una pequeña parcela, ya que, integrando todos esos pequeños trozos, es posible adoptar los medios técnicos más modernos”.

“El Ministerio de Asuntos Sociales preparó un proyecto de financiamiento agrícola cuyo fin era facilitar las relaciones de los agricultores con las Cooperativas Agrícolas. Este proyecto preveía la concesión de créditos y la prestación de otros servicios a pequeños cultivadores, a base de sus bienes efectivos y con garantía de las cosechas”.

Véase como no es preciso desposeer a los propietarios de su dominio de pequeños fundos, sino agrupar éstos para su explotación conjunta. Por eso, si a este mantenimiento de propiedades se agrega la aplicación del dominio dividido, resultará que, sin perturbar la explotación colectiva, disfrutarán muchas más personas de los beneficios directos e indirectos de la transformación de la tierra, es decir, de la plusvalía potencial, con una inversión mucho menor de capital oficial de establecimiento.

c) Esta concepción de la compatibilidad del dominio minifundista con la explotación colectivista, va ganando terreno sobre otras, cuya utilidad y grandes beneficios prestados son enormes y evidentes, pero que van siendo sobrepasadas por la velocidad de los acontecimientos. Así, el preámbulo del D. de 2 de enero último, sobre “Ordenación Rural”, dice, entre otras cosas: “El tránsito para determinadas zonas, de una economía de subsistencia a una economía de mercado, que exige producir a precios competitivos, impone cada vez con más fuerza la necesidad de ir a una economía de grupos, con el fin de buscar en la mayor dimensión de las explotaciones y en la creación de servicios cooperativos, entre otras medidas, una más alta rentabilidad de los capitales y de las Empresas”.

Clara está la necesidad de mayor extensión en las explotaciones, sin alusión alguna a que éstas formen una sola propiedad territorial, en mano de una persona física o jurídica; como es paladina la distinción entre la rentabilidad de los capitales, el primero la tierra, y de las empresas que los hacen producir.

Es evidente que la mayor dimensión, en grado creciente, de las explotaciones, no permitirá ir rectificando una y otra vez cifras superficiales de concentraciones de tierras y de unidades de cultivo anteriores; habrán de arbitrarse soluciones para llegar a la unidad de gran explotación mediante agrupación de tierras y de explotaciones que se unan para ejercitar un derecho de utilización conjunta, sin menzuga de su situación de propiedad separada. Cuando se piense en ello y se quieran salvaguardar el derecho, la personalidad, el estímulo y el interés de propietarios y colonos, por una parte, y de los últimos y la unidad explotadora por otra, habrá de acudir a soluciones de dominio útil y directo, en forma moderna, situándolos en igual plano dando recíprocos derechos a uno y otro y previendo de un modo cierto

la consolidación del dominio pleno, después de una prudente separación temporal, en la que haya cumplido su función.

Mi llamada de atención puede conducir a que, examinada mi propuesta, se descarte como inviable, lo que ya sería un resultado de utilidad esclarecedora. Pero tengo confianza en que pueda abrir nuevos caminos, útiles y equitativos, conducentes a permitir un ponderado equilibrio de derechos y una justa proporcionalidad de intereses entre propietarios antiguos y nuevos, cultivadores y empresas, Estado y particulares; llegando a fórmulas facilitantes para colonización, con menos inversión inicial y con participación final en la nueva riqueza para el mayor número posible de personas; todo lo cual se traduciría en mayor provecho público y en mayor bienestar nacional.

Cordialmente así lo deseo y con ello mi tarea ha terminado. Perdonad sus muchas faltas.