

# L'APLICACIÓ DE LA LLEI DE FINQUES PALESAMENT MILLORABLES I EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. A PROPÒSIT DE LA SENTÈNCIA 42/1989, DE 16 DE FEBRER

Javier Oliván del Cacho  
Universitat de Saragossa

Certs aspectes de la Llei de finques palesament millorables van desvetllar, des del moment que va aparèixer, seriosos dubtes pel que fa a la possible contradicció amb alguns postulats de la Constitució, en aquell moment tot just estrenada.<sup>1</sup> No obstant això, el Tribunal Constitucional no es va pronunciar sobre la violació del text fonamental, potser a causa, no solament de l'absència d'un recurs directe d'inconstitucionalitat, sinó també de l'aparició de tot un corpus de legislació autonòmica que va néixer fruit de l'assumpció de competències en matèria agrària per part de les comunitats autònomes.<sup>2</sup> A més a més, aquesta participació autonòmica va ser consolidada per la Sentència del Tribunal Constitucional 34/1987 sobre la Llei andalusa de reforma

---

1. Em refereixo fonamentalment a l'excel·lent estudi de Germán Fernández Farreres, «Anotaciones a la Ley de fincas manifiestamente mejorables», REDA, núm. 25, pp. 223 i ss. En els Pactes de la Moncloa es preveia una llei d'aquestes característiques, norma que, com denuncia Germán Fernández Farreres, es va fer amb massa celeritat i no va encaixar bé amb la resta de la legislació de reforma i desenvolupament agrari.

El precedent d'aquesta llei es remunta a la Llei de 3 de desembre de 1953 sobre finques millorables, que establia el deure de dedicar a un aprofitament agrícola, ramader o forestal les finques de secà cobertes de matolls inútils. Amb la Llei de 14 d'abril de 1962 es va produir una ampliació d'aquesta obligatorietat a aquelles finques que estiguessin arrendades en la seva major part. L'últim pas el va constituir la Llei de 21 de juliol de 1971, sobre comarques i finques millorables, amb un plantejament diferenciador entre les finques situades en zones deprimides i les que no patien aquestes limitacions.

Es pot concloure, sense perjudici d'entrar més endavant en aspectes procedimentals realment lleonins per als particulars, que la Llei de finques palesament millorables s'inscrivia dins del que podia relacionar-se amb la «revolució promesa» que es podia desprendre dels preceptes econòmics de la Constitució, tal com recorda Predieri per al text constitucional italià («Régimen económico y social en la Constitución italiana», dins *Constitución y Economía*, Madrid, 1977, p. 23).

2. L'extensió de la competència autonòmica en estructures agràries en la seva relació amb la competència estatal de l'ordenació de l'economia va ser objecte d'un intens debat per part de la doctrina, que presentava des de posicions restrictives per a les comunitats autònomes defensades per A. Ballarín (*La Constitución de 1978 y la agricultura*, Ed. Revista del Derecho Privado, Madrid, 1979, pp. 625 i ss.) a d'altres de francament obertes a la intervenció de les comunitats autònomes com les sustentades per B. Clavero (*Autonomía regional y reforma agraria*, Fundación Universitaria de Jerez, 1984, pp. 100 i ss.). Una postura intermèdia era defensada per Muñoz Machado a *Derecho público de las comunidades autónomas*, T.I., Ed. Civitas, Madrid, 1982, pp. 503 i ss.

En aquest sentit té un gran interès l'opinió del professor Bermejo Vera inclosa dins l'*Estudio para el anteproyecto de la Ley aragonesa del banco de tierras*, Saragossa, 1985, pp. 83 i ss. (Dictamen que va ser realitzat pels professors López Ramón, Bermejo Vera, Coca Payeras i Fernández Farreres; l'autor d'aquestes ratlles agraeix haver-hi pogut accedir). Bermejo Vera va mantenir l'exigència de respectar les bases de la planificació general de l'economia, però «sense que això portés a alguna cosa més que a la impossibilitat de legislar en clar desacord amb elles».

agrària,<sup>3</sup> que va reconèixer a les comunitats amples facultats legislatives en matèria de reforma i desenvolupament agrari.<sup>4</sup>

## I

La Sentència que comentem no aborda els problemes materials de la Llei de finques palesament millorables, que ja van ser oportunament denunciats per la millor doctrina,<sup>5</sup> sinó que es refereix a l'examen de la possible violació de l'article 24 de la Constitució en un procediment administratiu d'aplicació d'aquesta norma. La qüestió discutida té com a objecte determinar si en el complicat *iter* administratiu que va comportar la declaració d'una finca com a palesament millorable —i que va culminar amb l'expropiació d'ús d'aquesta finca—, es va produir la infracció —soferta per un o alguns dels cotitulars— dels drets fonamentals recollits a l'article 24 de la Constitució. El recurs d'empara té com a objecte, doncs, el Decret 39/1986, de 3 de juny, de la Junta d'Extremadura, pel qual es declara la finca palesament millorable, i la Resolució dictada per desenvolupar-lo, amb data de 16 de juny de 1986.

Aquesta finca era propietat indivisa dels hereus de dues persones, que anomenarem «M» i «A» per tal de clarificar el cas. Tots ells van interposar el recurs contencioso-administratiu contra el decret i la resolució d'acord amb el procediment especial de la Llei 62/1978, ja que entenien que s'havia produït una infracció de l'article 24 de la Constitució a causa de la indefensió soferta i la vulneració dels drets d'audiència, així com de la presumpció d'innocència. Aquest recurs va ser acceptat per l'Audiència Territorial de Càceres en una Sentència amb data de 21 d'agost de 1989. Seguidament, la Comunitat Autònoma d'Extremadura i el lletrat de l'Estat van interposar un recurs d'apel·lació, que va acabar amb la revocació de la sentència apel·lada. Els propietaris van promoure finalment el recurs d'empara que va ser desestimat a la sentèn-

3. Respecte a aquesta sentència del Tribunal Constitucional es pot consultar: J. Pérez Royo: «Crònica jurídica de la reforma agrària andaluz», dins *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 5, pp. 11 i ss; M. Aragón Reyes: «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de propiedad privada (A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley andaluza de reforma agraria)», en el volum col·lectiu *La reforma agraria*, de la revista *Cuadernos y Debates*, núm. 10, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, i J. Barnes Vázquez: «La propiedad agraria: a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de reforma agraria andaluza» RAP, núm. 119, pp. 269 i ss.

4. Vegeu la Llei andalusa de reforma agrària, de 3 de juliol de 1984, Llei extremeña de la Devesa, de 2 de maig de 1986, i la llei aragonesa del banc de terres, de 10 de març de 1987. Més recentment ha aparegut la Llei del Principat d'Astúries de desenvolupament agrari, de 21 de juliol de 1989. En relació amb la norma aragonesa val la pena de destacar els treballs de Fernando López Ramón, «Los caracteres de la Ley aragonesa del banco de tierras», *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, núm. 115, 1989, i de José Tudela Aranda, «Comunidad autónoma y reforma agraria: la Ley del banco de tierras», RAP, núm. 114, 1987. D'aquest mateix autor es pot veure «Aspectes iuspublicistas de la Ley del banco de tierras», a *Derecho Agrario y Alimentario*, núm. 8, 1987.

5. Vegeu, *in totum*, G. Fernández Farreres, *Anotaciones...*, *op cit.* D'altra banda, també es pot consultar F. Rodríguez Barrera, «Análisis crítico de la vigente Ley española de fincas manifiestamente mejorables», *Agricultura y Sociedad*, núm. 27, abril-juny, 1983, pp. 218 i 219. Aquest autor reconeix que aquesta llei pot provocar situacions d'indefensió que podrien titllar-se d'inconstitucionals. En un altre ordre de coses, crítica que la norma està feta «al marge d'una política de planificació que prevegi una sèrie d'instruments amb una visió de conjunt i en relació amb les exigències constitucionals previstes per a la propietat com a institució».

cia que comentem<sup>6</sup> i en la qual va ser ponent Fernando García-Mon y Fernández-Regueral.

Per dilucidar si s'ha produït aquesta situació denunciada pels recurrents cal primer conèixer el complicat procediment administratiu que va culminar amb la declaració de finca palesament millorable:

1. Inici de l'expedient mitjançant notificació de data 10 de novembre de 1981 pel cap provincial de l'IRYDA en el domicili dels hereus de «M», que constava com a última titular registral.

2. El 16 de novembre de 1981 va comparèixer un dels quatre hereus de «A», fent constar que actuava —segons expressava textualment— en nom propi i en el dels altres hereus de «M» propietaris de la finca, mitjançant una instància amb el Pla d'Exploració i Millora. Després que l'Administració aprovés el pla, la resolució va ser comunicada als propietaris.

3. Durant el 1983 es va fer una visita d'inspecció a la finca que va servir perquè els propietaris lliuressin diversos documents justificatius que l'incompliment del pla era imputable a l'arrendatari. El 26 d'abril de 1983 l'hereu de «A», actuant en nom propi i en el dels hereus de «M», va presentar davant l'Administració un escrit d'al·legacions justificant els incompliments del pla. Es va entaular un judici de cognició contra l'arrendatari, que va comportar el seu desnonament.<sup>7</sup> Després de produir-se el desnonament, es van materialitzar diverses visites per part de l'IRYDA.

4. El 14 de març de 1986, la Conselleria de la Junta d'Extremadura va comunicar al «representant de la finca indivisa» la necessitat de procedir a una entrevista personal davant els resultats desfavorables de les visites fetes a la finca. L'hereu que va comparèixer va contestar aquest escrit actuant segons paraules textuales «en la representació que té acreditada».

5. El 2 de maig de 1986, el Conseller d'Agricultura va comunicar la proposta —informe de resolució de qualificació de la finca com a millorable— tant als hereus

---

6. Va presentar també unes circumstàncies molt semblants un cas d'actuació administrativa d'aplicació de la Llei de finques palesament millorables i que va culminar amb la interposició d'un recurs d'empara per motius i fets semblants als de la Sentència 42/1989. Per Acte 657/1987, de 27 de maig de 1987, el Tribunal Constitucional no va admetre el recurs.

Els fets objecte de litigi van ser els següents:

a) Al setembre de 1984, després d'un contracte d'opció de compra, l'empresa X, demandant de l'empara, va adquirir una finca rústica als propietaris M.H.G. i el seu cònjuge. No es va tenir com a part l'actora en l'expedient que va acabar amb la declaració de la finca com a palesament millorable. Aquesta, en tenir coneixement de l'expedient i de la declaració de la finca com a palesament millorable i de la seva expropiació d'ús, va recórrer al procés contencioso-administratiu de la Llei 62/1978.

b) L'Audiència Territorial de Càceres va dictar sentència en què declara la nul·litat de les corresponents disposicions estimant que s'havien dictat amb «infracció del tràmit legal que vulnera els drets fonamentals de l'adequada defensa i el de la presumpció general d'innocència». El Tribunal Suprem va revocar la sentència argüint que en el procediment va comparèixer, després de ser citat, el titular segons el registre, la condició del qual té plena eficàcia davant de tercers.

c) L'empresa X va acudir en empara davant del Tribunal Constitucional, que no va admetre el recurs aduint que la indefensió al·legada no és produïda quan els afectats, tot i no haver estat cridats per error al procediment, en coneixen l'existència i s'hi poden presentar.

7. L'IRYDA va respondre a l'exhort, emplaçat pel Jutjat de Primera Instància de Mèrida, declarant que la finca estava afectada pel procediment de la Llei de finques palesament millorables.

de «M» com a l'hereu de «A», que ja s'havia presentat, perquè formulessin al·legacions en un termini de vint dies.

6. Els dies 28 de maig i 3 de juny de 1986 van entrar al registre les al·legacions de cada un dels hereus notificats, que van ser trameses pel Conseller d'Agricultura al Servei d'Estructures Agràries, per tal que fossin incloses a l'expedient el dia 13 de juny.

7. L'acte impugnat porta data de 3 de juny i va ser publicat el dia 5 del mateix mes. Els recurrents estimen que dels set propietaris avui recurrents, només en van ser citats tres perquè formulessin al·legacions i, tot i que les van formular, també a aquests se'ls va privar del seu dret a ser escoltats, ja que aquestes al·legacions no es van tenir en compte a l'hora de resoldre el cas a causa de la urgència amb què es va fer.

## II

Els arguments esgrimits pels recurrents es poden reduir a dos, que considerem a continuació:

1. Sostenien —els sol·licitants d'empara— que en l'expropiació de la finca s'havia violat el principi constitucional de la presumpció d'innocència. El Tribunal Constitucional, al llarg d'una jurisprudència que va començar el 1981, ha sostingut l'aplicabilitat d'aquesta exigència<sup>8</sup> al procediment administratiu sancionador.<sup>9</sup> Resulta, però, que l'expropiació de la finca, conseqüència de ser declarada palesament millorable, no

8. El professor García de Enterría («La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional», REDA, núm. 29, p. 336) va manifestar, en comentar la Sentència de 8 de juny de 1981, que «el que és rellevant és que la sentència proclama sense equívocs que, en efecte, l'article 24, per tal que imposa, perquè un ciutadà pugui ser sancionat, un procediment mínim que inclou garanties bàsiques de defensa abans que la sanció es pugui imposar, vincula positivament l'Administració i fa per aquest motiu radicalment nul·la l'antiga tècnica per la qual aquesta imposava sancions sense cap mena de procediment».

Sobre l'aplicabilitat de la presumpció d'innocència a l'activitat sancionadora es pot consultar: F. Sanz Gandasegui: *La potestad sancionatoria de la Administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Editorial Revista del Derecho Privado-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985; J. Suay: *Las sanciones administrativas*, *Studia Albornotiana, Bolonya*, 1989; A. Cano Mará: «Potestad normativa sancionadora de las comunidades autónomas», *RAP*, núm. 119, pp. 231 i 232; i J. Garberi Llobregat: *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Trivium, Madrid, 1989, pp. 204 i ss.

9. Hi ha exemples jurisprudencials més recents. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional 66/1984, de 4 de juny, expressa:

«És conegut que la disposició que declara —dins de les garanties contingudes a l'article 24.2 de la Constitució— que tothom té dret a la presumpció d'innocència conté una regla del judici rellevant pel que fa a la prova i, a més a més, una regla de tractament de l'imputat, en el procés penal o del sotmès a procediment sancionador, en aquells als quals són extensibles principis que regeixen la imposició de penes, regla que proscriu que es pugui considerar culpable una persona o entitat mentre la seva culpabilitat no hagi estat legalment declarada.»

Tanmateix, com recorda la Sentència del Tribunal Constitucional 2/1987, de 14 de gener, «no es tracta, però, de la plena aplicació immediata i total de l'article 24.2 de la Constitució, (...) sinó tan sols d'acord amb una interpretació finalista de la Constitució dels principis essencials reflectits a l'article 24 de la Constitució en matèria de procediment han de ser aplicats a l'activitat sancionadora de l'Administració, en la mesura necessària per preservar els valors essencials que hi ha a la base del precepte».

representa —segons el Tribunal Constitucional— una activitat sancionadora com sosté l'Audiència Territorial de Càceres.<sup>10</sup>

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional afirma:

«Constitueix un supòsit integrable entre les mesures anomenades per la doctrina «expropiació-sanció», però d'aquesta denominació doctrinal no se segueix que es tracti d'una decisió amb finalitat punitiva per infracció de normes penals o sancionadores d'observança inexcusable, imputable a la culpabilitat de l'infractor, sinó de les conseqüències objectives de l'estat d'explotació insuficient o nul·la d'una finca davant el qual, pel fet de ser incompatible amb la funció social de la propietat agrícola, es fa necessari posar-hi remei per tal de complir amb aquesta finalitat prioritària.»

Si no hi ha sanció, segons aquest raonament— no cal aplicar aquest principi, ja que en la privació de propietat que implica l'expropiació no intervenen conceptes com els de culpa o innocència ni els de prova<sup>11</sup> per tal de determinar que ha existit o no una conducta que legalment es preveu que és sancionable. Sense perjudici d'acceptar la relació entre la Llei de finques palesament millorables i la funció social de la propietat rústica,<sup>12</sup> em sembla perfectament aplicable a aquestes «expropiacions-sancions»<sup>13</sup> el respecte degut a la presumpció d'innocència, ja que la doctrina ha reconegut que en l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat s'opera una activitat materialment sancionatòria.

El professor García de Enterría estima, en relació amb l'expropiació per incompliment de la funció social de la propietat, el següent:

«Es tracta, doncs, d'una autèntica sanció (expropiació-sanció és el terme amb què la doctrina ha designat aquest tipus d'expropiació) que opera, no ja amb caràcter general supeditant tota la propietat a l'eventualitat d'una expropiació pel seu interès social indefinit o enunciat de forma abstracta, és a dir, en aquell cas «en què la llei fixa al propietari una directiva concreta i el commina amb l'expropiació per al cas que ho incompleixi», ja que l'interès de l'Administració se centra a aconseguir que, efecti-

10. L'Audiència Territorial de Càceres va manifestar que «la Junta ha violat també la presumpció d'innocència ja que l'acte és una reacció sancionadora». Un extracte de la sentència es pot trobar a *Jurisprudencia Contencioso Administrativa*, núm. 150, març, 1987, marginal 7725.

11. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional va declarar a l'Acte 657/1987 que la qualificació d'una finca rústica com a palesament millorable «no entranya per ella mateixa una resolució de contingut materialment sancionador i, per tant, si no hi ha sanció, com assenyalava el ministeri fiscal, no és possible parlar ni de culpa ni de presumpció d'innocència, la qual a més només fa referència a l'existència de proves de la conducta que s'imputa en sancionar».

12. En relació amb la singularitat del dret de propietat que recau sobre béns rústics em remeto a la interessant glossa del professor S. Martín Retortillo, «Derecho agrario y Derecho público», REDA, núm. 5, pp. 168 i 169. Després de la Constitució es pot consultar J. Barnes Vázquez: *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 489 i ss.

Per a una visió lúcida de la qüestió doctrinal, en època pre-constitucional, sobre el tema de la funció social a cada un dels diferents tipus de propietat, em remeto al professor Bermejo Vera, «Crónica del V Congreso Hispano-italiano de Profesores de Derecho Administrativo», a RAP, núm. 78, 1975, pp. 387 i ss. El Congrés Hispano-italià, que va versar sobre *La vinculación de la propiedad por planes y actos administrativos*, està publicat per IEA a Madrid, el 1976.

13. El professor González Pérez, a «La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de expropiación forzosa», RCDI, núm. 324-325, p. 283, nota 46, creu que el primer que va fer servir aquest terme va ser el professor García de Enterría a la comissió redactora de l'avantprojecte de Llei d'expropiació forçosa.

vament, la finalitat es compleixi sense extreure la propietat del marc jurídic de l'economia privada.»<sup>14</sup>

L'article 72 de la mateixa Llei d'expropiació forçosa inclou entre els requisits necessaris per a l'existència de causa d'interès social per a l'expropiació forçosa per a un bé o tipus de béns, els següents:

a) Una declaració positiva en el sentit que han de sofrir determinades transformacions o ser utilitzats de manera específica.

b) Que per a la realització de la funció específica assenyalada s'hagi determinat un termini per executar aquesta ordre i que en vèncer aquella funció hagués estat totalment o substancialment incompleta pel propietari. Així, doncs, existeix una condició que ha de ser realitzada pels propietaris, i en el cas que sigui omesa o incorrectament realitzada implicarà la imposició d'una sanció consistent en la privació de la propietat.<sup>15</sup> Aquesta situació és homologable a una mesura administrativa sancionadora<sup>16</sup> i per tant li seran aplicables les cauteles que exigeix l'article 24.2, ja que «el dret a la presumpció d'innocència no es pot considerar reduït al camp estricte de l'enjudiciament de conductes presumptament delictives, sinó que s'ha d'entendre també que presideix l'adopció de qualsevol resolució, tant administrativa com jurisdiccional, que es basi en la condició o conducta de les persones, i que un cop apreciades es derivi un resultat sancionador per a elles o limitatiu dels seus drets.»<sup>17</sup>

Tot i que trobo adequada l'aplicació del dret a la presumpció d'innocència en aquest tipus de procediments, haig de manifestar que en el cas que tractem la qüestió discutida s'allunya d'aquest principi per discernir si la falta de notificació a uns copropietaris amb la consegüent falta d'audiència ha produït una situació d'indefensió. En l'Acte 657/1987 el Tribunal Constitucional va tenir oportunitat de dir que la identificació de la presumpció d'innocència amb l'absència de notificació que havia ocasionat la impossibilitat d'«oposar-se a l'expedient sancionador-expropiador» era extraordinàriament difícil. Per tant, sembla que els demandants incorren en aquesta confusió ja que s'allunyen del nucli del problema que és la celebració de la fase d'audiència,

14. Vegeu E. García de Enterría i T. R. Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1986, p. 301.

15. Vegeu González Pérez (*La utilidad...*, *op. cit.*, p. 284), que sosté que «quan l'expropiació forçosa té la seva raó de ser en l'incompliment d'una funció social de la propietat, l'expropiat ha infringit un deure. En certa manera, l'expropiació opera com una sanció, d'aquí que s'hagi fet servir el terme expropiació-sanció». En el mateix sentit es pronuncia Pera Verdaguer en comentar l'article 71 de la llei i el llibre *Expropiación forzosa*, Ed. Bosch, Barcelona, 1987, pp. 487 i ss.

16. Rodríguez Mourullo a «Derecho a la tutela judicial efectiva y presunción de inocencia», dins el volum *La empresa en la Constitución española*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1989, pp. 557 i ss., aplica la presumpció d'innocència d'una manera ampla als actes administratius, i d'una manera especial a les sancions. En aquest sentit, afirma: «Vincula també l'Administració, que l'haurà de respectar tant que estableix disposicions generals com quan adopta actes administratius singulars, de manera que la presumpció d'innocència adquireix un relleu especial en el procediment sancionador seguit pels òrgans de poder executiu per a la imposició de sancions administratives.»

17. Vegeu el fonament jurídic segon de la Sentència del Tribunal Constitucional d'1 d'abril de 1982.

18. Sobre el tema de les sancions i la necessitat d'una audiència prèvia, em remeto al que indica el professor Lorenzo Martín Retortillo, *Las sanciones de orden público*, Ed. Tecnos, Madrid, 1972, pp. 206 i ss.

que tractem a continuació, la qual cosa hauria portat a no atorgar l'empara, tot i que, tal com hem manifestat reiteradament, es reconeix l'aplicatorietat genèrica de la presumpció d'innocència.<sup>19</sup>

2. Un segon bloc de raonaments feia referència a la situació d'indefensió patida pels propietaris, ja que d'una banda només van ser notificats tres dels copropietaris dels set existents i de l'altra les al·legacions dels qui van ser notificats no es van tenir en compte, atesa la urgència amb què va ser aprovat el decret recorregut.

El Tribunal Constitucional entén, en primer lloc, que la falta d'audiència és una qüestió de procediment ordinari, i només requereix l'atenció del «suprem intèrpret de la Constitució» aquells casos en què s'hagi produït una situació d'indefensió.<sup>20</sup> En relació amb la qüestió de la notificació exclusiva a uns copropietaris, cal dir que l'Administració va actuar correctament quan va ser comunicat, als hereus de «M», que apareixia com a última titular en el Registre de la Propietat, l'inici de l'expedient. Va ser, uns dies més tard, quan va comparèixer un dels hereus de «A» en nom propi i en representació dels hereus de «M», amb una instància amb el pla d'exploració i millora proposat. Aquesta representació es va mantenir durant els més de cinc anys que va durar el desenvolupament de l'expedient, i tot i amb això l'Administració autonòmica va notificar tant als hereus de «M» com al mateix representant de la finca indivisa, pertanyent a l'altre grup d'hereus. L'Administració va complir perfectament en notificar a les persones que apareixien al Registre —així ho reconeix la jurisprudència del Tribunal Suprem—<sup>21</sup> i als qui havien comparegut addicionalment, entre els quals hi havia l'hereu de «A» actuant. La no participació dels altres titulars en l'expedient obeeix, presumiblement, com denuncien els representants de la Junta d'Extremadura, a una voluntat obstructiva per part dels propietaris que semblen mantenir uns cotitulars al marge del procediment per després provocar l'aparició de defectes en l'actuació administrativa. No es pot aduir, doncs, una situació d'indefensió, ja que, com expressa el Tribunal Constitucional, la situació d'indefensió requereix, perquè pugui ser apreciada com a vulneració del dret fonamental que consagra l'article 24.1 de la Constitució, que no sigui imputable a la passivitat o negligència del qui la invoca.

En aquest sentit, la sentència que comentem exposa, encertadament, que el que és fonamental en relació amb el tràmit d'audiència és que el seu desenvolupament no impliqui una impossibilitat de defensa davant les mesures administrati-

19. El Tribunal Suprem (fonament jurídic setè), després d'exposar l'extensió del principi de presumpció d'innocència a aquests casos, va remarcar que en aquest cas concret «aquesta presumpció d'innocència va quedar desvirtuada des del moment en què d'acord amb el que s'exposa en el primer motiu d'impugnació la propietat va tenir a les seves mans la defensa dels seus drets i interessos, va poder proposar, i així ho va fer, el pla d'exploració i millora —que no va complir al parer de l'Administració— i va sol·licitar als òrgans competents tot el que va considerar procedent d'acord amb els seus drets davant l'anunciada possibilitat de declaració de la finca com a palesament millorable derivada de l'incompliment del PEM».

20. La preocupació del Tribunal Constitucional per no convertir-se en una darrera instància de molts processos, reconduint la seva actuació als límits fixats a la Constitució i a la seva llei reguladora, s'ha fet moltes vegades palesa. En aquest sentit, en l'Acte 657/1987 expressava: «Aquest Tribunal ha dit repetidament que la falta d'audiència a l'interessat en els procediments administratius no té per ella mateixa dimensió constitucional, sinó que és una qüestió que ha de resoldre la jurisdicció.»

21. Es pot veure, per exemple, la Sentència del Tribunal Suprem de 19 de gener de 1987 (R. 14).

ves.<sup>22</sup> El mateix Tribunal Constitucional ha declarat —si bé en relació a un cas que versava sobre un procediment judicial— que la negligència o passivitat dels interessats és incompatible amb la indefensió.<sup>23</sup> Concretament, la sentència del Tribunal Constitucional 198/1987, de 14 de desembre, afirmava «que no n'hi ha prou d'aduir indefensió perquè es pugui afirmar que s'ha produït, si després no s'acredita que aquesta oportunitat de defensa no s'ha tingut, o bé que de la situació final creada n'hagi pogut ser causa determinant la mateixa conducta processal de l'interessat.»

Respecte a la urgència amb què es va dictar el Decret de la Junta d'Extremadura s'ha d'advertir que l'acte es va notificar el dia 2 de maig perquè al·leguessin en un termini de vint dies. Aquestes al·legacions van arribar al registre de la Junta el 28 de maig i el 3 de juny, presumiblement fora de termini. El decret en qüestió té data de 3 de juny i es va publicar el dia 5, de manera que es compleix el requisit establert a l'article 6 de la Llei de finques palesament millorables, sense que tingui rellevància el fet que els escrits fossin tramesos al Servei d'Estructures Agràries després de la publicació del decret, ja que les al·legacions i el seu contingut eren coneguts pel conseller. En aquest sentit, el Tribunal en el seu fonament jurídic cinquè sosté amb encert —reproduint el que havia dit el Tribunal Suprem— que el tràmit d'audiència prèvia no solament s'ha complert en acabar el procediment sinó també durant el seu procés, «la qual cosa demostra que la tutela va ser efectiva ja que van poder intervenir i al·legar en l'expedient el que van creure oportú, fins a exhaurir instàncies i recursos, (...) i sense que la urgència amb què va ser dictada la resolució impugnada en relació amb els escrits d'al·legacions (...) sigui un obstacle per entendre que no es va produir indefensió». En aquest sentit, val a dir que el respecte a les formes procedimentals constitueix una garantia bàsica com ha exposat de manera magistral el professor García de Enterría,<sup>24</sup> però aquestes garanties no es poden transformar en privilegis que impedeixin l'actuació d'uns poders públics que busquen una justícia encara necessària a finals del segle XXI.<sup>25</sup>

### III

El reconeixement per part de la sala del dret a la presumpció d'innocència a aquestes actuacions de contingut sancionador provoca la nostra discrepància amb els

22. La doctrina que s'ha ocupat del procediment administratiu ha coincidit en aquestes apreciacions. Es pot consultar el professor González Pérez (*Comentarios a la Ley de procedimiento administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1988, p. 685), que sosté «que la jurisprudència, doncs, aplicant els principis informants de les infraccions de procediment (art. 48.2 de la LPA) i el d'economia processal, ha considerat improcedent la nul·litat d'actuacions quan no s'ha produït indefensió». Vegeu, en el mateix sentit, el que exposa el professor González Navarro: *Derecho administrativo español*, II, Pamplona, 1988, pp. 325 i ss.

23. L'Acte 657/1987 expressa que aquesta lesió no pot ser al·legada «pels qui, tot i no haver estat cridats per error al procediment, en van conèixer l'existència i s'hi van poder presentar».

24. Vegeu E. García de Enterría i T. R. Fernández: *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pp. 544 i ss.

25. L'exigència de postulats de justícia s'enfronta, cada dia més, als criteris d'eficàcia econòmica continguts a la política agrícola comunitària. És paradigmàtica la contradicció que hi ha entre la Llei de finques palesament millorables i el Reglament (CEE) núm. 1094/1988, del Consell, desenvolupat a Espanya pel Reial Decret 1435/1988 que fomenta l'abandonament de terres. La contradicció s'ha salvat en part a causa de l'existència d'un conjunt de comarques excloses d'aplicació del règim de retirada de terres de conreus herbacis. No cal dir que la majoria d'aquestes comarques es troben a Andalusia i Extremadura.



principis jurídics que s'ocupen d'aquest problema.<sup>26</sup> Això, però, no ens impedeix coincidir amb el contingut doctrinal que tracta del problema cabdal, al nostre parer, que és la relació del procediment administratiu —concretament la fase d'audiència— amb la creació d'una situació d'indefensió. Tal com hem explicat, el Tribunal Constitucional —amb un criteri que lloem— ha considerat l'actitud de l'administrat abans de declarar la infracció dels drets reconeguts a l'article 24, i ha arribat a la conclusió que no ha existit tal indefensió.

Les consideracions anteriors s'han de fer sense perjudici de l'existència d'altres motius no invocats pels propietaris que ens poguessin dur, fins i tot, a la conclusió que són contraris a la Constitució determinats preceptes de la Llei de finques palesament millorables. En aquest sentit, cal fer al·lusió a l'existència d'un procediment ordinari, paral·lel al sustentat en aplicació de la Llei de protecció dels drets fonamentals de la persona, i que coneixerà les qüestions que afectin la legalitat ordinària i aspectes de fons de l'assumpte.

Aquest procediment ordinari servirà per ventilar qüestions infraconstitucionals però també pot ser d'utilitat perquè es puguin aclarir certs aspectes de la legalitat que puguin ser considerats inconstitucionals i que no han arribat al Tribunal Constitucional en la sentència que resol l'empara. Tot això, a partir de la possibilitat que el jutge o Tribunal pugui elevar la qüestió d'inconstitucionalitat en funció del «judici de possibilitat d'inconstitucionalitat de la llei aplicable al procés».<sup>27</sup> La llei, que un cop aplicada ha provocat aquest pronunciament, té preceptes que inviten a plantejar-se la possible inconstitucionalitat<sup>28</sup> d'alguna de les conseqüències que pot plantejar la posada en pràctica d'algun dels aspectes d'aquesta norma tal com ha remarcat bona part de la doctrina a la qual faig referència.<sup>29</sup>

26. Aquesta qüestió ens sembla preocupant ja que una bona part de la doctrina ha remarcat el contingut materialment sancionador d'aquestes operacions expropiadores.

En aquest sentit, J. Barnes Vázquez, *La propietat...*, op. cit., p. 383, al·ludeix a la inconveniència d'aplicar a l'institut expropiador, pensat en principi per a privacions de drets legítimament exercits, a aquests casos d'incompliment de la funció social de la propietat. Per tant, «els plans de millora i arrendament forçós constitueixen accions administratives més proporcionades davant l'incompliment del propietari, o bé la simple expropiació a condició que no se l'indemnitzi amb l'equivalent econòmic, sinó amb una quantitat inferior (en concepte de sanció)».

Sembla, doncs, que hi ha latent la idea de sanció en aquestes accions de l'Administració.

27. Vegeu el fonamental llibre del professor García de Enterría *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pp. 66 i ss.

28. En aquest sentit, val la pena de recordar el que diu l'article 6.2: «El decret del govern implicarà el reconeixement de l'interès social de la millora de l'immoble a l'hora d'expropiar-lo per tal d'ocupar-lo. Contra aquest decret, i no contra els actes preparatoris i d'avinença anteriors, es podrà presentar un recurs contencioso-administratiu. Amb tot, no se suspendrà en cap cas l'execució del decret impugnat. Si el recurs prosperés, el Ministeri d'Agricultura podrà proposar al Consell de Ministres la suspensió o inexecució de la sentència dictada, que podrà acordar d'acord amb el que estableix l'article 105 de la Llei reguladora de la jurisdicció contencioso-administrativa, en particular quan l'execució de la sentència pugui significar un greu problema social pel fet d'haver de quedar sense efecte les adjudicacions, arrendaments o subarrendaments realitzats per l'Administració».

29. El professor Fernández Farretes (*Anotaciones...*, op. cit., p. 241) va exposar de manera taxativa que «sembla defensable arribar a la conclusió que de fet l'article 6.2 de la LFPM és un precepte clarament inconstitucional».

En relació amb la inconstitucionalitat de l'execució incondicionada, vegeu el que exposa el professor López Ramón a «Límites constitucionales de la autorutela administrativa», RAP, núm. 115, p. 95.

