

# LA APLICACIÓN DE LA LEY DE FINCAS MANIFIESTAMENTE MEJORABLES Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA 42/1989, DE 16 DE FEBRERO

Javier Oliván del Cacho  
Universidad de Zaragoza

Ciertos aspectos de la Ley de fincas manifiestamente mejorables suscitaron, desde el momento de su aparición, serias dudas en orden a su posible contradicción con algunos postulados de la Constitución, recién estrenada en aquel momento.<sup>1</sup> No obstante, el Tribunal Constitucional no se pronunció sobre la violación del texto fundamental, quizá debido, no sólo a la ausencia de un recurso directo de inconstitucionalidad, sino también a la aparición de todo un aparato de legislación autonómica que nació fruto de la asunción de competencias en materia agraria por parte de las comunidades autónomas.<sup>2</sup> Esta participación autonómica se consolidó, además, con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional 34/1987 que enjuició la Ley andaluza de

---

1. Me estoy refiriendo, fundamentalmente, al excelente estudio de Germán Fernández Farreres, «Anotaciones a la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables», REDA n.º 25, pág. 223 y ss. En los pactos de la Moncloa se preveía la existencia de una ley de estas características, norma que, como denuncia Germán Fernández Farreres, se hizo con demasiada celeridad y no encajó bien con el resto de la legislación de reforma y desarrollo agrario.

El precedente de esta ley se remonta a la Ley de 3 de diciembre de 1953 sobre fincas mejorables, que establecía el deber de dedicar a un aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal las fincas de secano cubiertas de matorrales inútiles. Con la Ley de 14 de abril de 1962 se produjo una ampliación de esta obligatoriedad a aquellas fincas que estuvieran arrendadas en su mayor parte. El último paso lo constituyó la Ley de 21 de julio de 1971, sobre comarcas y fincas mejorables, con un planteamiento diferenciador entre las fincas situadas en zonas deprimidas y aquellas otras que no sufrían estas limitaciones.

Puede concluirse, sin perjuicio de entrar luego en aspectos procedimentales realmente leoninos para los particulares, que la Ley de fincas manifiestamente mejorables se inscribía dentro de lo que podía relacionarse con la «revolución prometida» que podía aventurarse de los preceptos económicos de la Constitución en expresión recordada por Predieri para el texto constitucional italiano («Régimen económico y social en la Constitución italiana», en *Constitución y Economía*, Madrid, 1977, pág. 23).

2. La extensión de la competencia autonómica en estructuras agrarias en su relación con la competencia estatal de ordenación fue objeto de un intenso debate por la doctrina, que presentaba desde posiciones restrictivas para con las comunidades autónomas defendidas por A. Ballarín (*La Constitución de 1978 y la agricultura*, Editorial Revista del Derecho Privado, Madrid, 1979, pág. 625 y ss.) a otras francamente abiertas a la intervención de las comunidades autónomas como las sustentadas por B. Clavero (*Autonomía regional y reforma agraria*, Fundación Universitaria de Jerez, 1984, pág. 100 y ss.). Una postura intermedia era defendida por el profesor Muñoz Machado en *Derecho público de las comunidades autónomas*, T. I., Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 503 y ss.

Gran interés tiene la opinión del profesor Bermejo Vera incluida dentro del *Estudio para el anteproyecto de la Ley aragonesa del Banco de Tierras*, Zaragoza, 1985, pág. 83 y ss. (Dictamen que fue realizado por los profesores López Ramón, Bermejo Vera, Coca Payeras y Fernández Farreres, y cuyo acceso al mismo agradece el autor de estas líneas), quien mantuvo la exigencia de respetar las bases de la planificación general de la economía, pero, «sin que ello llevase a algo más que la imposibilidad de legislar en claro desacuerdo con ellas».

reforma agraria<sup>3</sup> que reconoció a las comunidades amplias facultades legislativas en materia de reforma y desarrollo agrario.<sup>4</sup>

## I

La Sentencia que comentamos no aborda los problemas materiales de la Ley de fincas manifiestamente mejorables, que ya fueron denunciados en su día por la mejor doctrina,<sup>5</sup> sino que se refiere al examen de la posible violación del artículo 24 de la Constitución en un procedimiento administrativo de aplicación de esta norma. La cuestión discutida tiene como objeto el determinar si en el complicado *iter* administrativo que conllevó la declaración de una finca como manifiestamente mejorable —y que culminó con la expropiación de uso de la misma—, se produjo la infracción —sufrida por alguno o algunos de los cotitulares— de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 24 de la Constitución. El recurso de amparo tiene como objeto, pues, el Decreto 39/1986, de 3 de junio, de la Junta de Extremadura por la que se declara la finca manifiestamente mejorable y la Resolución dictada para el desarrollo del mismo, con fecha de 16 de junio de 1986.

Esta finca era propiedad indivisa de los herederos de dos personas, a los que llamaremos «M» y «A» a los efectos de clarificar el supuesto de hecho. Todos ellos interpusieron el recurso contencioso-administrativo contra el Decreto y la Resolución de acuerdo con el procedimiento especial de la Ley 62/1978, por entender que se había producido una infracción del artículo 24 de la Constitución producida por la indefensión sufrida y por la vulneración de los derechos de audiencia, así como de la presunción de inocencia. Dicho recurso fue estimado por la Audiencia Territorial de Cáceres en una Sentencia que lleva fecha de 21 de agosto de 1989. Se interpuso, seguidamente, recurso de apelación por la Comunidad Autónoma de Extremadura y por el letrado del Estado, que terminó con la revocación de la Sentencia apelada. Los propietarios promovieron finalmente el recurso de amparo que finalizó con desestima-

3. Respecto a esta Sentencia del Tribunal Constitucional puede consultarse: J. Pérez Royo: «Crónica jurídica de la reforma agraria andaluza», *Revista Jurídica de Navarra*, n.º 5, pág. 11 y 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 volumen colectivo *La reforma agraria, Cuadernos y Debates*, n.º 10, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, y J. Barnes Vázquez: «La propiedad agraria: a propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de reforma agraria andaluza», *RAP* n.º 119, pág. 269 y ss.

4. Véanse la Ley andaluza de reforma agraria, de 3 de julio de 1984, Ley extremeña de la dehesa, de 2 de mayo de 1986 y la aragonesa del Banco de Tierras, de 10 de marzo de 1987. Más recientemente, ha aparecido la Ley del Principado de Asturias de desarrollo agrario, de 21 de julio de 1989. En relación a la norma aragonesa merecen destacarse los trabajos de Fernando López Ramón, «Los caracteres de la Ley aragonesa del Banco de Tierras», *Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón*, n.º 115 (1989), y de José Tudela Aranda, «Comunidad autónoma y reforma agraria: la Ley del Banco de Tierras», *RAP* n.º 114 (1987). De este último autor puede verse, asimismo, «Aspectos iuspublicistas de la Ley del Banco de Tierra», en *Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 8 (1987).

5. *Vid.*, in totum, G. Fernández Farretes: *Anotaciones...*, *cit.*

Por su parte, también puede consultarse F. Rodríguez Barrera, «Análisis crítico de la vigente Ley española de fincas manifiestamente mejorables», *Agricultura y Sociedad*, n.º 27 (abril-junio), 1983, pág. 218 y 219. Este autor reconoce que esta Ley puede provocar situaciones de indefensión que podrían tacharse de inconstitucionales. En otro orden de cosas, critica que la norma está hecha «al margen de una política de planificación que contemple una serie de instrumentos con una visión de conjunto y en relación a las exigencias constitucionales previstas para la propiedad como institución».

ción del mismo en la Sentencia que comentamos<sup>6</sup> y en la que fue ponente don Fernando García-Mon y Fernández-Regueral.

Para dilucidar si se ha producido esta situación denunciada por los recurrentes es preciso llegar a conocer el complicado procedimiento administrativo que culminó con la declaración de finca manifiestamente mejorable:

1. Inicio del expediente mediante notificación de fecha de 10 de noviembre de 1981 por el jefe provincial del IRYDA en el domicilio de los herederos de «M», que constaba como última titular registral.

2. El 16 de noviembre de 1981 compareció uno de los cuatro herederos de «A», haciendo constar que actuaba —según expresaba textualmente— en nombre propio y en el de los demás herederos de «M» propietarios de la finca, mediante una instancia con el Plan de Explotación y Mejora. Consentido el Plan por la Administración, fue comunicada esta aprobación a los propietarios.

3. Durante 1983 se efectuó una visita de inspección a la finca que sirvió para que se entregase por parte de los propietarios varios documentos justificativos de que el incumplimiento del plan era imputable al arrendatario. El 26 de abril de 1983 el heredero de «A», actuando en nombre propio y en el de los herederos de «M», presentó ante la Administración un escrito de alegaciones justificando los incumplimientos del Plan. Se entabló juicio de cognición contra el arrendatario que conllevó el desahucio de éste.<sup>7</sup> Producido el desahucio, se materializaron varias visitas por parte del IRYDA.

4. El 14 de marzo de 1986, la Consejería de la Junta de Extremadura comunicó al «representante del proindiviso», la necesidad de proceder a una entrevista personal ante los resultados desfavorables de las visitas realizadas en la finca. El heredero compareciente contestó a dicho escrito actuando según palabras textuales «en la representación que tiene acreditada».

---

6. Circunstancias muy similares presentó un supuesto de actuación administrativa de aplicación de la Ley de fincas manifiestamente mejorables y que culminó con la interposición de un recurso de amparo por motivos y hechos semejantes a los de la Sentencia 42/1989. Por Auto 657/1987, de 27 de mayo de 1987, el Tribunal Constitucional no admitió el recurso.

Los hechos objeto del litigio fueron los siguientes:

a) En septiembre de 1984, tras un contrato de opción de compra, la empresa X, demandante de amparo, adquirió una finca rústica, de la que fueron sus anteriores propietarios M.H.G. y su cónyuge. No se tuvo como parte a la actora en el expediente que concluyó con la declaración de la finca como manifiestamente mejorable. Ésta, al tener conocimiento del expediente y de la declaración de la finca como manifiestamente mejorable y de su expropiación de uso, acudió al proceso contencioso-administrativo de la Ley 62/1978.

b) La Audiencia Territorial de Cáceres dictó Sentencia declarando la nulidad de las correspondientes disposiciones estimando que se había dictado con «infracción del trámite legal que vulneran los derechos fundamentales de la adecuada defensa y el de la presunción general de inocencia». El Tribunal Supremo revocó la Sentencia sosteniendo que en el procedimiento fue citado y compareció el titular registral, cuya condición tiene plena eficacia frente a terceros.

c) La empresa X acudió en amparo ante el Tribunal Constitucional, que inadmitió el recurso aduciendo que la indefensión alegada no se produce cuando quienes, no correctamente llamados al procedimiento, conocen su existencia y pueden personarse en el mismo.

7. El IRYDA respondió al exhorto, emplazado por el Juzgado de Primera Instancia de Mérida, en el sentido de declarar que la finca estaba incurso en el procedimiento de la Ley de fincas manifiestamente mejorables.

5. El 2 de mayo de 1986, el Consejero de Agricultura comunicó la propuesta —informe de resolución de calificación de la finca como mejorable— tanto a los herederos de «M» como al heredero de «A», que se personó en su día, para que formularan alegaciones por un plazo de veinte días.

6. Los días 28 de mayo y 3 de junio de 1986 tuvieron entrada en el registro las alegaciones de cada uno de los herederos notificados, siendo remitidas por el Consejero de Agricultura al Servicio de Estructuras Agrarias, a fin de su inclusión en el expediente el día 13 de junio.

7. El acto impugnado lleva fecha de 3 de junio y fue publicado el 5 del mismo mes. Los recurrentes estiman que de los siete propietarios hoy recurrentes, sólo a tres se les emplazó para que formularan alegaciones y, aunque las formularon, también a éstos se les privó de su derecho a ser oídos, pues las mismas no fueron tenidas en cuenta al resolver debido a la premura con que se resolvió.

## II

Los argumentos esgrimidos por los recurrentes pueden reducirse a dos, que consideramos a continuación:

8. El profesor García de Enterría («La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionatoria de la Administración: dos importantes sentencias del Tribunal Constitucional», REDA, n.º 29, pág. 366) manifestó al comentar la Sentencia de 8 de junio de 1981 «...que en todo, lo relevante es que la Sentencia proclama sin equívocos que, en efecto, el artículo 24, en cuanto impone para que un ciudadano pueda ser sancionado un procedimiento mínimo que incluye básicas garantías de defensa antes que la sanción pueda imponerse, vincula positivamente a la Administración y hace por ello radicalmente nula la antigua técnica de que ésta se ha prevalido de imponer sanciones sin procedimiento alguno...».

Sobre la aplicabilidad de la presunción de inocencia a la actividad sancionatoria puede consultarse: 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, Bolonia, 1989; A. Cano Mata: *Potestad normativa sancionadora de las comunidades autónomas*. RAP n.º 119, pág. 231 y 232, y J. Garberí Llobregat: *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Ed. Trivium, Madrid, 1989, pág. 204 y ss.

9. Existen, asimismo, ejemplos jurisprudenciales más recientes. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1984, de 4 de junio, expresa:

«...es conocido que la disposición que declara --dentro de las garantías contenidas en el artículo 24.2 de la Constitución— que todos tienen derecho a la presunción de inocencia contiene una regla del juicio con relevancia en lo que atañe a la prueba y, además, una regla de tratamiento del imputado, en el proceso penal o del sometido a procedimiento sancionador, en aquéllos a los que son extensibles principios que rigen en lo punitivo, regla que proscribire que pueda ser tenido por culpable en tanto su culpabilidad no haya sido legalmente declarada».

No obstante, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1987, de 14 de enero, «no se trata, sin embargo, de la plena aplicación inmediata y total del artículo 24.2 de la Constitución..., sino tan sólo de acuerdo con una interpretación finalista de la Constitución los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento, han de ser aplicados a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto».

10. La Audiencia Territorial de Cáceres manifestó que «...la Junta ha violado también la presunción de inocencia al ser tal acto una reacción sancionadora...». Un extracto de la Sentencia puede localizarse en *Jurisprudencia Contencioso Administrativa*, n.º 150, marzo, 1987, marginal 7725.

A) Se sostenía —por parte de los solicitantes de amparo— que en la expropiación de la finca se había violado el principio constitucional de la presunción de inocencia. El Tribunal Constitucional, a lo largo de una jurisprudencia que comenzó en 1981 ha sostenido la aplicabilidad de esta exigencia<sup>8</sup> al procedimiento administrativo sancionador.<sup>9</sup> Resulta, sin embargo, que la expropiación de la finca, consecuencia de la declaración de la misma como manifiestamente mejorable no supone —según el Tribunal Constitucional— una actividad sancionadora como sostiene la Audiencia Territorial de Cáceres.<sup>10</sup>

En este orden de cosas, afirma el Tribunal Constitucional:

«Constituye un supuesto integrable entre las medidas denominadas por la doctrina "expropiación-sanción", pero de esta denominación doctrinal no se sigue que se trate de una decisión con finalidad punitiva por infracción de normas penales o sancionadoras de inexcusable observancia, imputable a la culpabilidad del infractor, sino de las consecuencias objetivas derivadas del estado de explotación insuficiente o nula de una finca que, por ser incompatible con la función social de la propiedad agrícola, se hace necesario remediar en atención a esa prioritaria finalidad».

Si no hay sanción —según este razonamiento— no procede aplicar este principio, puesto que en la privación de propiedad que supone la expropiación no intervienen conceptos como los de culpa o inocencia ni los de prueba<sup>11</sup> en orden a determinar que ha existido o no una conducta que se prevé, legalmente, como sancionable. Sin perjuicio de aceptar la relación entre la Ley de fincas manifiestamente mejorables y la función social de la propiedad rústica<sup>12</sup> me parece perfectamente aplicable a estas «expropiaciones sanciones»<sup>13</sup> el respeto debido a la presunción de inocencia toda vez que la doctrina ha reconocido que en la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad se opera una actividad materialmente sancionatoria.

El profesor García de Enterría estima, en relación a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, lo siguiente:

«...se trata, pues, de una auténtica sanción (expropiación-sanción es la expropiación con que la doctrina ha designado a este tipo de expropiación) que opera, no ya con carácter general supeditando toda la propiedad a la eventualidad de una expropiación por un interés social indefinido o enunciado de modo abstracto, es decir, en aquel

11. En este sentido, el Tribunal Constitucional declaró en el Auto 657/1987 que la calificación de una finca rústica como manifiestamente mejorable «no entraña de por sí una resolución de contenido materialmente sancionador y, por ello, si no hay sanción, como señala el ministerio fiscal, no es posible hablar ni de culpa ni de presunción de inocencia, la cual además sólo hace referencia a la existencia de pruebas de la conducta que se imputa al sancionado».

12. En relación a la singularidad del derecho de propiedad que recae sobre bienes rústicos me remito a la interesante glosa del profesor S. Martín Retortillo, «Derecho agrario y Derecho público», REDA n.º 5, pág. 168 y 169. Después de la Constitución puede consultarse J. Barnes Vázquez: *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pág. 489 y ss.

Para una visión lúcida de la cuestión doctrinal, en época preconstitucional, sobre el tema de la función social en cada uno de los diferentes tipos de propiedad, me remito a lo desarrollado por el profesor Bermejo Vera, *Crónica del V Congreso Hispano-italiano de Profesores de Derecho Administrativo*, en RAP n.º 78 (1975), pág. 387 y ss. El Congreso Hispano-Italiano, que versó sobre *La vinculación de la propiedad por planes y actos administrativos*, está publicado por el IEA en Madrid, en 1976.

13. El profesor González Pérez en «La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de expropiación forzosa», RCDI n.º 324-325, pág. 283, nota 46, cree que el primero en utilizar este término fue el profesor García de Enterría en la comisión redactora del anteproyecto de Ley de expropiación forzosa.

caso "en que la Ley fija al propietario una directiva concreta y le conmina con la expropiación para el supuesto de que lo incumpla", pues el interés de la Administración se centra en conseguir que, efectivamente, el fin se cumpla sin extraer la propiedad del marco jurídico de la economía privada.»<sup>14</sup>

En la propia Ley de expropiación forzosa el artículo 72 se incluye entre los requisitos, necesarios para la existencia de causa de interés social para la expropiación forzosa para un bien o tipo de bienes, los siguientes:

a) una declaración positiva en el sentido de que deben sufrir determinadas transformaciones o ser utilizados de manera específica;

b) que para la realización de la específica función señalada se haya determinado plazo para realizar este mandato y que a su vencimiento aquella función resultare total o sustancialmente incumplida por el propietario.

Existe, pues, una conducta que debe ser realizada por los dueños cuya omisión o realización incorrecta supondrá la imposición de una sanción consistente en la privación de la propiedad.<sup>15</sup> Esta situación es homologable a una medida administrativa sancionadora<sup>16</sup> y por ello le serán aplicables las cautelas que exige el artículo 24.2, puesto que «el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos».<sup>17</sup>

Sin perjuicio de que encuentro adecuada la aplicación del derecho a la presunción de inocencia en este tipo de procedimientos, tengo que manifestar que en el supuesto que tratamos la cuestión discutida se aleja de este principio para discernir si la falta de notificación a unos copropietarios con la consiguiente falta de audiencia ha producido una situación de indefensión. El auto 657/1987 del Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de decir que la identificación de la presunción de inocencia con la ausencia de notificación que había ocasionado la imposibilidad de «oponerse al expediente

14. Vid. E. García de Enterría y T.-R. Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1986, pág. 301.

15. Vid. González Pérez (*La utilidad...*, cit., pág. 284), quien sostiene que «...cuando la expropiación forzosa tiene su razón de ser en el incumplimiento de una función social de la propiedad, el expropiado ha infringido un deber. En cierto modo, la expropiación opera como una sanción, de aquí que se haya empleado el término expropiación-sanción».

En el mismo sentido, se pronuncia Pera Verdaguer al comentar el artículo 71 de la Ley en el libro *Expropiación forzosa*, Ed. Bosch, Barcelona, 1987, pág. 487 y ss.

16. Rodríguez Mourullo en «Derecho a la tutela judicial efectiva y presunción de inocencia», dentro del volumen *La empresa en la Constitución española*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1989, pág. 557 y ss., aplica la presunción de inocencia de un modo amplio a los actos administrativos, si bien, especialmente a las sanciones. En este sentido, afirma lo siguiente: «Vincula asimismo a la Administración, que habrá de respetarla tanto cuando establece disposiciones generales como cuando adopta actos administrativos singulares, cobrando la presunción de inocencia particular relieve en el procedimiento sancionador seguido por los órganos del poder ejecutivo para la imposición de sanciones administrativas».

17. Vid. fundamento jurídico 2 de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de abril de 1982.

sancionador-expropiatorio» era extremadamente difícil. Por ello, parece que los demandantes incurren en esta confusión, pues se alejan del núcleo del problema que es la celebración de la fase de audiencia,<sup>18</sup> que se trata a continuación, lo cual hubiese llevado a no otorgar el amparo, a pesar de que, como se ha venido expresando, se reconoce la aplicatoriedad genérica de la presunción de inocencia.<sup>19</sup>

B) Un segundo bloque de razonamientos hacía referencia a la situación de indefensión padecida por los propietarios, debido a que sólo fueron notificados tres de los copropietarios de los siete existentes y a que las alegaciones de los que fueron notificados no fueron tenidas en cuenta debido a la premura con que fue aprobado el Decreto recurrido.

El Tribunal Constitucional entiende, en primer lugar, que la falta de audiencia es una cuestión de procedimiento ordinario requiriendo, únicamente, la atención del «supremo intérprete de la Constitución» en aquellos casos en que se haya producido una situación de indefensión.<sup>20</sup> Con relación al problema de la notificación exclusivamente a unos copropietarios ha de manifestarse que la Administración actuó correctamente cuando fue comunicado, a los herederos de «M», que aparecía como última titular en el Registro de la Propiedad, el inicio del expediente. Fue unos días más tarde cuando compareció uno de los herederos de «A» en nombre propio y en representación de los herederos de «M», presentando una instancia con el plan de explotación y mejora propuesto. Esta representación se mantuvo durante los más de cinco años que duró el desarrollo del expediente, no obstante lo cual, la Administración autonómica notificó tanto a las herederas «M» como al propio representante del proindiviso, perteneciente al otro grupo de herederos. La Administración cumplió perfectamente al notificar a las personas que aparecían en el Registro —así lo reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo—<sup>21</sup> y a los que habían comparecido adicionalmente, en cuyo caso estaba el heredero de «A» actuante. La no participación de los demás titulares en el expediente obedece, previsiblemente, como denuncian los representantes de la Junta de Extremadura, a una voluntad obstativa por parte de los propietarios que parecen mantener a unos cotitulares al margen del procedimiento para luego provocar la aparición de defectos en el actuar administrativo. No puede deducirse, pues, una situación de indefensión, ya que, como expresa el Tribunal

18. Sobre el tema de las sanciones y la necesidad de previa audiencia me remito a lo señalado por el profesor Lorenzo Martín Retortillo, *Las sanciones de orden público*, Ed. Tecnos, Madrid, 1972, pág. 206 y ss.

19. El Tribunal Supremo (fundamento jurídico séptimo) tras exponer la extensión del principio de presunción de inocencia a estos supuestos, significó que en este caso concreto «esa presunción de inocencia quedó desvirtuada desde el momento en que por lo expuesto en el primer motivo de impugnación la propiedad tuvo en sus manos la defensa de sus derechos e intereses, pudo proponer, y así lo hizo, el plan de explotación y mejora —no cumplimentado a juicio de la Administración— y solicitar a los órganos competentes cuanto a su derecho estimó procedente frente a la anunciada posibilidad de declaración de la finca como manifiestamente mejorable derivada del incumplimiento del PEM...»

20. La preocupación del Tribunal Constitucional por no convertirse en una última instancia de muchos procesos, reconduciendo su actuación a los límites fijados en la Constitución y a su Ley reguladora, ha quedado muchas veces patente. En este orden de cosas, el Auto 657/87 expresó: «Repetidamente tiene dicho este Tribunal que la falta de audiencia al interesado en los procedimientos administrativos no tiene por sí misma dimensión constitucional, y es cuestión que ha de resolver la jurisdicción».

21. Puede verse, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1987 (R. 14).

Constitucional, la situación de indefensión requiere, para que pueda ser apreciada como vulneración del derecho fundamental que consagra el artículo 24. 1 de la Constitución, que no sea imputable a la pasividad o negligencia de quien la invoca.

En este sentido, la Sentencia que comentamos expone, con acierto, que lo fundamental en relación con el trámite de audiencia es que su desarrollo no implique una imposibilidad de defensa frente a las medidas administrativas.<sup>22</sup> El propio Tribunal Constitucional ha declarado —si bien en relación a un supuesto que versaba sobre un procedimiento judicial— que la negligencia o pasividad de los interesados es incompatible con la indefensión.<sup>23</sup> En este orden de cosas la Sentencia del Tribunal Constitucional 198/1987, de 14 de diciembre, afirmó «que no basta aducir la indefensión para estimarla existente, si luego no se acredita que esa oportunidad de defensa se tuvo, o bien que de la situación final creada haya podido ser con causa determinante la propia conducta procesal del interesado».

Respecto a la premura con que se dictó el Decreto de la Junta de Extremadura se ha de advertir que el acto se notificó el día 2 de mayo para que alegasen en un plazo de veinte días. Dichas alegaciones llegaron al registro de la Junta el 28 de mayo y el 3 de junio, presumiblemente fuera de plazo. El Decreto en cuestión tiene fecha de 3 de junio y se publicó el día 5, con lo cual se cumple el requisito establecido en el artículo 6 de la Ley de fincas manifiestamente mejorables, sin que tenga relevancia que los escritos fueran remitidos al Servicio de Estructuras Agrarias con posterioridad a la publicación del Decreto, ya que las alegaciones y su contenido eran conocidas por el consejero. En este sentido, el Tribunal en su fundamento jurídico quinto sostiene con acierto —reproduciendo lo dicho por el Tribunal Supremo— que el trámite de audiencia previa no sólo se ha cumplido al término del procedimiento sino también a lo largo del mismo, «lo que demuestra que la tutela fue efectiva en cuanto pudieron intervenir y alegar en el expediente lo que estimaron procedente agotando instancias y recursos..., y sin que la premura con que fue dictada la resolución impugnada en relación a los escritos de alegaciones..., sea obstáculo para entender que no se produjo indefensión». Cabe decir, al respecto, que el respeto a las formas procedimentales constituye una garantía principalísima como ha expuesto de forma magistral el profesor García de Enterría,<sup>24</sup> pero estas garantías no pueden transformarse en privilegios que impidan la actuación de unos poderes públicos en busca de una justicia todavía necesaria en los finales del siglo XX.<sup>25</sup>

---

22. La doctrina que se ha ocupado del procedimiento administrativo ha coincidido en estas apreciaciones. Puede consultarse al profesor González Pérez (Comentarios a la Ley de procedimiento administrativo. Ed. Civitas, Madrid, 1988, pág. 685) quien sostiene «que la jurisprudencia, por tanto, aplicando los principios informantes de las infracciones de procedimiento (art. 48.2 LPA) y el de economía procesal, ha considerado improcedente la nulidad de actuaciones cuando no se ha producido indefensión». Véase, en el mismo sentido, lo expuesto por el profesor González Navarro: *Derecho administrativo español*. II, Pamplona, 1988, pág. 325 y ss.

23. El Auto 657/1987 expresa que esta lesión no puede ser alegada «por quienes, no correctamente llamados al procedimiento, conocieron su existencia y pudieron haberse personado en el mismo».

24. *Id.* E. García de Enterría y T.-R. Fernández: *Curso de Derecho administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, pág. 544 y ss.

25. La exigencia de postulados de justicia se enfrenta, cada día más, a los criterios de eficacia económica contenidos en la política agrícola comunitaria. Es paradigmática la contradicción existente entre la Ley de fincas manifiestamente mejorables y el Reglamento (CEE) n.º 1094/1988, del Consejo, desarrollado en España por el Real Decreto 1435/1988 que fomenta el abandono de tierras. La contradic-

## III

El no reconocimiento por la sala del derecho a la presunción de inocencia a estas actuaciones de contenido sancionatorio provoca nuestra discrepancia con los fundamentos jurídicos que se ocupan de este problema.<sup>26</sup> Lo cual no nos impide coincidir con el contenido doctrinal que trata del problema capital, a nuestro juicio, que es la relación del procedimiento administrativo —concretamente la fase de audiencia— con la creación de una situación de indefensión. Como se ha explicado arriba, el Tribunal Constitucional —con un criterio que alabamos— ha considerado la propia actitud del administrado antes de declarar la infracción de los derechos reconocidos en el artículo 24, para constatar finalmente la inexistencia de indefensión.

Las consideraciones anteriores deben ser realizadas sin perjuicio de la existencia de otros motivos no invocados por los propietarios que pudieran llevarnos, incluso, a la conclusión de que son contrarios a la Constitución determinados preceptos de la Ley de fincas manifiestamente mejorables. En este orden de cosas, es necesario aludir a la existencia de un procedimiento ordinario, paralelo al sustentado en aplicación de la Ley de protección de los derechos fundamentales de la persona, y que va a conocer las cuestiones que afecten a la legalidad ordinaria y a aspectos de fondo del asunto.

Este procedimiento ordinario servirá para ventilar cuestiones infraconstitucionales pero también puede ser de utilidad para que se puedan esclarecer ciertos aspectos de la legalidad que puedan ser considerados inconstitucionales y que no han llegado al Tribunal Constitucional en la sentencia que resuelve el amparo. Todo ello, a partir de la posibilidad de que el juez o Tribunal pueda elevar la cuestión de inconstitucionalidad en función del «juicio de posibilidad de inconstitucionalidad de la ley aplicable al proceso».<sup>27</sup> La Ley, cuya aplicación ha provocado este pronunciamiento, tiene preceptos que invitan a plantearse la posible inconstitucionalidad<sup>28</sup>

---

ción se ha salvado en parte debido a la existencia de un conjunto de comarcas excluidas de aplicación del régimen de retirada de tierras de cultivos herbáceos. No es necesario insistir en el hecho de que la mayoría de las comarcas se encuentran en Andalucía y Extremadura.

26. Cuestión ésta que nos parece preocupante ya que buena parte de la doctrina ha reparado en el contenido materialmente sancionador de estas operaciones expropiatorias.

En este sentido, J. Barnes Vázquez, *La propiedad...*, *cit.*, pág. 383, alude a la inconveniencia de aplicar el instituto expropiatorio, pensado en principio para privaciones de derechos legítimamente ejercidos, a estos casos de incumplimiento de la función social de la propiedad. Por ello, agrega que «...los planes de mejora y arrendamiento forzoso constituyen acciones administrativas más proporcionadas ante el incumplimiento del propietario, o la pura y simple expropiación a condición de que no se le indemnice con el equivalente económico, sino con una cuantía inferior (en concepto de sanción)».

Parece, pues, que está latente la idea de sanción cuando se enjuician estas acciones de la Administración.

27. Véase el fundamental libro del profesor García de Enterría: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pág. 66 y ss.

28. En este sentido, merece recordarse el tenor del artículo 6.2.: «El decreto del gobierno implicará el reconocimiento del interés social de la mejora del inmueble a efectos de su expropiación y la necesidad de la ocupación del mismo. Contra este decreto, y no contra los actos preparatorios y de avenencia anteriores, cabrá recurso contencioso-administrativo. No obstante, no se suspenderá en ningún caso la ejecución del decreto impugnado. Si el recurso prosperase, el Ministerio de Agricultura podrá proponer al Consejo de Ministros la suspensión o inexecución del fallo recaído, quien podrá acordar con sujeción a lo establecido en el artículo 105 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y además cuando la ejecución de la sentencia pueda significar un grave problema social al tener que quedar sin efecto las adjudicaciones, arrendamientos o subarrendos realizados por la Administración».

de alguna de las consecuencias que puede plantear la puesta en práctica de alguno de los aspectos de esta norma tal y como ha significado buena parte de la doctrina a la que me remito.<sup>29</sup>

---

29. El profesor Fernández Farreres (*Anotaciones...*, *cit.*, pág. 241) expuso de modo terminante que «... parece defendible llegar a la conclusión de que en rigurosísimos términos el artículo 6.2 de la LFMM es un procepto claramente inconstitucional».

En relación a la inconstitucionalidad de la ejecución incondicionada, *vid.* lo expuesto por el profesor López Ramón en «Límites constitucionales de la autotutela administrativa», RAP n.º 115, pág. 95.