

Informe sobre la recurribilidad del decreto del plan de la zona regable del Zújar

SUMARIO-ESQUEMA: *Hechos*.—I. EL «DAIN» DE LAS VEGAS ALTAS DEL GUADIANA.—II. SU VAGUEDAD E INCONCRECIÓN.—III. APARICIÓN DE LA LEY DE ZONAS REGABLES.—IV. LA VAGUEDAD DEL «DAIN» TOMA PERFILES DE GRAVE INSEGURIDAD JURÍDICA.—V. EL DECRETO DEL PLAN DE ORELLANA.—VI. LA REFORMA DE LA LEY DE ZONAS REGABLES EN 14 DE ABRIL DE 1962.—VII. EL PLAN DEL ZÚJAR.—VIII. IRREGULARIDADES EN LA APLICACIÓN DE LOS PLAZOS PARA SOLICITAR EXCEPCIONES Y RESERVAS.—IX. APERTURA, EN VISTA DE ELLO, DE UN PLAZO NUEVO.—*Consideraciones de Derecho*. I. DOBLE CARACTER DE LA ARGUMENTACIÓN.—II. EL DECRETO DEL PLAN ES RECURRIBLE POR NATURALEZA.—III. LÍMITES A LA PROHIBICIÓN DE RECURRIR. 1. Sus límites formales. 2. Sus límites sustantivos. 3. Confirmación en un caso concreto.—IV. EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA LA DISPOSICIÓN FINAL 2.^a DE LA LEY DE 21 DE ABRIL DE 1949, IDÉNTICA EN SU TEXTO DE 1962 Y EL ARTÍCULO 1.^o DE LA LEY DE 17 DE JULIO DE 1958. 1. Superficie de la Zona. 2. Caracteres fundamentales del «DAIN». 3. Su reconocimiento en la Ley. 4. El «DAIN» de 1946 estaba agotado. 5. Nadie puede ampliar lo que no existe. 6. En la subzona A no hay, pues, Zona Regable.—V. EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE ZONAS REGABLES, TANTO EN SU VERSIÓN DE 1949 COMO EN LA DEFINITIVA DE 1962. 1. Texto legal. 2. Si la Subzona A tiene «DAIN», su fecha es la del Plan. 3. El Decreto del Zújar retrotrae el «DAIN» a muy antes de su fecha.—VI. EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 3.^a DE LA LEY DE 14 DE ABRIL DE 1962. 1. Agravación de prohibiciones en la Ley del 62. 2. Irretroactividad de esta agravación. 3. Infracción de la misma por el Decreto del Zújar. 4. Consecuencia.—VII. EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA LA PROPOSICIÓN PRIMERA DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE 1949, TANTO EN SU VERSIÓN PRIMITIVA COMO EN LA DE 1962.—VIII. RECAPITULACIÓN.—IX. EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA EN SU INTEGRIDAD EL ARTÍCULO 4.^o DE LA LEY DE ZONAS REGABLES DE 21 DE ABRIL DE 1949 Y MUY PARTICULARMENTE EL APARTADO A) DE DICHO PRECEPTO. 1. Necesidad de delimitar exactamente la Zona. 2. Necesidad de que esta delimitación la publique el Decreto. 3. La Zona del Zújar no está delimitada.—X. SÍNTESIS Y PERFILES DE TODAS LAS VIOLACIONES FORMALES DENUNCIADAS. 1. Síntesis. 2. Perfil formal. 3. Perfil sustantivo.—XI. VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ESTABLECIMIENTO DE LOS LÍMITES MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE LAS INDEMNIZACIONES. 1. Indicaciones previas. 2. Comparación de escalas entre el Bierzo y el Zújar. 3. Comentario e

historia. 4. Conclusión.—XII. VIOLACIÓN TAMBIÉN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y, ADEMÁS, DEL DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN EL SEÑALAMIENTO DE LOS PORCENTAJES DE RESERVA. 1. Declaración de principio. 2. Atentado al principio de igualdad. 3. Atentado al principio sustantivo de protección a la familia recogido en el artículo 22 del Fuero de los Españoles, 12 del Fuero del Trabajo y en los principios programáticos del Movimiento. 4. Contradicción interna del Decreto.—XIII. VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD, RACIONALIZACIÓN Y CONGRUENCIA O PROPORCIONALIDAD DE MEDIOS A FINES, AL NO EXCEPTUAR PURA Y SIMPLEMENTE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY EL ISLOTE DE 2.500 HECTÁREAS QUE EN GUAREÑA-VALEDORRES SE DEDICA DESDE HACE MÁS DE CIEN AÑOS A PRODUCIR Y EXPORTAR UVA DE MESA. 1. Características del islote. 2. El Plan del Zújar no respeta la unidad económica que antecede. 3. Irracionalidad de este criterio. 4. Atentado a los principios que se citarán.—XIV. SÍNTESIS DE LAS VIOLACIONES SUSTANTIVAS Y SENTIDO DE SU ARGUMENTACIÓN.—XV. REFLEXIONES FINALES, A CARGO DE OTROS.

Un grupo de propietarios que tienen afectadas sus tierras por la zona regable que dominará el Canal del Zújar, me preguntan si sería admisible y estimable un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra el Decreto que aprueba tal Plan de regadío, y que expresamente está declarado irrecurrible en la Ley de 21 de abril de 1949.

Contesto afirmativamente, en base de los siguientes hechos y consideraciones de derecho:

HECHOS

I.—EL «DAIN» DE LAS VEGAS ALTAS DEL GUADIANA.

Por Decreto de 26 de julio de 1946 (*B. O. del E.* núm. 229, de 17 de agosto) se declaró el alto interés nacional de «la colonización de las zonas que se regarán con los aguas de los pantanos de Cijara y del Zújar, que dominadas por los canales que se citan, quedan determinadas del modo siguiente:

«C) Las zonas dominadas por el canal derivado de la presa del Orellana la Vieja, y por el que tomará sus aguas del pantano del Zújar, llamadas *Vegas Altas del Guadiana*, que comprende parte del término de Miajadas, en la provincia de Cáceres, y parte también de los de Villanueva de

la Serena, Rena, Villar de Rena, Don Benito, Santa Amalia, Medellín y Guareña, en la provincia de Badajoz, con superficie conjunta de 42.460 hectáreas».

II.—SU VAGUEDAD E INCONCRECIÓN.

Esta declaración o Decreto de alto interés nacional, a la que desde el comienzo, como a cualquiera otra de su clase, denominamos con la sigla «DAIN», ofrecía las características que siguen:

a) No entraña en su fecha ningún cambio en el estatuto jurídico de la propiedad, ni ninguna limitación para las tierras afectadas, porque la Ley de Colonización de Grandes Zonas de 26 de diciembre de 1939, que le servía de fundamento, no disponía nada en tal sentido.

b) Descontada la única concreción de que las hectáreas afectadas eran 42.460, todo lo demás era enormemente vago e impreciso, lo que producía una gran incertidumbre jurídica: ni se determinaba la proporción en que dicha superficie iba a distribuirse entre las dos zonas, la de Orellana (margen derecha del río Guadiana) y la del Zújar (margen izquierda), ni se hacía una elemental descripción de límites, reduciéndose el texto a hablar de que se comprendían «parte» (esta expresión es inadmisibles) de los varios términos que allí se indican.

III.—APARICIÓN DE LA LEY DE ZONAS REGABLES.

En 21 de abril de 1949 la Ley de Zonas Regables introduce una profunda modificación en el estatuto jurídico de la propiedad afectada, que va a quedar en poder de los propietarios o a ser expropiada mediante calificaciones administrativas sustraídas al control de los Jueces (art. 15); que va a pagarse según valoraciones fijadas unilateralmente por la Administración sin recurso alguno (arts. 4, 5 y 17); que va a sufrir pesadas cargas constituidas por obligaciones de hacer o de entrega de dinero como contribución a las obras (arts. 21 a 39); y que, en especial, quedará semi-

congelada desde la fecha del DAIN hasta el día en que se publique el Decreto aprobatorio del Plan General de Colonización, y más exactamente hasta el día posterior en que se agote un cierto término después de declarada la «puesta en riego» de la zona (artículos 11 y 30).

Por un elemental principio de certeza jurídica, para los DAIN anteriores a la Ley, esta serie de limitaciones entraba en juego, no en la fecha de aquéllos, sino a partir de la vigencia de la Ley que los estableció, o sea, el 12 de mayo de 1949.

IV.—LA VAGUEDAD DEL DAIN TOMA PERFILES DE GRAVE INSEGURIDAD JURÍDICA.

Desde tal día, el DAIN de las zonas altas del Guadiana transformó su vaguedad e incertidumbre, hasta entonces inocuas, en una agresiva inseguridad jurídica, respecto de las limitaciones, prohibiciones y cargas de que la Ley de Zonas lo había revestido.

Esta seguridad se agravó con la experiencia que proporcionó la aplicación de los Decretos de las zonas de Lobón y de los dos tramos de Montijo, particularmente al contemplar las ocupaciones de fincas por vía de hecho; las actas de urgencia de lo que se había ocupado años antes o se reconocía en la misma acta que no iba a necesitarse sino años después; las exiguas valoraciones; la dilación en el pago; las cargas públicas inevitables, y que, en definitiva, la propiedad quedaba, sin defensa de los Jueces, colgada del arbitrio administrativo.

Los posibles afectados por las zonas de Orellana y Zújar se encontraron desde entonces sometidos a un oneroso estatuto jurídico para el que no se ponía límite alguno en el tiempo, porque según la Ley de 1949, la Administración podía dejar pasar cincuenta años entre el DAIN y la publicación del Decreto del Plan, y otro tanto desde este Decreto y la puesta en marcha de la zona, lo que ha venido a corregir, tan sólo en teoría, la Ley de 1962, de que hablaremos luego; y al que no se daba tampoco la más elemental determinación de territorio, pues la vaguedad de la descripción del DAIN no tuvo por entonces otro correctivo que una

mención que aparece en el Plan que editó en 1951 la Presidencia del Gobierno sobre las obras de colonización de la provincia de Badajoz, en cuya página 32 se dice:

«Zona regable dominada por el canal de¹ Zújar:

Se trata de una zona regable comprendida entre la presa del Zújar, el canal que de la misma deriva por la margen izquierda de dicho río, el río Guadalmez y el Guadiana, con una extensión de 11.500 hectáreas.

Los ríos que la surcan son el Guadalefra, Molar, Ortigas y Guadalmez. La propiedad se halla aquí más dividida que en la zona regable que domina el canal de Orellana; comprende los pueblos de Medellín y Mengabril, y tienen influencia en ella, por ocupar parte de su término las populosas ciudades, cabezas de partido judicial, de Don Benito y Villanueva de la Serena, y las menos importantes de La Coronada y Campanario, con sus núcleos de población próximos al límite de la zona».

V.—EL DECRETO DE PLAN DE ORELLANA.

En 17 de junio de 1955 (*B. O. del E.* núm. 186, de 5 de julio) se aprueba el Plan General de la Zona regable de Orellana, en el que se da una extensión de 77.300 hectáreas, que sobrepasa en mucho a las 42.460 que el DAIN de 26 de julio de 1946 (transcrito en el hecho I) publicaba para el conjunto de esta zona y la del Zújar.

VI.—LA REFORMA DE LA LEY DE ZONAS REGABLES DE 14 DE ABRIL DE 1962.

Por Ley de este día (*B. O. del E.* núm. 91, de 16 de abril de 1962) se modificó la Ley de Zonas Regables de 21 de abril de 1949, entre otras cosas, en el sentido de agravar las limitaciones a la libre disponibilidad de las fincas desde la fecha del DAIN o de la Ley, si el primero estuviese dictado a la publicación de ésta.

También se introdujo la novedad de que el Plan de Colonización de cada zona había de redactarse dentro del año siguiente a la fecha en que fuese declarado su alto interés nacional.

VII.—EL PLAN DEL ZÚJAR.

Por Decreto de 18 de abril de 1963 (*B. O. del E.* núm. 101, de 27 de abril) se aprueba el Plan General de Colonización de la Zona Regable por el Canal del Zújar.

Esta disposición mantiene y aumenta la incertidumbre territorial y jurídica nacida en el DAIN de 1946 y acentuada cuando éste quedó sin contenido; introduce términos municipales de los que nunca se habló, y al reconocer que el canal se encuentra todavía en estudio, hace imposible la verdadera delimitación de la zona que la Ley exige bajo pena de que el Decreto caiga en vicio de sustancia.

VIII.—IRREGULARIDADES EN LA APLICACIÓN DE LOS PLAZOS PARA SOLICITAR EXCEPCIONES Y RESERVAS.

Contrariamente a los anteriores, el Plan del Zújar cuenta el plazo de sesenta días que concede para solicitar excepciones y reserva de tierras, no desde la fecha que señale el I. N. C., sino desde la de publicación del Decreto.

Al agravar la situación de los interesados, en la más elemental diligencia del Instituto estaba publicar un anuncio en los *Boletines Oficiales* de las Provincias afectadas, cuando más tarde, a los dos o tres días de aparecido el Plan y a la vez tener a disposición de los propietarios los modelos oficiales que fabrica para que en ellos viertan las solicitudes.

Pues bien, ni hubo disponible un solo impreso de solicitud, ni se publicó el anuncio hasta mes y medio después de la fecha del plazo, o sea, hasta 30 de mayo de 1963, en el que aparece el *Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz*, núm. 124.

Acta de notoriedad acreditando que no hubo impresos al al-

cance del público hasta aquellos días ha sido levantada por el Notario de Badajoz don Rafael Flores Micheo con el número 4.636 de su protocolo.

Los hechos referidos agravaron la tortura jurídica a que se encontraban sometidos los interesados, que al no saber la traza del canal que el mismo Decreto declaraba en estudio, ignoraban si tenían que pedir o no, cuánto y cómo habían de pedir y cuál era, en definitiva, la situación de sus tierras; por lo que desde entonces el tráfico en la supuesta zona ha entrado en una completa paralización jurídica y económica, en la que todavía permanece: nadie se atreve a comprar, a vender, ni a mejorar, ni a proyectar nada duradero en lo agrario.

IX.—APERTURA, EN VISTA DE ELLO, DE UN PLAZO NUEVO.

La situación se hizo tan insostenible, que el *B. O. del E.* número 166, de 12 de julio, insertó un Decreto del Ministerio de Agricultura, de 4 del mismo mes, en el que se dispuso que el plazo de sesenta días del artículo 8.º del Decreto de Plan de Zújar, que comenzó a correr en 27 de abril de 1963, y naturalmente estaba más que agotado:

«Empezará a contarse a partir de la fecha que señale la Dirección General del Instituto Nacional de Colonización, una vez obren en poder de los Ayuntamientos a que corresponden los terrenos de la mencionada zona los planos con indicación precisa de las trazas proyectadas del Canal del Zújar y de sus acequias derivadas que sirvan de límite a la zona por la margen izquierda del citado canal».

He aquí un reconocimiento terminante de la facilidad con que se pone en incertidumbre y en tensión a miles de propietarios afectados y del hecho de la indeterminación de la zona.

CONSIDERACIONES DE DERECHO

I.—DOBLE CARÁCTER DE LA ARGUMENTACIÓN.

Los motivos del recurso pueden a la vez ser considerados, aunque en distinta proporción, como argumentos de fondo y de admisibilidad.

Para evitar repeticiones, cada uno de ellos se incluirá donde le corresponda, según su carácter preponderante; pero sin olvidar al desarrollarlo la otra cualidad complementaria.

Se aducirán tanto argumentos sustantivos como formales, dando la primacía a éstos, porque si bien es cierto que el principio de legalidad formal está en crisis y el control judicial de la Administración pone en primer plano las consideraciones de sustancia, no lo que es menos que dada la singularidad del recurso hay que subrayar los principios formales de legalidad y competencia que han sido quebrantados.

Mientras más poder de arbitrio concede la Ley a los redactores del Decreto de Plan, con más rigor, en compensación, están obligados a guardar las bases que la Ley establece, y con mayor rigor deben ser examinados de su intento de convertirse en legisladores modificando la misma norma de donde les nace la potestad de que podrían abusar.

Si no cumplen todos los principios sustantivos que se citarán y debían ser inviolados, que al menos los quebranten dentro de la mayor pulcritud formal, último reducto de garantía en la inquietante situación en que, por lo general, hoy se encuentra el administrado.

II.—EL DECRETO DE PLAN ES RECURRIBLE POR NATURALEZA.

El Decreto del Zújar, en cuanto Decreto, está sometido a la regla príncipe del control judicial de las disposiciones administrativas:

1.º Porque la Administración que lo dicta no sólo no es comunidad, sino que está especialmente al servicio de la comunidad misma, sometida a la necesidad de una constante justificación, y por ello es totalmente obvio que no es titular de un poder soberano.

2.º Porque nuestra Ley jurisdiccional de 1956 ha admitido en toda su amplitud el recurso directo contra las disposiciones generales.

3.º Por la amplísima y valiente orientación jurisprudencial marcada en las sentencias de 20 de febrero y 6 de julio de 1959, interesantemente comentadas por García de Enterría en el número 30 de la «Revista de Administración Pública».

4.º No se trata de un acto político o de Gobierno. Lo que se intenta fiscalizar en él no es tanto su materia como eventualmente a través de ella la potestad reglamentaria de la Administración en cuanto potestad formal, cuyos límites son siempre regulados por el Derecho administrativo, y si se alegara que expresa una política gubernamental sobre un determinado sector de la ordenación agraria, se responderá del mismo modo que no hay disposición administrativa general que no esté informada de un criterio ordenador político, y de admitirse la dificultad, quedaría sin sentido el principio de la Ley de que son recurribles precisamente las disposiciones generales.

5.º Por último, el Decreto reclamado produce efecto por sí solo, sin necesidad de requerimiento a los afectados, lo que su mismo texto demuestra.

A los propietarios de la zona del Zújar no hay que hacerles ningún requerimiento ni notificación para que el Decreto actúe todas las virtualidades que contiene y los vincule de muy diversas maneras. Se les invita sólo a defenderse de la carga que el Decreto supone en la limitada medida que lo consientan las peticiones de excepción o reserva de tierras.

Tenemos, pues, que la disposición combatida no es por naturaleza irrecurrible, y precisamente por no serlo necesita que desde fuera le añadan una prohibición de recurrir, que en algún caso no impidió el recurso, como veremos, y que ha tenido que ser reitera-

da, precisamente por su inconsistencia, ya que lo que es robusto y claro para el Derecho pocas veces tiene que ser repetido.

III.—LÍMITES A LA PROHIBICIÓN DE RECURRIR.

La prohibición de recurrir que hay en la Ley de Zonas Regables concede a la Administración una formidable potestad discrecional, que, sin embargo, tiene un *límite formal* en la necesidad de no contradecir a la Ley que le sirve de fuente, de fundamento y de principio legitimador, y un *límite sustantivo* en no poder ser empleada ni contra los fines de la Ley que la legitima, ni contra la naturaleza de las cosas, ni contra ciertos principios superiores del Derecho.

1. *Sus límites formales.*

En el orden formal, la Ley de Zonas Regables establece multitud de disposiciones coactivas que los autores del Decreto están obligados a observar bajo pena de perder una autoridad y una inmunidad que sólo adquieren y conservan en tanto cuanto se acomodan a los mandatos de la norma que les sirve de base.

El omnímodo arbitrio que se les concede es tan sólo para llenar el entramado de los preceptos fundamentales de la Ley; pero no para desconocerlos o para variarlos.

El Plan o Proyecto General de Colonización tiene que contener todas y cada una de las prescripciones de los artículos 4.º y 6.º de la Ley y desarrollarse conforme a los artículos 9.º y siguientes, y entre los que merecen consideración especial el 11, sobre el tráfico jurídico en las zonas y los relativos al proyecto de parcelación a las obras y a las normas aplicables a las superficies reservas.

Claramente se comprende que un Decreto de Plan que no se atenga a lo que antecede, al separarse de la Ley de Zonas Regables se separa de la prohibición de recurrir que ésta contiene y queda abierto a unos recursos que en definitiva irían a salvaguardar la Ley misma de las agresiones del Decreto rebelde e insubordinado a sus mandatos.

2. *Sus límites sustantivos.*

En el orden sustantivo, es una conquista unánime de la doctrina, de la jurisprudencia y del derecho de Occidente, no contentarse con el análisis puramente formal y mecánico de las competencias y construir para las potestades discrecionales un sistema de límites sustantivos que, en muy apretada síntesis, son los que siguen:

1.º En todo acto discrecional hay elementos reglados que son, por de pronto, la misma existencia de la potestad de cuyo ejercicio dimana el acto, la extensión concreta de la potestad, que es imposible que sea totalmente indeterminada, pues de otro modo quedaría sometida a su imperio la totalidad del orden jurídico de los derechos subjetivos, y, por último, la competencia para ejercitarla.

2.º El fin de las potestades discrecionales es también un elemento reglado de las mismas, y sobre ello se monta la técnica del control de la desviación de poder.

Un Decreto de Plan que en el orden sustantivo fuera contra la finalidad de colonizar y distribuir la propiedad en las zonas regables, reservando, por ejemplo, todas las tierras a los propietarios, sería por este motivo, a pesar de la prohibición de recurrir, recurrible.

3.º El control de la realidad de hecho en que se apoya la potestad discrecional. Sobre este punto se basó la sentencia del Tribunal Supremo de 1957, de que hablaremos luego, para admitir y estimar en la zona de Guadalquivir un recurso contra el Proyecto de Parcelación, que, según la Ley, también es irrecurrible.

4.º La distinción entre discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados; sin perjuicio de lo que se llama margen de apreciación en Derecho administrativo. Reconocido este principio en la sentencia de 24 de octubre de 1959, cuando dice:

«Se ha transformado la noción del acto administrativo discrecional, pues sin perjuicio de cierta amplitud de criterio en la decisión, éste, en lo que afecta a su parte reso-

lutiva, se ha convertido en reglado, ya que no se considera válido más que cuando cumple el fin que implica la idea del bien del servicio o del interés público, pudiendo decirse que todas las veces que la legalidad u objeto del fin está determinada, no existe poder discrecional».

5.º Los principios generales del Derecho. La Administración no es un poder soberano, sobre todo, hemos de insistir, y por esta simple razón no puede pretender apartar en un caso concreto, utilizando una potestad discrecional, la exigencia particular y determinada que dimana de un principio general de Derecho operante, dentro de la Comunidad que se contempla, en la materia de que se trate.

a) Los de iniquidad manifiesta y de igualdad (sentencias de 20 de febrero y 6 de julio de 1959); b) de buena fe (sentencias de 23 de diciembre de 1959 y 13 de junio de 1960); c) de congruencia o de proporcionalidad de medios afines (recogidos en los artículos 40, 2, de la LPA, y 6 del Reglamento de Servicios Locales, y en la sentencia de 20 de febrero de 1959); d) el de naturaleza de las cosas; y e) los Principios del Movimiento Nacional declarados en las Leyes Fundamentales o constitucionales, son otros tantos límites sustantivos de la potestad discrecional y de la potestad reglamentaria.

Por ello, y bajo pena de caer en la negación de la misma Ley que lo declara irrecurrible, tiene que admitirse y prosperar un recurso contra un Decreto de Plan que, por ejemplo, negase en absoluto reserva a los propietarios o les reservase todas las tierras o los dividiese en categorías de capricho o hiciese imposible los excesos expropiados y el acceso a ellos de los colonos (contra a), o impusiera condiciones exorbitantes (contra b), o como ya ha sucedido, estableciese una zona de superficie tan reducida que no compensara el mínimo costo de las obras (contra c), o una zona en donde no existiese la menor posibilidad de agua (contra d), o dejara sin precisar la superficie de la zona o la extendiese más allá de lo declarado en el alto interés nacional (contra la seguridad jurídica del artículo 17 del Fuero de los Españoles).

3. *Confirmación en un caso concreto.*

Si las declaraciones de la Ley de Zonas Regables de que no se puede recurrir ni contra el Decreto de Plan ni contra los actos de aplicación que del mismo haga el Ministro, se entendieran sin límites, contra la evidencia de que toda potestad delegada, como la de nuestro caso, por exorbitante que sea, termina en algún punto, no hubiera el Supremo admitido en 1957 un recurso contra la resolución del Ministro de Agricultura aprobando el Proyecto de Parcelación de la Zona Regable de Guadalcacín, acto administrativo que la Ley de Zonas Regables declara expresamente, en su artículo 6.º, que no será susceptible de recurso alguno.

Pues bien, en 6 de diciembre de 1957 el Tribunal Supremo admitió y estimó un recurso contra la resolución del Ministro de Agricultura aprobando, el 28 de octubre de 1953, el Proyecto de Parcelación de la Zona Regable del Guadalcacín, por el motivo que mal podía haber zona regable donde no había ni obras ni agua y mientras una y otra cosa no se lograran.

He aquí un altísimo ejemplo de justicia y de derecho en el que se entiende que la prohibición de recurrir cesa cuando no se dan las presupuestos básicos para el ejercicio de la potestad discrecional que ampara, y el poder arbitrario pretende ejercerse contra la propia naturaleza de las cosas, que ha de ser uno de sus límites sustantivos.

Es cierto que, de acuerdo con lo que una pluma calificada recientemente ha llamado «de'irio de autoridad», la sentencia dió lugar a que se aprobase la Ley de 17 de julio de 1958, que, contra lo que su título indica, creemos que ni aclara ni completa la de 21 de abril de 1949.

Se limita a autorizar al Instituto para establecer zonas aunque sean sobre el papel, aunque no haya pantanos ni obras, ni se sepan cuándo van a comenzar o cuándo van a terminar; con lo que formalmente podría declararse zona regable el área urbana de Madrid; todo sería cuestión de tasar por bajo unilateralmente lo edificado, ocuparlo sin pago, como se viene haciendo por el procedimiento de urgencia (véase lo que GONZÁLEZ PÉREZ ha publicado sobre el mismo) y dejar la desolación que resultare a reserva de

que cincuenta años después se terminase un pantano y un canal en proyecto.

Pero esta Ley en nada desvirtúa el hecho de que el Supremo entendió que podía recurrirse un acuerdo del Ministerio de Agricultura, declarado irrecurrible, cuando la potestad discrecional que entrañaba iba contra la naturaleza de las cosas, límite no formal, sino sustantivo, que quizá ahora encontrara más dificultad para ser alegado; pero que deja operantes los demás límites sustantivos y desde luego los estrictamente formales sobre los que descansaría el noventa por ciento del recurso.

IV.—EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA LA DISPOSICIÓN FINAL 2.ª DE LA LEY DE 21 DE ABRIL DE 1949, IDÉNTICA EN SU TEXTO DE 1962, Y EL ARTÍCULO 1.º DE LA LEY DE 17 DE JULIO DE 1958.

1. *Superficie de la zona.*

Según el Decreto del Plan, la superficie de la zona es de 29.075 hectáreas, distribuidas en dos subzonas: La A, que era la que primitivamente se computaba como tal y a la que se dan 16.150 hectáreas, mucho más de la cifra que concretó en 1951 la Presidencia del Gobierno, y eran 11.500 hectáreas; y la B, o subzona de aplicación, con 12.925 hectáreas. Del texto del Decreto se desprende que la subzona A se la considera amparada por el DAIN de 1946, y la subzona B, como no incluida en el mismo, se legitima mediante la supuesta ampliación de declaración de interés nacional de que habla el artículo 1.º y que comentaremos luego.

2. *Caracteres fundamentales del DAIN.*

La declaración de alto interés nacional de una zona o Decreto de alto interés nacional, que se recuerda mencionamos siempre bajo la sigla DAIN, tiene las siguientes características:

a) Es una pieza básica de todas las Leyes fundamentales de Colonización de grandes zonas, sin la que no cabe establecer ninguna zona regable;

b) Postula un tiempo intermedio entre su aparición y la publicación del Decreto de Plan;

c) Coarta la libertad dispositiva de los propietarios para que éstos no la usen en fraude de los fines colonizadores, acrecentando sus expectativas de reserva y disminuyendo correlativamente el exceso distribuible a los colonos; y

d) Sirve a la seguridad jurídica de circunscribir de antemano el polígono que en su día va a ser zona regable, a fin de que en el fluir del Derecho haya certeza de lo que queda en él comprendido como de lo que por contradicción queda de él excluido, y los destinatarios de la norma sepan, pues, a qué atenerse y no puedan invocar ni sorpresa, ni incertidumbre, ni desconocimiento.

De todo ello se infiere la trascendencia que el DAIN tiene como pieza, sin la que no nace a la vida del Derecho la calificación de zona regable ni ninguna de sus consecuencias.

3. *Su reconocimiento en la Ley.*

Así lo reconoce la Ley de 1949, cuando en la disposición final 2.ª dice:

«Siempre que en esta Ley se alude simplemente a «Zonas reglables», se entiende hecha la referencia a aquellas cuya colonización está declarada o se declare de alto interés nacional, conforme a la base 1.ª de la Ley de 26 de diciembre de 1939 y tengan aprobado el Plan correspondiente en virtud del Decreto a que se refiere el artículo 6.º de la presente Ley».

Pero más significativo es el hecho de que cuando la Ley de 1958 pretende dar libertad al Instituto para que monte administrativamente zonas con independencia de su contenido real y sin esperar a que ésta exista, puesta en trance de reducir cuantas trabas se opongan a su fin, continúa, sin embargo, requiriendo, como imposible de eliminar, la declaración de alto interés nacional:

«La calificación de "zona regable", tal y como ésta se define en el artículo 1.º y disposición final 2.ª de la Ley de

21 de abril de 1949, a todos los efectos de aplicación de dicha Ley, sólo exige que su colonización esté declarada de alto interés nacional y se haya aprobado por Decreto el Plan a que se refiere el artículo 6.º de la citada Ley».

Es evidente, por tanto, que sin DAIN no puede haber zona regable; sin zona regable no hay aplicación de la Ley de Zonas, y sin aplicación de la Ley de Zonas no puede invocarse la prohibición de recurrir que la misma contiene.

4. *El DAIN de 1946 estaba agotado.*

Según se relata en el hecho V y queda probado con la publicidad propia de las disposiciones que consideramos *sub specie facti*, el Decreto de 17 de junio de 1955 para la Zona de Orellana no sólo agotaba la declaración de alto interés nacional contenida en la letra c) del DAIN de 1946, sino que la sobrepasaba con creces, y desde entonces no quedaba del DAIN de 1946 nada en que pudiese basarse la futura zona del Zújar.

Inexplicablemente, los afectados por la zona de Orellana no recurrieron contra tan abusiva extralimitación de poder, contra el hecho de que el Decreto de Orellana cuando menos en 34.840 hectáreas (diferencia entre las 42.460 hectáreas, totalidad del DAIN, y las 77.300 hectáreas que aparecían en el Decreto), iba contra la misma Ley de Zonas Regables y significaba que la Administración, no contenta con el formidable poder discrecional que en este punto la Ley concede, se salía de las bases regladas que la Ley establece para que lo ejerza.

5. *Nadie puede ampliar lo que no existe.*

Según dicen la metafísica y la lógica, con evidencias que no necesitan desarrollo demostrativo.

Así lo reconoce el mismo Ministerio de Agricultura, que al dictar en 8 de febrero de 1957 (*B. O. del E. del 27*), las zonas de ampliación de los canales de Montijo y de Lobón, como quiera que éstas tuviesen agotados sus DAIN de 1940 (*B. O. del E. núm. 345, de 10 de diciembre*) y de 1946 (*B. O. del E. núm. 229, de 17 de agosto*),

no se le ocurrió ampliar unas declaraciones que ya no existían para que la ampliación surtiese efecto desde la fecha de lo ampliado, sino que emitió declaraciones nuevas únicamente virtuales desde su nueva fecha.

Y la anterior consideración aún vale más para los términos municipales que el Decreto del Zújar afecta y que nunca aparecieron afectados en el DAIN de 1946, como son Castuera, Campanario, La Coronada, Mengabril y Valdetorres, sin que contra ello se pueda aceptar la solución paternalista y funcionarista de que la Orden aprobatoria del proyecto rectifique las deficiencias del Decreto de Plan, como ocurrió con la de Orellana, que en su consideración 4.^a dice así:

«Que en determinadas donaciones efectuadas concurre además la especialísima circunstancia de referirse a fincas enclavadas en términos municipales no mencionados en el Decreto de 26 de julio de 1946, por lo que se declaró el alto interés nacional de la zona regable de que se trata, y que sólo posteriormente se incluyeron en la misma, al hacerse su delimitación definitiva por el Decreto de 17 de junio de 1955, tratándose, en consecuencia, de transmisiones que en la fecha en que tuvieron lugar no estaban sujetas a restricciones legal alguna, siendo obligado, por tanto, reconocerles la plenitud de sus efectos».

(Orden de la Dirección General de Colonización de 22 de julio de 1958; *B. O. del E.* núm. 176, de 5 de agosto siguiente).

6. *En la subzona A no hay, pues, zona regable.*

El Decreto del Zújar mal puede ampliar un DAIN que no existe, y por tanto, cuando menos y de cierto en cuanto a la subzona A pretende crearla sin declaración de alto interés nacional, y no lo consigue porque según las Leyes de Zonas, sin tal declaración no nace ninguna zona regable.

V.—EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE ZONAS REGABLES, TANTO EN SU VERSIÓN DE 1949 COMO EN LA DEFINITIVA DE 1962.

1. *Texto legal.*

La norma que defendemos, en la primera parte de su párrafo tercero dice así:

«Tendrán idéntico carácter de "tierras en exceso", no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las fincas que sin obtener del Instituto Nacional de Colonización el correspondiente permiso, hubieran sido enajenadas después de declarado el alto interés nacional de la colonización de la zona, o con posterioridad a la publicación de esta Ley si ya se hubiese hecho esa declaración...».

2. *Si la subzona A tiene DAIN, su fecha es la del Plan.*

Si benévolamente se admite, el Decreto del Zújar, al ampliar un DAIN inexistente «a la total superficie que se delimita» (que no se delimita, como luego veremos), lo que verdaderamente hace es darle entonces, y no antes, la declaración de alto interés nacional de que carecía la subzona A, porque no podía apoyarse en un DAIN agotado, resulta entonces para esta subzona que la fecha del DAIN es la misma fecha del Plan, o sea, 27 de abril de 1963.

3. *El Decreto del Zújar retrotrae al DAIN a muy antes de su fecha.*

Su artículo 9 declara, entre otras, tierras en exceso a las en condiciones que de momento no interesan,

«enajenadas en la subzona A, sin autorización del Instituto Nacional de Colonización, con posterioridad al 22 de abril de 1949, fecha de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la Ley de Zonas Regables».

Al retrotraer a este día una situación que, según las Leyes fundamentales, no puede iniciarse sino en la fecha del DAIN, que, como hemos visto en el número anterior, es la del Decreto, o sea, la de 27 de abril de 1963, va contra la norma sustantiva e incide en vicio de nulidad.

VI.—EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA 3.^a DE LA LEY DE 14 DE ABRIL DE 1962.

1. *Agravación de prohibiciones en la Ley del 62.*

Cuando por primera vez la Ley de 21 de abril de 1949 determina el contenido de limitaciones que el DAIN impone a la propiedad privada, lo hace por la vía indirecta de sancionar determinado número de actos de tráfico entre vivos, con el castigo de que al beneficiario se le declararía la tierra toda en exceso expropiable y no podría reservarse ninguna parte de ella; procedimiento indirecto que se continúa en la nueva versión del artículo 11 de la Ley de 14 de abril de 1962, pero que se modifica en cuanto al número y clase de los casos prohibidos con un rigor gravemente acentuado:

a) *En la Ley del 49:*

«Tendrán idéntico carácter de "tierras en exceso", no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las fincas que, sin obtener del Instituto Nacional de Colonización el correspondiente permiso, hubieren sido enajenadas después de declarado el alto interés nacional de la colonización de la zona o con posterioridad a la publicación de esta Ley, si ya se hubiere hecho esa declaración, siempre que, además, la transmisión implique una parcelación o división del inmueble».

b) *En la Ley del 62:*

«Tendrán idéntico carácter de "tierras en exceso", no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las fincas que.

sin obtener del Instituto Nacional de Colonización el correspondiente permiso, hubieran sido enajenadas después de declarado el alto interés nacional de la colonización de la zona, o con posterioridad a la publicación de esta Ley, si ya se hubiese hecho esa declaración, siempre que, además, se dé alguno de los supuestos siguientes: a) que la transmisión implique una parcelación o división del inmueble o tenga por objeto porciones indivisas del mismo, cualquiera que sea la consideración del adquirente y el título por el cual se realice la transmisión; b) que al propietario enajenante pertenezcan otra u otras fincas no exceptuadas, sitas en la misma zona reglable; c) que la transmisión se haya realizado en favor de Sociedades u otras personas jurídicas».

2. *Irretroactividad de esta agravación.*

Sin embargo, la propia Ley modificadora se cuida de quitar expresamente cualquier efecto retroactivo a la anterior agravación, y en su disposición transitoria 3.ª literalmente dice:

«Los preceptos contenidos en el último párrafo del artículo 11, modificado, y en las disposiciones finales 3.ª y 4.ª, modificadas, serán aplicables a las zonas regables declaradas de alto interés nacional que no tuviesen aprobados los correspondientes planes de colonización, debiendo entenderse que la fecha de declaración de interés nacional a que hacen referencia aquellos preceptos quedará sustituida por la de promulgación de la presente Ley».

3. *Infracción de la misma por el Decreto del Zújar.*

Pues bien, contra estos textos legales básicos se alza el Plan del Zújar, y en la letra d) de su artículo 9.º dice literalmente que tendrán la consideración de «tierras en exceso»:

«Las enajenaciones en la subzona A sin autorización del Instituto Nacional de Colonización con posterioridad al 22 de abril de 1949, fecha de publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la Ley de Zonas Regables, y las que fuesen

enajenadas en la subzona B sin dicha autorización, después de la promulgación del presente Decreto, siempre que, además, se dé alguno de los supuestos siguientes:

Primero. Que la transmisión implique una parcelación o división del inmueble o tenga por objeto porciones indivisas del mismo, cualquiera que sea la condición del adquirente y el título por el cual se realice la transmisión.

Segundo. Que al propietario enajenante pertenezca otra u otras fincas no exceptuadas en la misma zona regable.

Tercero. Que la transmisión se haya realizado en favor de Sociedades u otras personas jurídicas».

4. *Consecuencia.*

Cuando más, se debería haber dicho que en la subzona A, para las enajenaciones entre 21 de abril de 1949 y 14 de abril de 1962, se aplicaría el texto de la Ley del año 1949, mucho más suave que el actual, y para las enajenaciones desde 16 de abril de 1962 hasta la fecha del Plan, del texto más riguroso y vigente del artículo 11 de la Ley de 1962.

Al no hacer esta distinción, el Decreto atenta contra la misma Ley que le sirve de base, lo legitima y lo dota de una prohibición de recurrir que queda sin fundamento.

VII.—EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA LA PROPOSICIÓN PRIMERA DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE 1949, TANTO EN SU VERSIÓN PRIMITIVA COMO EN LA DE 1962.

1. Dispone la Ley que «tendrán el carácter de tierras en exceso las adquiridas por actos *inter vivos* con posterioridad a la fecha del Plan», sin hacer ninguna clase de distinciones en cuanto a este supuesto.

2. De donde, cuando el artículo 9.º del Decreto del Zújar, que acaba de transcribirse en el epígrafe anterior, olvida lo que inmediatamente hemos copiado en cuanto a la subzona A, viola por inaplicación la norma a que nos hemos referido.

3. Pero más gravemente la viola, infringiéndola, cuando dispone que en la subzona B sean tierras en exceso las que se enajenen después de la fecha del Plan, pero sólo en los supuestos que cita. Al reducir el ámbito de aplicación del artículo 11 a estos supuestos, lo contradice gravemente, aunque esta vez sea en beneficio de los propietarios.

VIII.—RECAPITULACIÓN.

Los vicios formales que acaban de denunciarse constituyen un sistema de infracciones de Ley que realiza el DAIN, y pueden recapitularse así:

O no hay DAIN en la subzona A, que sin él, por tanto, no existe (capítulo IV), o si lo hay, tiene tan solo la fecha del Plan, sin que pueda retrotraerse a la de la Ley del 49 (capítulo V). Aun indebidamente retrotrayéndolo, habría que distinguir los dos periodos tan diferentes de sanciones y prohibiciones que significan las vigencias sucesivas de las Leyes del 49 y del 62 (capítulo VI). Quebranta la Ley concediendo a los interesados para después del Plan una libertad de tráfico que la Ley no autoriza (capítulo VII).

IX.—EL DECRETO DE PLAN DE LA ZONA DEL ZÚJAR VIOLA EN SU INTEGRIDAD EL ARTÍCULO 4.º DE LA LEY DE ZONAS REGABLES DE 21 DE ABRIL DE 1949, Y MUY PARTICULARMENTE EL APARTADO A) DE DICHO PRECEPTO.

1. *Necesidad de delimitar exactamente la zona.*

El artículo 4.º de la Ley sustrae al arbitrio discrecional de los redactores del Plan lo que pudiéramos llamar la osatura del mismo, constituida por los grandes temas que se encierran entre las letras a) y j) del precepto.

Les concede una gran libertad para llenarlos, salvo en las menciones coactivas y terminantes que en el dicho temario ya se encuentran.

Leyendo el precepto aparece en seguida patente que la exigencia príncipe es la exacta limitación de la zona mediante linderos concretos y definidos, pues de ella dependen todas las demás mag-

nitudes del artículo que comentamos: la estimación de la superficie como cifra real y no como hipótesis de trabajo, la división de los sectores (letras *b* y *c*), el número, superficie y características de las unidades (letra *d*); la unidad tipo (letra *e*); el cálculo de las obras necesarias (letra *f*); el número y situación de los nuevos pueblos (letra *g*); el número de familias a colocar (letra *j*), y, por último, la concreción del conjunto de tierras que, entre otras graves limitaciones, quedarán expuestas a expropiaciones por precios frecuentemente simbólicos, unilateralmente fijados y liberados del control de los Jueces (artículos 5.º, 6.º y 17).

No hay, pues, que subrayar más la importancia de que tanto el Plan como el Decreto que lo aprueba cumplan la norma de delimitar exactamente la zona, so pena de incurrir, como en nuestro caso, en una grave violación de la Ley y quedar viciados de raíz y en su totalidad el uno y el otro.

2. *Necesidad de que esta delimitación la publique el Decreto.*

Si se cumple el requisito de delimitar exactamente una zona y después el resultado de esta tarea no se publica en el texto del Decreto aprobatorio del Plan, sin el que el Plan mismo no nace a la vida jurídica ni adquiere la publicidad indispensable para la eficacia de tal tipo de disposiciones administrativas, la situación sería exactamente igual que si no se hubiese cumplido:

a) No tendría sentido que publicándose en el Decreto las magnitudes subordinadas que se encierran en las letras *b*) y siguientes del artículo, no se publicara la magnitud base de que dependen.

b) Omitida la publicación de la fijación de límites se provocaría: primero, la inseguridad jurídica formidable no de saberse cuál era el ámbito territorial de la nueva normativa agraria, cuya agresividad, penetración y trascendencia es de todos conocida.

c) No habría certeza de que el Consejo de Ministros hubiese aprobado los límites y en definitiva éstos quedarían al arbitrio no del más alto órgano administrativo de España, sino de cualquier funcionario encargado de aplicar el Plan, como de hecho ha sucedido ya en otras zonas.

Puede admitirse que se sostenga que no hay recurso jurisdiccional contra una delimitación de la zona: primero, realizada con el detalle que el caso exige; segundo, aprobada en Consejo de Ministros; y tercero, publicada en el Decreto; pero lo que no puede admitirse es la prohibición de recurrir frente a un Decreto de Plan que no delimitase, porque equivaldría a la prohibición de recurrir contra los actos singulares de fijación del límite omitido que hiciera cualquier Ingeniero encargado de concretar a última hora lo que en principio y contra Ley no se concretó.

El destino jurídico de veintitantas mil hectáreas no puede quedar, en cuanto a su localización y línea perimetral, al arbitrio de un conjunto de técnicos, por muy respetable que sea.

3. *La zona del Zújar no está delimitada.*

a) En el artículo 1.º del Decreto se dice que la zona se delimita, de una parte, por los terrenos comprendidos entre el canal del Zújar y ríos Zújar, Guadiana y Matachel, y de otra, por los situados en la margen izquierda del canal del Zújar y comprendidos entre el mismo y las acequias derivadas.

b) Pero en el mismo Decreto, poco más allá (líneas 21 y siguientes de la página 7.050 del *Boletín Oficial del Estado*) se reconoce paralelamente que todavía no se encuentran en estudio el canal del Zújar y los canales secundarios derivados del mismo, por lo que no han cristalizado ni siquiera en proyecto, ni mucho menos en ejecución, y de ellos no hay la menor traza en el terreno.

c) Frente a ello de nada sirve que en unos planos de escala 1 : 50.000 se haya escogido una curva de nivel para considerarla, como hipótesis de trabajo, la traza teórica del canal, o se hayan dado unas cifras convencionales de superficies que no coincide con el DAIN primitivo, ni coincidirán en su día, como viene siendo costumbre en las zonas, con las que traiga el Plan coordinado de obras.

d) El Director General de Colonización, en el informe que eleva al Ministerio, reconoce la indefinición de la zona.

e) A este reconocimiento se suma el que realiza el Consejo de

Ministros en pleno al aprobar el Decreto de 4 de julio de 1963, inserto en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 166, del día 12 siguiente, de cuya Exposición de Motivos resulta que la Administración no había cumplido en aquella fecha ni, añadimos nosotros, ha cumplido todavía, ni, seguimos añadiendo, vale ya para nada el que lo cumpla, el requisito básico de delimitar las tierras afectadas, y en cuya parte dispositiva se dispone que el plazo para presentar solicitudes de excepciones y reservas

«empezará a contarse a partir de la fecha que señale la Dirección General del Instituto Nacional de Colonización, una vez obren en poder de los Ayuntamientos a que corresponden los terrenos de la mencionada zona los planos, con indicación precisa de las trazas proyectadas del canal del Zújar y de sus acequias derivadas que sirven de límite a la zona por la margen izquierda del citado canal».

f) De donde la parte dispositiva del Decreto, que es la que cuenta, reconoce que cuando menos el Plan no público y todavía no se han publicado ni

«las trazas proyectadas del canal del Zújar»

ni las de

«sus acequias derivadas... por la margen izquierda».

Las acequias derivadas de la margen derecha no interesan, porque quedan comprendidas dentro de la envolvente del canal.

g) La realidad es que no se han publicado porque aún no se han definido. Están en estudio, como el mismo Decreto de Plan confiesa.

h) Ahora bien, la práctica de publicar Planes de zonas antes de que termine el estudio de los elementos básicos de la zona misma, al Tribunal Supremo ha de corresponder el honor de cortarla, salvaguardando así a la Ley de Zonas Regables.

X.—SÍNTESIS Y PERFILES DE TODAS LAS VIOLACIONES FORMALES DENUNCIADAS.

1. *Síntesis.*

Son más que cumplidamente bastantes, se insiste, para justificar la admisión y estimación del presente recurso si el Alto Tribunal quiere circunscribirse estrictamente al examen de la legalidad formal y estima oportuno no entrar en los motivos sustantivos que van ahora a articularse; pero cuando menos ellos, con su gravedad, servirán de argumento moral incuestionable para fundamentar el rigor con que se exija a los redactores del Plan que respeten y acaten las bases de la Ley, fuera de la cual no pueden pretender autoridad ni inmunidad jurisdiccional alguna.

Hemos visto las grandes infracciones legales en cuanto a la necesidad del DAIN (capítulo IV), su fecha (capítulo V) y sus efectos (capítulos VI y VII), y acabamos de examinar (capítulo IX) un vicio todavía mayor y de raíz que abarca íntegramente la totalidad del Decreto y es no haberse delimitado la zona.

2. *Perfil formal.*

a) El artículo 23 de la Ley de Régimen Jurídico del Estado dice:

«Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de grado superior».

En el 26 del mismo texto legal se lee:

«La Administración no podrá dictar disposiciones contrarias a las Leyes».

Y en el 28:

«Serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en los artículos anteriores».

El mismo artículo 23 citado dice que el Decreto es la primera de las disposiciones administrativas de carácter general.

Las normas citadas establecen tanto el principio de jerarquía de poderes como el de jerarquía administrativa, punto fundamental en un Estado de Derecho.

b) Al concepto amplio de acto administrativo, que comprende tanto las disposiciones administrativas como los actos en sentido estricto, se refiere el número 2 del artículo 40 de la Ley General de Procedimiento de 17 de julio de 1958, cuando dice que «el contenido de los actos se ajustarán a lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico»; por lo que el contenido del Decreto de Plan ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley de Zonas.

c) De donde si vivimos verdaderamente en un Estado de Derecho, el Decreto de Plan de la Zona del Zújar ha de declararse radicalmente nulo, por contradecir a la Ley de Zonas Regables en todos los puntos ya estudiados.

3. *Perfil sustantivo.*

a) Las infracciones de Ley que se acusan no por su preponderancia formal dejan de tener la significación sustantiva de un atentado a nuestro principio constitucional de seguridad jurídica recogido en el artículo 17 del Fuero de los Españoles:

«Los españoles tienen derecho a la seguridad jurídica. Todos los órganos del Estado actuarán conforme a un orden jerárquico de normas preestablecidas que no podrán, arbitrariamente, ser interpretadas ni alteradas».

b) A este precepto, que en su segunda proposición encierra a la vez el principio de interdicción a la arbitrariedad, se atenta gravemente con todo lo que ha sido denunciado, y en especial con el dato de que los redactores del Decreto del Zújar dejen el perímetro de la zona en estado de fluidez y no contentos con el poder arbitrario que dentro de él les concede la Ley, quieren arrogarse el más arbitrario poder todavía de no verse comprometidos de antemano por una línea territorial y poderla variar a su arbitrio.

c) Desde 1949, fecha en que por la publicación de la Ley el DAIN de 1946 se revistió de agresividad jurídica, hasta 1963, en que se dicta el Plan, todas las comarcas entre el Zújar y el Guadiana han vivido:

— Sin saber por el Decreto del 46 cuál era la traza del canal que con el río delimitaría la zona.

— Sin saber, en cuanto a muchas fincas, si quedarían dentro o fuera de ella; si los Ingenieros, con su arbitrio supremo, las declararían exceptuadas o no, regables o no regables.

— Sin saber dónde radicarán los nuevos pue'blos; por dónde pasarán las grandes obras.

— Sin saber qué se reservaría a los propietarios, si 20 hectáreas por hijo, como ha sucedido en la orilla opuesta del río, o nada.

— Sin saber cómo se tasarían las tierras: con la generosidad del Plan del Bierzo o con la tradicional cicatería que ha llevado en nuestro caso a ofrecer por una hectárea de uva lo que aproximadamente produce en el año.

— Sin saber en qué fecha aparecería el Plan: si a los dos meses del DAIN o a los diecisiete años, como ha sucedido

d) Y desde 1963, en que el Plan aparece, continúan en la misma incertidumbre jurídica, con la agravante, además, de que entre otras contradicciones, el Plan pretende afectar términos municipales no comprendidas en el DAIN, y el I. N. C. se dispone a formular el proyecto de parcelación y llevarlo a cabo, aunque la presa no esté terminada, el canal ni comenzado siquiera y el agua tarde, como tardará, una decena de años en llegar a muchos sectores.

Un propietario, con carácter de símbolo, relata así el daño: «Quería transformar en regadío, pero ¿y si el Plan lo dictasen antes de ultimarse el proyecto y perdía el dinero y el esfuerzo invertidos en el mismo? ¿Y si el Plan me negaba para mí y mis hijos una reserva decorosa que justificase el esfuerzo? ¿Y si parte del regadío me lo declaraban no exceptuado y me lo expropiaban según los precios irrisorios de los que hay larga procesión en los *Boletines Oficiales*? ¿Cómo gasto doce millones en un regadío para que luego un Perito diga que no debe ser exceptuado de la expropiación y quede tal cosa como sentencia suprema a través de

la prohibición de recurrir al proyecto de parcelación? ¿Cómo edificar, mejorar, proyectar en definitiva para un futuro que no se sabe si durará meses o años y que puede traer para mi pequeña parte, dice otro, el que la absorba el solar de uno de los nuevos pueblos?» Y continúa el grande: «Para la transformación necesito doce millones; el Banco Hipotecario no me los da porque subestima mi finca, según corresponde por su inclusión en el DAIN, por su amenaza de expropiación y por las bajísimas indemnizaciones expropiatorias que obtendría. ¿De dónde, pues, consigo el dinero?»

Ninguna de estas cosas sucedería si los DAIN o, cuando menos, los Decretos del Plan, publicasen con ellos el proyecto detallado de la zona, en canales, redes, caminos, pueblos e instalaciones y se vinculasen al proyecto y plano presentados; pero si se hiciese así, no podría haber el impresionante despliegue de DAIN y Planes que hay en el *Boletín Oficial*.

XI.—VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL ESTABLECIMIENTO DE LOS LÍMITES MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE LAS INDEMNIZACIONES.

1. *Indicaciones previas.*

a) No tratamos ahora de calificar si los límites máximos y mínimos de las indemnizaciones que para la zona del Zújar fija el Decreto del Plan se adecúan al valor real de las fincas, se ajustan a las tierras, es decir, son justos, porque lo justo es aquello que se ajusta, encaja, conviene a la singularidad del caso que trata de regular.

Sabemos que son injustos; pero este tema conduciría a invocar el principio de iniquidad manifiesta como límite del poder arbitrario y a la alegación del artículo constitucional del Fuero de los Españoles, que prohíbe confiscar la propiedad, a lo que equivale pagarla muy por bajo de su valor, fuera de cuya igualdad la palabra indemnización carece de sentido.

b) Tampoco se trata de comparar la escala de precios del Zújar con otras de tiempos y Planes anteriores en cualquier clase que sean, porque las grandes oscilaciones de la coyuntura real y

monetaria en el mundo entero, que no en España solamente, harían inviable el procedimiento e inadmisibile el resultado.

c) Y no la comparamos, en principio, con la escala de cualquier otro Plan de la misma o parecida fecha, porque las razones dadas para el Zújar valdrían también para ésta, y una comparación positiva resultaría inconsistente, por desconocimiento de lo que fueren los dos extremos de la misma.

d) Ahora bien, hemos hablado de comparaciones positivas y de desconocimiento de lo que es; pero queda rigurosamente a salvo una comparación negativa, basada en un conocimiento de lo que no es, de lo que es evidente que no puede ser, aunque no podamos acertar o no podamos investigar qué es lo que sea.

En el desenvolvimiento lógico de todos los días hay infinidad de situaciones de este tipo, en las que se tiene la evidencia de que una cosa no puede ser como se predica, aunque de momento no entremos en cómo debe ser o no sepamos cómo realmente sea.

e) Este es el caso de los precios máximos y mínimos del Zújar, puestos en relación con la escala de precios que para el Plan del Bierzo se inserta en el mismo *Boletín Oficial* en que el Decreto del Zújar aparece.

De los montes del Bierzo y de las Vegas del Guadiana es notoria y sobradamente conocido lo bastante para afirmar que la relación de proporcionalidad que se da entre las dos escalas «no es la justa», sin entrar en cuál debe ser, y que por ello se atenta contra el principio de igualdad de que luego hablaremos.

2. *Comparación de escalas entre el Bierzo y el Zújar.*

He aquí el cuadro:

CLASES DE TIERRA	VALORACIONES	
	Zújar	Bierzo
1.—Labor primera	Máx. 21.000 Mín. 18.000	Máx. 60.000 Mín. 50.000
2.—Labor segunda	Máx. 18.000 Mín. 12.000	Máx. 45.000 Mín. 35.000
3.—Labor tercera	Máx. 10.000 Mín. 7.000	Máx. 35.000 Mín. 25.000
4.—Labor cuarta	Máx. 7.000 Mín. 6.000	Máx. 25.000 Mín. 10.000
5.—Prados secoano	— —	Máx. 110.000 Mín. 30.000
6.—Viñedos	Máx. 34.000 Mín. 7.000	Máx. 120.000 Mín. 30.000
7.—Montes	— —	Máx. 32.000 Mín. 6.000
8.—Sotos y alamedas (1)	Máx. 21.000 Mín. 8.000	Máx. 48.000 Mín. 35.000
9.—Huertas	— —	Máx. 325.000 Mín. 175.000
10.—Regadío	Máx. 39.000 Mín. 16.000	Máx. 215.000 Mín. 120.000
11.—Prados en regadío	— —	Máx. 225.000 Mín. 130.000

(1) Sólo eucaliptos.

3. *Comentario e historia.*

a) El Tribunal Supremo, que admitió los hechos notorios en la sentencia de 6 de julio de 1959, puede, en palabras de esta resolución judicial, considerar «sobrada y notoriamente conocida» la superioridad de valor de las tierras del Guadiana sobre las del Bierzo, y rechazar que el arbitrio del Plan del Zújar quebrante el límite de la igualdad valorando mucho más lo que vale menos, en sentido inverso al que correspondía.

¿La tierra de labor del Bierzo puede valer tres veces más que las del Zújar, cuando el Decreto del Bierzo exige a aquélla sólo el 75 por 100 de la productividad que el Decreto del Zújar exige a ésta?

¿Los prados y los viñedos en los montes de León, tres veces más que la uva de mesa que desde Guareña se exporta a Alemania?

¿En el Bierzo hay huertas que pueden tasarse a 325.000 pesetas, y en el Guadiana no hay ninguna, sino regadíos que no pasen de 39.000 pesetas?

¿Los regadíos y prados en regadío de los montes del Bierzo, 215.000 pesetas, y los de las vegas del Guadiana, 59.000 tan solo?

b) Arbitrariedad y desigualdad tan hirientes provocaron que no sólo el periódico local, sino dos grandes nacionales («ABC» del 9 de mayo y «YA» del 11 de julio) recogieron cartas sobre el caso, a las que nos consta que el I. N. C. prometió responder por la misma vía, sin que lo haya hecho, porque hay cosas que no tienen respuesta posible.

Y cuando las dan, aunque oficiosamente, es mejor que no lo hicieran, porque se ha dicho, aunque esto sea imposible probarlo, que los ínfimos precios del regadío en el Zújar se han puesto para impedir que los titulares los ofrezcan a la potestad expropiatoria, vista la crisis de las zonas en el Guadiana, del que se han ocupado el periódico «YA» y la revista «S. P.», en este año («YA» de 31 de mayo y «S. P.» de 1 de igual mes, pág. 209), y que los altos precios de ciertas categorías de tierras en León es ¡porque se han considerado casi urbanas!

4. *Conclusión.*

La desigualdad que se denuncia inevitablemente nace de que las valoraciones se hacen sin un estudio objetivo, y lo que no se ancla en la inconvencible realidad está intensamente variando, según de donde sople el viento del arbitrio.

Nosotros aquí en manera alguna impugnamos ni el sistema de valoración en las zonas regables, que, como inserto en la Ley, emanación formal del único poder soberano, escapa al control de los Jueces, ni siquiera la formidable potestad discrecional que dicho sistema concede para fijarlos; pero si el resultado obtenido, porque traspasa el límite que a cualquier poder discrecional opone el principio de igualdad o de interdicción de la arbitrariedad, al que antes nos hemos referido, y que recogen y amparan además del artículo 17 del Fuero de los Españoles, las formidables sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero y 6 de julio de 1959, comentadas en su trabajo *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria* por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, quien dice:

«Las declaraciones que se hacen en ambas sentencias sobre la tergiversación de los hechos, la ruptura de la congruencia o proporcionalidad y el atentado a la igualdad como vicios de fondo de los actos discrecionales, cuenta, sin duda, entre las más netas y categóricas de toda nuestra jurisprudencia. Tienen, además, un especial valor para evitar la falsa impresión que podría obtenerse del artículo 83, 2, de la Ley de la Contencioso, en el sentido de que el único vicio apreciable en cuanto al ejercicio de la discrecionalidad fuese la desviación de poder».

XII.—VIOLACIÓN TAMBIÉN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y, ADEMÁS, DEL DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA EN EL SEÑALAMIENTO DE LOS PORCENTAJES DE RESERVA.

1. *Declaración de principio.*

Nuevamente se insiste en la idea central de que la libertad que la Ley concede a los redactores del Plan para fijar las reservas

como cualquiera otra de las potestades arbitrarias semejantes, ni se impugnan en sí ni en su ampliación, mientras ésta no sobrepasa los cauces que le señala la misma Ley que la origina o los límites sustantivos de que tantas veces se ha hecho mención en el curso de este escrito.

Una reserva simbólica de una hectárea para cada propietario iría contra el principio de no desconocer la propiedad privada, sino de armonizarla con las necesidades colonizadoras que informa todo el espíritu de la Ley y está expresamente recogido en su artículo 10.

Una reserva que concediese a los propietarios absolutamente todas las tierras sin que resultara exceso ninguno distribuible entre colonos, iría contra el fin para el que la Ley fué creada.

¿Qué duda cabe de que en ambos casos, y por mucha pulcritud formal que guardase, se podría impugnar el Decreto del Plan, a pesar de la prohibición de recurrir, que, de otro modo, se convertiría en patente de corso para ir contra la Ley misma o contra los principios fundamentales del Ordenamiento jurídico?

2. Atentado al principio de igualdad.

Pues del mismo modo, la admisibilidad a la vez que la estimación del recurso se justifican en el triple hecho que sigue:

a) Los porcentajes de reserva que aparecen en el Plan del Zújar (margen izquierda del Guadiana) son inferiores a los que se señalaron en la zona gemela y colindante de Orellana (margen derecha del río).

b) Para agravar la reducción de las reservas se ponen en relación (siguiendo, eso sí, una costumbre que no por antigua deja de ser ilícita), con las que los interesados hayan podido obtener en las demás zonas del río; consiguiendo un procedimiento indirecto, pero eficaz, para todavía más disminuirlas, que no está autorizado por la Ley y va contra la naturaleza que ésta da a las zonas al considerarlas siempre como entidades autónomas, según la autonomía de cada canal, y al confirmar este criterio con las excepciones de las verdaderas zonas de ampliación, que son las que extienden un canal ya preexistente a tierras colindantes, como ha sucedido en las propias ampliaciones de Lobón y Montijo.

c) Contra lo que había sucedido no sólo en la zona de Orellana sino en todas las demás del río, se suprime el coeficiente complementario por hijos, en virtud del que cuando de la aplicación de las normas de reserva resultaba una superficie inferior al número de hijos del reservatario, multiplicado por 20 hectáreas, se añadía a la reserva básica obtenida lo que faltase para completar cifra.

El Plan del Zújar no admite este coeficiente de corrección, ni siquiera con un multiplicador más modesto que el de los anteriores, y producirá casos tan atrozmente injustos como éste:

Dos hermanos que en la partición igualitaria del padre recibieron cada uno una finca de 50 hectáreas, ambas colindantes.

El menor, cultivador directo y personal de uva de mesa de Guareña, con sus cinco hijos, recibirá, si no se pone remedio a tal disparate, 10 hectáreas, las mismas que conservará el mayor, que permanece soltero.

d) He aquí un triple atentado contra el principio de igualdad reconocido como límite sustantivo de las potestades discrecionales en la tantas veces citada sentencia de 6 de julio de 1959.

3. *Atentado contra el principio sustantivo de protección a la familia, recogido en el artículo 22 del Fuero de los Españoles, 12 del Fuero del Trabajo y en los principios programativos del Movimiento.*

Al suprimir el coeficiente complementario por hijos quebranta la anterior base constitucional, desarrollada y efectivamente aplicada en multitud de Leyes relativas a la seguridad social, plus familiar, premios de natalidad, tributación, vivienda, enseñanza y transportes.

El Estado, de tal manera, se contradice gravemente a sí mismo; pero además se da en el caso una contradicción interna.

4. *Contradicción interna del Decreto.*

Los redactores del Plan reducen indirectamente las reservas del Zújar, poniéndolas en relación con las de Orellana, por considerar que existe una íntima unidad entre ambas zonas.

Pues bien, si admiten esta unidad, tienen que aceptarla no

sólo en lo anterior que las favorece, sino en lo que les contraria, y conceder a Zújar los mismos porcentajes básicos de reserva que a Orellana, o cuando menos, el coeficiente complementario por hijos que allí se concedió.

Procediendo como lo hacen, incurren en una contradicción insoslayable y atentan contra el principio ético de indivisibilidad de las actuaciones y de los criterios, que han de adoptarse y mantenerse tanto en lo que aprovechan como en lo que perjudican.

XIII.—VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIDAD, RACIONALIZACIÓN Y CONGRUENCIA O PROPORCIONALIDAD DE MEDIOS A FINES, AL NO EXCEPTUAR PURA Y SIMPLEMENTE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY EL ISLOTE DE 2.500 HECTÁREAS QUE EN GUAREÑA-VALDETORRES SE DEDICA DESDE HACE MÁS DE CIENTO AÑOS A PRODUCIR Y EXPORTAR UVA DE MESA.

1. *Características del islote.*

De un estudio realizado en 1961 por los señores HIDALGO y CAMPOS, Ingeniero Agrónomo y Economista, respectivamente, resulta:

1.º *Datos agrológicos.*

a) «... la subzona de Guareña-Valdetorres, dedicada a la producción de uva "chelva de Guareña", constituye un verdadero islote entre tierras de características y vocación totalmente diferente, con delimitación coincidente desde el punto de vista geológico, biológico, edafológico y cultural» (págs. 56, 57, 85 y 86).

b) «... el clima de la subzona es el especialmente adecuado para la producción de la uva "chelva de Guareña", de alta calidad» (págs. 49 y 50).

c) «... la viña se encuentra sobre terrenos totalmente inapropiados para su cultivo en regadío, y que, por el contrario, tienen muy acusadísima e innegable vocación vitícola productora de uva de manifiesta calidad» (págs. 55 y 56).

2.º *Superficie.*

2.500 hectáreas.

Por ciento con relación a las 29.075 Ha. del Plan del	
Zújar	8,60 %
Por ciento con relación a las 130.000 Ha. del Plan Ba-	
dajoz	1,92 %

3.º *Propiedad y propietarios* (páginas 11 y sigs., 43 y 44).

a) Propietarios: 1.216.

b) Propietarios de menos de 10 hectáreas: 1.206.

c) Por ciento que representan en el conjunto: 99,17 %.

4.º *Producciones comparadas con las del regadio* (págs. 41 y 42).

	Producción final por Ha.
Vegas Bajas	23.800 ptas.
Vitícola de Guareña-Valdetorres	32.250 »
Diferencia a favor de esta última	8.450 ptas.

5.º *Aspectos sociales.*

a) Índice de ocupación por Ha. (pág. 44):

ZONA	Cultivos	Jornales por Ha.
Vegas Bajas	Regadio.....	74
Vitícola Guareña-Valdetorres	Secano.....	136
Diferencia por hectárea		62
Porcentaje a favor de Guareña.....		84 %

b) Empresa colectiva:

Integrada por los siguientes factores:

a') *Empresario agrícola*, que en ocasiones es un obrero. Dicho empresario aplica los conocimientos en el cultivo de la vid que ha adquirido a través de varias generaciones (podas racionales, aplicación de productos fitosanitarios, abonados periódicos, etc.), con lo que las producciones se elevan sobre los índices de 40 quintales métricos de trigo.

b') *El exportador*. Algunos se han asentado definitivamente con instalaciones frigoríficas para enviar la uva a Alemania y otros países europeos, donde cada vez encuentra más aceptación

El empleo que proporciona a la población de Guareña y pueblos limítrofes la campaña de uva resuelve la economía de la población obrera, que, como dijimos, muchos de ellos son propietarios de pequeñas parcelas de viña.

c') *Equipos especializados*. Es el fruto de una larga tradición, que ha venido a constituirse en una artesanía local. Mujeres de todas edades que trabajan en la elaboración de la uva para su envío a los mercados. Hombres que cortan y colocan el fruto y se encargan del transporte. Se constituye así un equipo de mano de obra especializada, que se envía a Málaga y otros lugares para realizar la preparación de la uva.

d') *La clientela*. Constituida por los mercados de Alemania, Suiza, Bélgica, Holanda y, por último, Inglaterra.

6.º *Gastos de transformación en regadío comparados con los de transformación en viñas* (pág. 34):

Secano a regadío	114.000 ptas.
Secano a viñedo	34.425 »

con la ventaja de que en Guareña no se trata de transformar a viñedo; ya existe.

7.º *Exportación* (págs. 22 y 23):

«La mayor trascendencia de la viticultura de la zona de Guareña estriba, no ya en sus caldos (del orden de hasta tres

millones de litros, es decir, casi unas 200.000 arrobas), sino en su exportación de uva de mesa.

En la actualidad se exportan unas 12.000 toneladas métricas por campaña, de las que el 70 por 100 salen en vagón de ejes intercambiables refrigerados y el resto en camión. Los envíos se centralizan en la estación de Guareña, donde existe una estación de acondicionamiento y de prerrefrigeración de la uva.

Esta estación cuenta con naves de preparación o acondicionamiento de la uva, para su envío en bandejas de 10/15 kilogramos, así como con cuatro cámaras capaces de 100 toneladas métricas cada una. También posee una fábrica de hielo de 20 toneladas métricas por día, con destino a la carga de los vagones refrigerados en donde dicha uva se transporta».

2. *El Plan del Zújar no respeta la unidad económica que antecede.*

En efecto, en vez de beneficiarla con carácter general y en bloque con una declaración legislativa de excepción, por ser tierras que razones económicas hacen «no de transformación conveniente» (hipótesis que se contempla al final de la letra a) del artículo 3.º del Decreto, y cuya calificación se entrega al arbitrio inapelable de su majestad el funcionario) se las somete al régimen general de la colonización de la zona y distribución de la propiedad, sin otro alivio que el formulario y puramente teórico que sigue:

Que si bien se exceptúan las tierras de viñedo de uva de mesa, los propietarios que hayan conseguido que en ellas se les localice la modestísima reserva que el Decreto concede (el que tenga 60 hectáreas de este cultivo quedará reducido a 10, y las restantes se arrancarán para una vez rasa la tierra transformarla en regadío) podrán pedir que se les aplace, hasta que se extinga la vida de las plantas, la obligación de arrancarlas y de hacer la transformación en regadío; pero no se les aplazará el pago de la derrama que les corresponda en las grandes obras, ni el soportar la carga de que éstas inmediatamente atraviesan las parcelas, dejándolas en muchos casos incultivables o asolándolas con el ejército de con-

tratistas, transportistas, camioneros, burreros y sus familias, chozos e instalaciones provisionales que, la experiencia comprueba, devastan una o dos hectáreas por cada 500 metros lineales de acequia, carretera o canal que construyen.

3. *Irracionalidad de este criterio.*

Existe una gran fábrica que llevan en Cooperativa numerosos productores, tiene una alta productividad, acreditada su mercancía y la coloca finalmente en el exterior, consiguiendo, a la vez que una buena renta particular, un beneficio para la economía nacional.

Si nos dijeran que se proyecta su demolición para sobre el solar resultante edificar otra fábrica distinta de productividad cuando más igual a la primera, y cuya mercancía tendría que abrirse mercado tanto en lo nacional como en lo internacional, con la incertidumbre propia del caso, opinaríamos radicalmente en contra del absurdo que significa destruir lo que ya existe y rinde, el derroche de la destrucción de lo antiguo y construcción de lo nuevo, la falta de renta de este gasto durante el tiempo que la nueva unidad tardará en producir y la incertidumbre de colocación y venta de la producción frente a la seguridad con que lo que se fabrica ahora se exporta al extranjero y origina una renta ya consolidada.

Pues bien, este es el caso del Decreto del Zújar frente al islote de producción de la uva de mesa de Guareña que se exporta a Alemania: pretende demoler una gran fábrica agraria que tiene cien años de solera, para sobre el terreno de su derribo construir la nueva fábrica de regadío, con el gasto de su implantación, donde antes había otra que no costaba nada, porque ya existía, con la ausencia de renta durante los años que tardan en producir los nuevos cultivos, con la casi certeza de que no rendirán más de los que hoy existen, y con la seguridad de que les será difícil encontrar el mercado internacional que hoy tienen los que se encuentran gravemente amenazados.

4. *Atentado a los principios que se citarán.*

Queda herido el principio de subsidiariedad entronizado en el criterio de la propaganda y abrumadoramente desconocido en la práctica, porque no sólo se suplanta a la iniciativa privada en vez de suplirla, sino que se trata de un caso en el que no hay nada que suplir.

Queda alcanzado el principio de racionalidad de las inversiones que tan buen sitio tiene también en el cielo de los consejos y de la teoría, puesto que se pretende invertir en puro derroche y donde no hace ninguna falta: colonizar y distribuir lo que ya está colonizado y distribuido.

Por la misma razón, se atenta al principio de congruencia o proporcionalidad de medios afines, reconocido en las tantas veces reiterada sentencia de 20 de febrero de 1959.

Se lesiona gravemente, además, el principio de igualdad, porque si el Decreto de 21 de septiembre de 1960, aprobatorio del Plan del Guadalquivir, exceptuó definitivamente y por circunstancias y razones análogas a las que acabamos de invocar, las tierras de olivar de verdeo, no se comprende qué motivo hay para no exceptuar en el Zújar las tierras de producción de uva de mesa, al no ser que se piense lo que rotundamente negamos, en el mayor peso político de Sevilla frente a Badajoz en el conjunto y se recuerden las agudas observaciones de RIPERT en su libro sobre *Las fuerzas creadoras del Derecho*.

XIV.—SÍNTESIS DE LAS VIOLACIONES SUSTANTIVAS Y SENTIDO DE SU ARGUMENTACIÓN.

Si hemos hablado de las violaciones de principio, en la fijación de los valores de las tierras a expropiar (capítulo XI), en los porcentajes de reserva (capítulo XII) y en el intento de destruir lo que ya está conseguido (capítulo XIII), sin agotar ninguno de estos temas y olvidándonos de otros, ha sido especialmente para que a través de ellos se advierta la agresividad del poder discrecional, y que tanto mayor es ésta cuanto con más rigor debe serle exigido que guarde los límites formales, cuya violación fué de-

nunciada en los capítulos IV a X, y fuera de los que la potestad arbitraria ni puede tener eficacia, ni autoridad, ni inmunidad jurisdiccional.

XV.—REFLEXIONES FINALES, A CARGO DE OTROS.

a) «Finalmente, la reforma administrativa... difícilmente puede triunfar sin... la crítica constructiva. La previa censura y la propaganda oficial pueden ser dañinas, porque fácilmente persuaden al público y hasta al mismo gobernante de que la perfección y el contento son universales, siendo evidente que si todo está bien no hay por qué mudarlo.

A mi juicio, nunca se insistirá bastante, sobre todo en los regímenes autoritarios, acerca de la necesidad de la crítica. En cualquier actividad humana la crítica es la más útil de las colaboraciones por lo que tiene de aportación o de alternativa, por el acicate que lleva consigo e incluso por el correctivo de la soberbia que significa.

Es tan notoria la necesidad de conocer diversidad de pareceres sobre cualquier cuestión que desde la antigüedad, y en tanto mayor medida cuanto más fuerte es el poder del gobernante o del soberano, se ha insistido en las ventajas del consejo. Hasta se ha llegado a institucionalizar la crítica. Así como el púgil, cuando carece de rival, apela al "punchingball", la justicia se organiza para que, frente al fiscal, exista siempre un defensor, la Iglesia introduce en las causas de beatificación el llamado "abogado del diablo" y su graciosa Majestad satisface un sueldo al jefe de la oposición parlamentaria contra su propio Gobierno» (JORDANA DE POZAS, en su discurso de recepción en la Academia de Ciencias Morales, a don Laureano LÓPEZ RODÓ).

b) «En una época en que, ha dicho agudamente JAHREIS, a la histórica pregunta de SAVIGNY: "¿vocación de nuestro tiempo para la legislación?", habría que contestar: más bien "condenación de nuestro tiempo a la legislación, a una legislación masificada" la posibilidad de afirmar el

imperio del Derecho sobre la Ley, de imponer al mortífero y penetrante (mucho más que cualquier otro) poder de hacer normas, el respeto a los valores materiales del Derecho es posiblemente la más alta de las misiones que quepa imaginar para un jurista. El Tribunal Supremo la ha asumido con una resolución, una sensibilidad para las exigencias del tiempo, una finura técnica, que hay que contabilizar ya como una ganancia definitiva de nuestro régimen administrativo, que queda así abocado desde ahora a una de las más emocionantes empresas que puede ofrecer la perenne lucha por la Justicia» (Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en su comentario a las sentencias de 20 de febrero y 6 de julio de 1959, bajo el título *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, núm. 30 de la «Revista de Administración Pública», pág. 166).

c) «Es de la esencia del poder judicial ocuparse de intereses particulares y dirigir complacidamente sus miradas sobre los pequeños objetos que se presentan a su vista; es también de la esencia de ese poder, si no acudir por sí mismo en auxilio de aquellos que son oprimidos, estar sin desmayo a la disposición del más humilde de ellos. Por débil que se le suponga a éste, puede siempre forzar al Juez a escuchar su reclamación y a responder a ella.

Tal poder es por ello especialmente aplicable a las necesidades de la libertad en un tiempo en que el ojo y la mano del soberano se introducen sin cesar en los más pequeños detalles de las acciones humanas, y donde los particulares, demasiado débiles para protegerse por sí mismos, están también demasiado aislados para poder contar con la ayuda de sus semejantes. La fuerza de los Tribunales ha sido en todos los tiempos la más grande garantía que se puede ofrecer a la independencia individual; pero esto es, sobre todo, verdadero en los siglos democráticos; los derechos y los intereses particulares estarían siempre en peligro si el poder judicial no creciese y no se extendiese a medida que las condiciones se igualan» (Alexis de TOCQUEVILLE, en *De la democracia en América*).