

# INTERES SOCIAL EN LAS RELACIONES DE DERECHO PUBLICO

## I.—LOS PROBLEMAS SOCIALES Y LA PROPIEDAD

**P**ROBLEMAS sociales no quiere decir que sean conflictos que surjan en la sociedad política o en la sociedad en general y que afectan a soluciones de carácter cultural, religioso, mercantil y aun económico, cuando no afectan a la economía laboral.

Problemas sociales hacen referencia a las relaciones entre trabajadores o funcionarios inferiores, respecto de patronos, empresas privadas, de servicios públicos o de la propia Administración, y en general afectan a las relaciones de las clases económicamente inferiores de la sociedad con otras clases superiores, o con organismos instituídos para protegerlas, como los de previsión.

Algunos autores restringen el contenido de lo social, por contraposición a Derecho individual, cuya manifestación principal es el contrato, al definir este derecho especial en la denominación ideada con más o menos acierto por Gurvitch (1), tendiendo a la forma de emanación, ya muy arraigada en la conciencia de algunos autores, como un derecho autónomo

---

(1). GURVITCH, *L'idée du Droit social*, 1932. *Eléments de Sociologie juridique*, págs. 146 y sigs., 1940.

de cada grupo particular, siendo su forma especial el estatuto autónomo (estatuto sindical, contrato colectivo de trabajo). En cuanto a la formalidad de emanación hay quien llama al Derecho social, como Derecho corporativo, o sea «aquel que emana de las entidades reales con voluntad colectiva, y se distingue en esto del individual» (2).

A las reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador se refiere García Oviedo —quien, por otra parte, delata el proceso de la fase convencional a la de la reglamentación legislativa— (3), y en muy idénticos términos se refiere Martínez Granizo (4) cuando le define como el con-

(2) Así, GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, págs. 155 y sigs., 1887.

(3) *Tratado elemental de Derecho social*, pág. 4, 1934. GARCÍA OVIEDO denuncia las denominaciones que con menos acierto, a su juicio, suelen darse al Derecho social. Así, Derecho obrero, Derecho de trabajo, Legislación industrial. También suele denominarse Legislación del trabajo. (Vid. BALELLA, *Lezioni di Diritto di lavoro*. Hay traducción española.) Vid. su *Nota acerca del nuevo Derecho social español*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núm. 148, pág. 530, 1940. MASSÉ-BOUVIER LAGUERRE, *Législation du travail et prestations sociales*. CASTÁN TOBEÑAS acepta para la nueva disciplina de protección a las clases débiles la denominación de Derecho social, en vez de Derecho laboral (así lo denomina ALFONSO MADRID), más circunscrito al obrero manual, tal como lo designaba en 1929 en su artículo *El Derecho laboral*, «Rev. Laboral», Valencia, noviembre-diciembre de 1929. Véase *El Derecho social. En torno a los diversos criterios de definición y valoración de esta nueva categoría jurídica*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», junio de 1941.

(4) *Derecho social*, en colaboración con GONZÁLEZ ROTHVOSS, pág. 19, 1935; GALLART FOLCH, *Derecho español del trabajo*, págs. 20-23, 1936, y FERNAINZ MÁRQUEZ, *Tratado elemental de Derecho del trabajo*, pág. 8, 1946. comprenden en el Derecho del trabajo las normas jurídicas que regulan la legislación del trabajo; pero entonces no se puede incluir en tal disciplina jurídica las normas sobre la previsión social. (V. la denominación de Derecho obrero en D. JOSÉ MANUEL ÁLVAREZ, *Derecho obrero*, 1933, página 13). Una concepción más amplia apunta PÉREZ BOTIJA para el Derecho del trabajo o laboral, como también lo denomina, considerando que «no puede reducir-

junto de normas o reglas dictadas por el Poder público para regular el régimen jurídico-social del trabajo y las clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores.

Hay quien, como Demófilo de Buen, opina que la legislación de trabajo no persigue la utilidad de una clase, sino el interés colectivo por el aseguramiento social (5).

El problema es de justicia distributiva, que, sin duda, conduce al aseguramiento de la paz social. Es decir, un fin que puede ser medio para otro fin. La justicia distributiva, como dice el P. Urdanoz, debe ser tenida como justicia social, como una parte integrante y complementaria del bien común, que es doctrina tomista pura (6).

Lo social se refiere para nosotros a las relaciones laborales o existentes entre trabajadores y empresas o Administración, y, en general, a las relaciones de cuantos sirvan a empresas y a la Administración y no están reguladas por normas de especialidad administrativa (7).

Se refiere también a todos los problemas de previsión, que afectan generalmente a las clases modestamente económicas

se a un conjunto de reglas legales» - quiere decir, sin duda, jurídicas—, mas que ofrece en su *substratum*, en sus efectos y en su motivación, innegable motivo político-económico. (*El Derecho del trabajo*, pág. 25.)

(5) Prólogo del libro de D. SALVADOR ALARCÓN, *Código de trabajo*, t. I.

(6) *La justicia legal en el nuevo orden social*, en «Ciencia tomista», t. 68, 1944, pág. 219.

(7) Aunque parece pretender SCILLE (*Précis de Législation industrielle*, volumen 1, 1927, págs. 1 y 2), entender el concepto de la legislación industrial, en sentido amplio (V. BRY, *Cours élémentaire de Législation industrielle*, 1912, página 12; PIC, *Tratado elemental de legislación industrial*, trad. esp., pág. 2), como Derecho común y no de clase, estamos muy lejos de que esto sea así; sin embargo, reconoce que en un sentido estricto - o también *legislación obrera* - es un cuerpo de leyes y reglamentos que rigen las relaciones de los patronos y de los asalariados.

y también hace referencia a cualquier género de protección de estas clases.

No hay que confundir lo social con lo sociológico, pues mientras éste, como más genérico, hace referencia a las relaciones entre sí en orden espiritual, cultural, racial, económico, lo social concentra su atención más bien a las relaciones entre los hombres en su aspecto económico, agrupando, hoy por hoy, los hombres por esta razón económica y subagrupándolos en órdenes por una razón profesional, y así se habla de clases plutocráticas, clase media y clase proletaria; y dentro de éstos en órdenes: industriales (comprendidos los comerciantes en gran escala), financieros o banqueros y terratenientes, entre las plutocráticas; burgueses o pequeños rentistas, comerciantes, funcionarios públicos, empleados, artesanos y miembros de profesiones liberales, a su vez, corporativamente colegiados: médicos, abogados, arquitectos, ingenieros, incorporados a la clase media, y en la tercera clase o proletaria, obreros y campesinos, y estos grupos, a su vez, subdivididos en arrendatarios y jornaleros.

Los sociólogos a lo Comte (8) no tienden a suprimir ninguna clase, más bien convertir la sociedad en castas, al faltar los principios espirituales basados en el origen monogenético del hombre, pudiendo considerar algunas razas superiores intelectual y moralmente, como la indo-europea. Esta era precisamente la tesis nazista.

En lo social, Marx, partiendo, como Comte, de principios materiales, concluye en la desaparición de las clases sociales en el sentido económico de que hablamos.

Habrá un período de dominio, de transformación revolu-

---

(8) Vid. *Cours de Philosophie positive*, t. VI, 1842, págs. 508 y sigs.

cionaria, entre el sistema de la sociedad capitalista a la comunista; de dictadura del proletariado, decía Marx en la Carta a los jefes socialistas del Congreso de Gotha, 1875, para dar al traste con el sentido de clase económicamente diferenciado —si bien haya diferenciación del trabajo—, a la que todos pueden concurrir. Mas la realidad política y social (Rusia lo muestra hasta la evidenciam) es que las clases no han desaparecido.

Llevando los rusos treinta años de ensayo marxista, y ya han formado una clase diferenciada del resto de los ciudadanos, que son los comunistas, que se distribuyen los cargos políticos, desde los más altos Comisarios del pueblo a los más bajos Comisarios políticos y que transmiten por herencia —pues la familia no ha desaparecido— mediante la educación ambiental que hacen de sus hijos y descendientes, preparándolos para el mando político, sin que para ello sea preciso rectificar el criterio actual de clases, o sea de la distinción de grupos humanos por la diversa situación económica del individuo, asociado a la idea de herencia, por lo general, y sin que sea esencial la característica de la profesión, al menos en sentido específico; a lo más podría influir la profesión intelectual en sentido genérico.

Pero eso ya lo prevía Sorel, por lo que pretendió revisar el marxismo, a lo que propendió en *Les Reflexions sur la violence*, mediante los Sindicatos; de esta suerte los obreros podrían prescindir de la dictadura de los intelectuales que pretendieran conquistar el mundo de la política.

Efectivamente, la diferenciación de salarios y remuneraciones, atendida a su progreso o en razón directa a un orden intelectual (ingenieros, médicos, químicos, etc.), aunque también, a veces, el rendimiento según el principio stajanovista,

trae consigo en la Rusia soviética la creación de una nueva clase, no proletaria ciertamente, puesto que propiedad privada, al menos la industrial y urbana, está absolutamente prohibida, empero sí una burguesía comunizante y transmisible a los familiares por mimetismo y medio ambiente, y hasta por un mayor bienestar que produce ese aumento de remuneración, que, al no ahorrarse numerario, se gasta, y con ello se lleva al hijo de éste, burgués, a aficionarse a las labores de sus mayores y no a las rudas y manuales de la industria o del campo, para las que no están preparados.

En una sociedad cristianizada, creyente en un mismo origen humano, un mismo destino y la salvación de las almas; en una sociedad de hermanos en Cristo no puede haber escitas ni judíos; según la expresión paulina, no puede haber castas de sangre ni clases económicamente cerradas. Podrá haber diferenciaciones profesionales, con un tenor de vida diferente por razón del rango profesional; pero no será de tal suerte distante que llegue a constituir una *capitis diminutio* humana para los componentes de una determinada clase, que pertenezcan a un rango inferior profesional de forma que falte de lo necesario para subsistir al cabeza de familia y a ésta, para perfeccionarse espiritualmente, o que sus miembros, si tienen condiciones, no pueden alcanzar un grado superior dentro de esa jerarquía profesional a que hicimos referencia. Es decir, que el hijo del ajustador no pueda ser perito o ingeniero industrial, y que el hijo del actuario judicial pueda llegar a ser juez o magistrado, o pasar a un orden profesional de distinta naturaleza y socialmente superjerarquizado.

Hacia el bien común, según la teología tomista, que ha de comprender el interés público, o de la comunidad general (servicios públicos, dominio público, etc.) y el interés social,

mejoramiento y bienestar de las actuales clases económicamente débiles, debe propender la sociedad; bien por impulso propio, o por órdenes dimanantes del Poder público poniendo en práctica las Encíclicas y los mandatos Pontificios, pueden resolverse los llamados problemas sociales.

Un algo más que la *socialpolitik* germana, sin una transformación del régimen del asalariado en el de sociedad y sí en la evolución del latifundio en pequeña propiedad; sin perjuicio de que la agrupación o asociación circunstancial de propiedad, tratándose de la agrícola, o de carácter permanente, separando la idea abstracta de los propietarios, en las industrias; ya mediante la sociedad misma, si la mecanización, electrificación o quimificación de las explotaciones así lo requiere.

Desde un punto de vista, creemos más bien social que político, hay quien se refiere, pues, a una nueva ciencia llamada Comunomía, en cuanto tiende a facilitar normas encaminadas al bien común, así Larraz (9); y decimos más bien social, en cuanto tiende a elevar clases sociales, lo que puede hacerse por la sociedad misma, o si ésta es inoperante, por la intervención estatal.

La política social y económica de futuro, la actividad ordenadora del Estado, de los Municipios, de los institutos profesionales, no podrán alcanzar de manera estable su alto fin, que es la verdadera fecundidad de la vida social, y el rendimiento normal de la economía nacional, si no es reglamentando y tutelando la función vital de la propiedad privada en su valor personal y social. Cuando para este fin sea un obstáculo la distribución de la propiedad, cosa que ni necesaria-

---

(9) *La meta de dos revoluciones*, pág. 240.

mente ni siempre es objeto de la extensión del patrimonio privado, el Estado, por el interés común, puede intervenir para regular su uso o también, si de otra manera no se puede proveer equitativamente, decretar la expropiación dando la indemnización conveniente.

En un sentido de una mejor distribución de la riqueza, de convertir el menor por el mayor número de propietarios, y si esto no fuera posible, que no esté en pocas e inermes manos, pensaron y escribieron los últimos Sumos Pontífices (10).

Así León XIII afirma en la *Rerum Novarum* que «poseer algo como propio y con exclusión de los demás es un derecho que dió la naturaleza a todo hombre». Añade, «que aquel dictamen de los socialistas, a saber: que toda sociedad ha de ser común, debe absolutamente rechazarse», pero deja a la actividad de los hombres y a las instituciones de los pueblos la delimitación de la propiedad privada, es decir, condicionada al trabajo y al interés social que rige el Poder público. Su Santidad Pío XI, en la *Quadragesimo anno*, hace suya la doctrina de León XIII y sostiene «que el derecho de propiedad privada fué otorgado por Dios Creador de los hombres», y «que emana no de las leyes humanas, sino de la misma naturaleza» (11); Pío XII confirma las enseñanzas de sus predecesores diciendo que «el orden natural que deriva de Dios, requiere también la propiedad privada» (Quincuagésimo aniversario de

---

(10) El rico debería temer las exigencias del derecho de propiedad, contrarias a la cimentación de las riquezas y a la expoliación de las masas. El pobre debería esperar del derecho de propiedad la redención de su miseria. Es el pobre el que con más lógica debe invocar el derecho de propiedad. (R. DE JURE, *El Derecho y el régimen de propiedad*, «Ecclesia», n. 456, 8 de abril de 1950, pág. 14.

(11) P. NARCISO NOGUER, *La Encíclica «Quadragesimo Anno»*, págs. 102 y 103.



la *Rerum Novarum*). Pero asegura Pío XI que, «negado o atenuado el carácter social y público del Derecho de la propiedad, por necesidad se cae en el llamado individualismo», al menos se acerca uno a él; de semejante manera, rechazado o disminuido el carácter privado e individual de ese Derecho, se precipita uno hacia el colectivismo.

Una más justa distribución de la riqueza es la tesis pontificia—muchos propietarios, según León XIII—, lo cual se consagra y confirma en este párrafo de Pío XI, en la *Quadragesimo*: «Dese, pues, a cada cual la parte de bienes que le correspondan, y hágase que la distribución de los bienes creados vuelva a conformarse con las normas del bien común o de la justicia social, porque cualquier persona sensata ve cuán más grave daño trae consigo la actual distribución de bienes por el enorme contraste entre unos pocos riquísimos y los innumerables pobres.»

Mas no empece ello a la exigencia de una propiedad nacional de dominio público o para los servicios públicos.

Con razón dijo Pío XI en la *Quadragesimo anno*: «se habla de que cierta categoría de bienes ha de reservarse al Estado, pues lleva consigo un poder económico tal, que no es posible permitirlo a los particulares», y Pío XII amplía el principio de contenido social afirmando en su mensaje de septiembre de 1944 que «las asociaciones cristianas están de acuerdo con la socialización en los casos en que aparece realmente exigida por el bien común», y en el discurso a los trabajadores italianos pronunciado el 11 de marzo de 1945 insiste en lo mismo, afirmando que «las Asociaciones cristianas están de acuerdo con la socialización en los casos en que aparece realmente exigida por el bien común, es decir, como el

único medio verdaderamente eficaz para remediar un abuso o para evitar un despilfarro de las fuerzas productivas del país».

Coordina el Santo Padre, felizmente reinante, la libertad individual, el derecho familiar y la economía social y de clase, en el discurso pronunciado el día 7 de marzo de 1948, dirigiéndose a los miembros del Congreso de Política de Intercambios Comerciales internacionales promovido por la Confederación General Italiana de Comercio, con estas frases:

«La vida económica, la vida social, es vida humana y, por consiguiente, no se puede concebir sin libertad. Pero esta libertad no puede ser ni la fascinadora ni engañosa fórmula de hace cien años, es decir, de una libertad puramente negativa de la voluntad reguladora del Estado, ni siquiera la pseudo-libertad de nuestros días, de someterse a las órdenes de organizaciones gigantescas. La genuína y sana libertad no puede ser más que la libertad de hombres que, sintiéndose sólidamente ligados a la finalidad objetiva de la economía social, están en el derecho de exigir que la ordenación social de la economía, lejos de traer consigo el mismo atentado contra la libertad para elegir aquellos medios mejores que le han de llevar a este fin, les garantice y les proteja. Y este mismo valor, por la misma razón, ya se trate del trabajo independiente o del trabajo dependiente, porque, por lo que toca al fin de la economía social, todo miembro productor es sujeto y no objeto de la vida económica.» Y condena al abuso de la propiedad en estas palabras: «Igualmente querríamos abstenernos de calificar la conducta práctica de algunos autores de derecho de propiedad privada, que, con su manera de interpretar el uso y el respeto a la propiedad misma, consigue, me-

por que sus adversarios, poner en peligro esta institución tan natural e indispensable para la vida de la humanidad y, especialmente, de la familia.»

## II.—EL INTERÉS SOCIAL COMO RAZÓN JUSTIFICATIVA DE LA EXPROPIACIÓN (12)

La expropiación puede ser justificada no sólo por razón de una utilidad pública frente a una utilidad privada, sino por un interés social, en el que la utilidad pública pueda no aparecer inmediatamente, como ocurre en las propiedades inexploradas; que no proporcionan, pues, un interés individual inmediato ni social de forma mediata o inmediata.

No cabe duda que la propiedad se justifica por interés social, por su destino social, y conste que esto no es doctrina socialista, ni fascista, ni sindicalista, sino meramente católica. El hombre precisa el estímulo para aumentar riquezas con su trabajo y realizar o convertir jurídicamente estas riquezas en propiedades, las cuales, siendo objeto de explotación, dan lugar a cubrir en gran parte o en totalidad las necesidades de un determinado país.

Ello no se opone a la administración de la propiedad privada, pero ésta cumple o debe cumplir su fin social.

La propiedad privada se justifica, según Santo Tomás de Aquino, no sólo por las necesidades esenciales y legítimas de la naturaleza humana, sino por las necesidades de la buena

---

(12) Cons. GARCÍA OVIEDO, *Concepto moderno de la expropiación forzosa*, 1927, págs. 114 y sigs.; mi obra *Expropiación forzosa. Su concepto jurídico*, 1928, págs. 116-120, y, en el mismo tomo, MARTÍN RETORTILLO, *Algo sobre la expropiación forzosa. Nuevas orientaciones*, págs. 188 y sigs.

gestión. Considerada en sí no justificaría la preferencia sobre una cosa de una persona sobre otra, mas si se considera en relación a las comodidades de la cultura y de su utilización general, es mejor se disfrute por un solo y exclusivo poseedor (13), considerando, por tanto, lícito —a veces indispensable— al hombre poseer cosas propias en cuanto a la potestad de administrarlas y distribuir las (*potestas procurandi et dispensandi*); en cuanto a su uso, en cambio, no debe tenerlas como propias, sino comunes, socorriendo las necesidades de los demás (14). Es la doctrina de Domingo Soto, parece que como derivada del dogma de la Comunión de los Santos, empero adviértase que esto reza sólo para los miembros de la Iglesia Católica, y la doctrina tomista es mucho más universal: atañe al género humano (15).

No de otra manera interpreta León XIII en su Encíclica *Rerum Novarum* el destino de la propiedad al decir que, aunque dividida la tierra en propiedades privadas, no deja de servir a la común utilidad de todos, atendido que nadie entre los mortales deja de alimentarse de los productos del campo. Y es que sus frutos son para los hombres, aunque su importe pueda ser para uno solo. Aun siendo individual la propiedad, persigue un fin social. Y esta teleología social que da el sabio Papa la confirman unas palabras de la misma *Rerum Novarum* al preguntarse qué uso debe darse a las cosas externas, y respondiendo que no debe tener el hombre las cosas externas como propias, sino como comunes; es decir, de tal suer-

(13) *Summa Theologica*, II.<sup>a</sup>-II.<sup>a</sup>, Q. 57, art. 3.

(14) *Summa. Ibidem*, Q. 56.

(15) Vid. *El concepto cristiano de la propiedad*, por GUILLERMO GARCÍA VALDEGASAS, «Boletín de la Universidad de Granada», 1948, núm. 85, págs. 374 y 375.

te que fácilmente les comunique con otros cuando éstos las necesiten. Por lo cual dice el Apóstol: «mandé a los ricos que den y que se partan francamente.» Y Pío XI, en la *Quadragesimo anno* reafirma este concepto finalista social de la propiedad al decir que «pertenece a los que gobiernan la sociedad, cuando la necesidad lo reclama, determinar a la luz de la ley natural y divina, el uso que los propietarios podrán hacer o no de sus bienes». «El Creador los ha instituido, agrega, para utilidad de la vida humana.»

Por la improductividad de la agricultura, o de la industria, que puede ocasionar la paralización mercantil, si a pesar de existir excelentes tierras, pero incultas, las clases productoras y campesinas se proletarizan y mueren de hambre, delante de los incultivos fondos de los absentistas, está justificada la expropiación de la tierra y de los medios de producción por razones de interés social, que resulte a la larga en una verdadera utilidad pública, si no se puede dar solución al problema por los medios de economía privada.

Permitir dejar la tierra y las industrias improductivas por falta de iniciativa, y cientos de campesinos y obreros en paro forzoso por un falso concepto de la propiedad, sería un egoísmo individual reprochable por Ética cristiana y condenable por el Derecho, el cual, si no puede alcanzar a la intención, y, por lo tanto, aplicar la pena intimidatoria, sí utilizar los medios de poder público para que a la propiedad estéril por omisión voluntaria del hombre, se le asigne su cometido, expropiándola, bien para encargarse de la explotación privada la Administración (sea central, local o de establecimientos públicos), ya para entregarse a los propietarios.

No han faltado en nuestra Patria grupos sociales que pro-

pugnaron por una mejor y más justa redistribución de la propiedad.

Me refiero al Grupo de la democracia cristiana. Decían así en un manifiesto en febrero de 1935: «Para los obreros campesinos, el acceso a la propiedad. El Ministro de Agricultura Sr. Jiménez, a cuya orientación social rendimos el homenaje de nuestro aplauso, les va abriendo por ahora dos caminos: el de un contrato justo de arrendamiento que sea, además, para los obreros como la escuela de aprendizaje de la técnica agraria, y el de la parcelación. La tierra que se le encomiende debe ser, en lo posible, patrimonio familiar permanente.»

La propiedad privada ha sido transformada jurídicamente en dominio público por expropiación forzosa en virtud del derecho de la Administración a verificarlo por necesidad pública, en un principio, luego por utilidad común, según consignan las Constituciones de 1837 (art. 10) y 1869 (art. 14), y más tarde en el resto de la legislación del pasado siglo por utilidad pública, concepto más restringido que el de utilidad común. Así el art. 10 de la Constitución de 1876 y el 347 de nuestro Código civil y la ley de 10 de enero de 1789.

Empero, de todas formas, es necesario subrayar previamente que la utilidad pública no exige la transformación de la cosa expropiada en cosa de uso público, sino simplemente en cosa de dominio público. La clave del concepto está, pues, si el dominio privado puede forzosamente transformarse en otra dominialidad privada, no ya en dominio público, no destinado al uso público, transformación jurídica muy generalizada en el mundo.

Y así se señalan razones de índole cultural y espiritual como justificativas de la expropiación, que indudablemente, parecen superar el simple concepto de «riqueza nacional», atri-

buido también al dominio público, que no es de uso general, de nuestro Código civil (art. 339, núm. 2). A ellas alude una ley de Wuttenburgo de 20 de diciembre de 1880, e incluso el Estatuto sardo (art. 29), en el que se habla de «interés público» (16). En tales supuestos y en los que vamos a analizar seguidamente, late, indiscutiblemente, el pensamiento de la función social de la propiedad.

Ya en 1902, 1912 y 1915 se dictaron en Francia disposiciones en las que por motivos sanitarios, e incluso estéticos, se autorizaron expropiaciones de zonas, destinándolas a la parcelación de solares para su venta. Vemos aquí cómo la causa de «utilidad pública» casi se transforma en utilidad social en la que, propiamente, no hay transformación en propiedad pública (17). Pero muy particularmente la ley del año de 1918, incluso para recuperar la plus valía de los solares apartados por las alineaciones (18).

Semejante, en la legislación italiana, por idénticos motivos, una ley de 30 de noviembre de 1919 (19), autorizó la reventa al Municipio expropiante.

La expropiación, no sólo para saneamiento de barrios y bloques insalubres, sino de solares para construir casas de precio medio y barato, lo autorizaba la ley prusiana de 28 de marzo de 1918, y otras posteriores que se dictaron en Alemania sobre embellecimiento de ciudades.

En nuestra Patria debemos citar el antecedente de las leyes

(16) V. LUCIFREDI, *Le prestazione obbligatorie in natura dei privati alle pubbliche amministrazioni*, pág. 162, nota 1.

(17) V. BELIN, *La notion d'utilité publique en droit administratif français*.

(18) V. LAINVILLE, *Rapport de L'union des villes et communes de France, La expr. por causa de utilidad pública*, «IV Congreso internacional de ciudades y organismos locales», pág. 124.

(19) V. LUCIFREDI, ob. cit., pág. 163, nota 1.

desamortizadoras, aunque en la práctica su resultado fuera contrario.

Hemos de reiterar que la fundamentación de tales supuestos no es más que esa noción de la función social de la propiedad que tan gran transcendencia tiene en la actualidad y mayor ha de alcanzar en el futuro.

Pero, ¿quiere decirse que aun en tales casos ha de pasar forzosamente la cosa expropiada por utilidad social a la propiedad de la Administración? Así se deduce de las leyes señaladas, aunque después se autorice la reventa. Pero es incuestionable que en el futuro ha de ampliarse tal concepto en beneficio de particulares.

A nuestro juicio, en resumen, cabe sostener la expropiación, o sea la transmisión forzosa de la propiedad para el logro de una mayor productividad económica, pero quizá sin necesidad de transformación jurídica, sino simplemente trasladando la propiedad; y que de ordinario ha de hacerse en beneficio de otro particular, en favor de clases débiles, de clases campesinas o trabajadoras o, por lo menos, asociándolas a la empresa. Este es nuestro concepto del interés social como causa justificativa de la expropiación.

En la legislación extranjera hay antecedentes claros. Dejando a un lado la legislación de la Rusia soviética, cuyo criterio es comunista estatal, los fundamentales son los artículos 153 y 154 de la Constitución de Weimar, en donde ya se admite francamente como causa para la expropiación la función social de la propiedad. A su imitación, las Constituciones en la primera potsguerra mundial; verbigracia: Yugoslavia (art. 371), Checoslovaquia (art. 109), Hungría, etcétera. Fuera del continente europeo, es Méjico en donde se ha llegado a un sentido más avanzado de expropiación forzosa.



por interés social, en la ley de 1936, que produjo incluso reclamaciones diplomáticas principalmente en los Estados Unidos, los que impidieron el cumplimiento total de aquélla. En la ley se señalaba una indemnización, pero no con el carácter de *previa*. Circunstancia que promovió también reclamaciones de las Cámaras de comercio mejicanas.

Modernamente se recoge el principio, aunque no de un modo claro, en los arts. 38 y 40 de la reciente Constitución italiana. Se habla de expropiación por «interés general», aunque se proclama la función social de la propiedad y se determinan, en el art. 40, la posibilidad de limitaciones, que, indudablemente, son auténticas expropiaciones por interés social (20).

Igualmente parece haber un esbozo del concepto en el preámbulo de la Constitución francesa, aunque no en el sentido que hemos dado al interés social, sino en el de socialización de la propiedad (21).

En el art. 145 de la Constitución brasileña de 18 de octubre de 1946 se prescribió «que el orden económico debe ser organizado de acuerdo con los principios de *justicia social*, considerando la libertad de iniciativa con la valorización del trabajo humano. (Véase Dana Montaña, *Justicia y reforma constitucional*, 1948, págs. 55 y 56.)

La noción de función social de la propiedad queda garantizada en el art. 17 de la Constitución argentina, reforma-

(20) En la actualidad, el Parlamento se preocupa de encarnar en ley el precepto constitucional.

(21) En el art. 36 del proyecto aprobado por la Asamblea Nacional el 19 de abril de 1946 y sancionado en el *referéndum* del 5 siguiente, se decía (artículo 36) que el derecho de propiedad no podía ser ejercido en contra de la utilidad social.

do en 1949, sometida aquélla a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad general, y justificando la expropiación forzosa no sólo por causa de utilidad pública, sino por interés general —sin duda en el sentido que nosotros damos de interés social—, previa indemnización.

En los estudios de la Unión de Malinas encontramos —dentro de la doctrina social católica— bases y razones sociales para la transformación social de la propiedad. La Unión sigue para ello el pensamiento del Cardenal Mercier, y ha dado cobijo a cultivadores sociales españoles. Uno de ellos —don Severino Aznar— aún llegaba, por razones de interés social, a la expropiación de los latifundios industriales, pues no otra cosa significa el accionariado obrero. Es, pues, recogida en el Código social de Malinas la concepción social de la propiedad.

No hemos de insistir sobre el punto de vista de la democracia cristiana, ya insinuado.

Modernamente, un hacendista ilustre, el señor Larran, ya aludido, en *La meta de dos revoluciones* (22), refiérese, y aun propugna, un criterio moderno de transformación social de la propiedad, incluso industrial, al decir que no puede ocultar su pensamiento «respecto de una cierta y determinada leva técnica del capital, variable de país a país, en función de su situación financiera, la cual sería destinada no a cubrir obligaciones de la Hacienda, más a dotar, junto con lo que resultare de la descentralización del sistema de seguros sociales, esa nueva estructura, esa nueva *sozialpolitik* de que he hablado, que vincule más fuertemente a los trabajadores a las

---

(22) Op. cit., pág. 46.

respectivas empresas o, según los casos, al respectivo gremio de empresa».

Una propiedad limitada sería tiránica, como diría Cimbali, respecto de los mismos individuos, y anárquica para la sociedad.

Por eso el Derecho interviene modificando las formas de propiedad, cual sucede en la redención de censos y foros, sin que otorgue un derecho preferente al Estado y a las Corporaciones públicas locales, sino una facultad de expropiar un derecho dominical para cedérsele al dueño del dominio útil, como ha sucedido en España con la Ley de 20 de agosto de 1873 y la disposición más reciente de Primo de Rivera (1926), que luego examinaremos, por las cuales el forero podía redimir voluntariamente el foro capitalizando la pensión anual. El interés social encauza la cuestión relativa a la transformación de la gran propiedad privada en un sentido a la vez social e individual, con un criterio que llamaremos de equilibrio distributivo.

La expropiación por razones de utilidad social se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo e inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

Así acontece, por ejemplo, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización entre campesinos, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos es indudable que los directamente beneficiados son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero, a la postre, lo es la sociedad, por la in-

terdependencia que la vida moderna ha establecido entre éstos y aquéllos.

Examinemos estos casos en nuestra legislación: A) Construcción de viviendas. B) Colonización y repoblación interior.

#### A) CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

Entre las causas por interés social tenemos la escasez de viviendas, lo cual produce la carestía de alquileres ante una gran demanda. De suerte que, no ya por sanidad, según el artículo 125 del Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924, para lo cual están facultados los Ayuntamientos a expropiar las casas insalubres, sino que, para fomentar las viviendas, pueden éstos expropiar terrenos no edificados, así como también otras Corporaciones oficiales, las sociedades de todas clases y los particulares (art. 44 de la Ley de 10 de diciembre de 1921). La escasez de viviendas da lugar a este derecho de expropiación de los particulares para construir casas. Es un verdadero interés social el fomentarlas.

La ley de creación del Instituto de la Vivienda de 19 de abril de 1939, en su art. 9.º, y el Reglamento para su aplicación de 8 de septiembre del mismo año de 1939, concede el beneficio de expropiación para adquirir solares necesarios para la construcción de viviendas protegidas. No se habla de declaración de interés social, sino de utilidad pública, aprobado por Orden ministerial; pero, en realidad, se trata de beneficiar clases modestas, y entre los constructores se encuentran no sólo los Ayuntamientos, sino los sindicatos, las organizaciones del Movimiento, las empresas para sus trabajadores, las sociedades benéficas de construcción, las cajas de ahorro, los

particulares para sí y las cooperativas de construcción, y hasta entidades y particulares pueden construir para explotación en renta, si las viviendas se alquilan a intereses reducidos.

En el preámbulo de la ley de Ordenación de solares de 15 de mayo de 1945 se dice:

«La carencia de viviendas es uno de los más graves problemas que afectan a toda la nación. Al intento de la construcción para solventar esta realidad de solución inaplazable se oponen diversos obstáculos, entre los que se encuentra la carestía del material y la especulación de solares.» Y se agrega que:

«Sin perjuicio de las medidas que se han adaptado y se llevan a la práctica, en lo futuro, para hacer que el precio de los materiales de construcción entre en cauce de valor normal, surge la obligación y deber de poner límite a los excesos de la propiedad de solares, armonizando el interés público con los justos derechos de la propiedad privada.»

Estas medidas son el declarar en venta forzosa los solares sin edificar y las edificaciones paralizadas o ruinosas, durante dos años, para fomentar la construcción y la economía de las rentas en favor de los Municipios y de particulares —sin necesidad de una especial y previa declaración de utilidad pública— en los términos municipales de más de 10.000 habitantes o asimilados por el Gobierno.

El Decreto-ley de 19 de noviembre de 1948, por el que se modifica la Ley de 25 de noviembre de 1945, sobre viviendas bonificadas, promulgada con el fin de promover viviendas para la clase media, concediendo exenciones de impuestos y tasas y autorizando créditos para construcción, otorga, a quienes se propongan construirías, el derecho de expropiación forzosa, y con carácter urgente, de terrenos, cuando

se acredite que la ejecución de un proyecto de notoria importancia social deba hacerse en unos terrenos determinados, y se demostrare que el propietario de los mismos se hubiese negado a efectuar la venta a un precio razonable (23).

## B) COLONIZACIÓN Y REPOBLACIÓN INTERIOR

La colonización de terrenos incultos y la repoblación de yermos y montes implica un interés social, de una parte, de la clase agraria menesterosa; de otro lado supone la ventaja nacional de enriquecerse la agricultura y las forestas nacionales.

La Ley de 30 de agosto de 1907 ha dado un pequeño avance en pro de las clases y familias depauperadas, adjudicándolas lotes por la Junta Central de Colonización, imponiendo determinadas condiciones; mas no obliga a enajenar a las corporaciones y particulares los terrenos de su propiedad incultos o mal cultivados.

Sólo el art. 3.º se refiere, no muy explícitamente, al caso precedente, expresando que deberán enajenar los pueblos (Municipios y pueblos agregados, hoy entidades menores) sus bienes propios, declarados enajenables y pendientes de venta en el Ministerio de Hacienda, bien por iniciativa de la Junta central mencionada, bien a solicitud de cualquier vecino del pueblo interesado, y entonces es requisito esencial que lo autorice el Gobierno.

En junio de 1921 se presentó al Congreso, por el Minis-

---

(23) Art. 7.º D. L. 19 noviembre 1948.

terio de Trabajo, un proyecto de ley de colonización de los montes y terrenos propios del Estado, de los Municipios y pueblos, así como los de aprovechamiento comunal, las dehesas boyales y los montes de utilidad pública cuando rindieran mayor beneficio. Asimismo se declaraban en dicho proyecto sujetos a la «colonización los bienes particulares abandonados e incultos, como cotos de caza o dedicados a ganado de lidia». La acción para denunciar esas fincas sería pública. El pago de las «expropiadas» se haría en valores de la Deuda perpetua al 4 por 100. Se establecían en el proyecto tres formas jurídicas de colonización: a), el patrimonio familiar; b), los arrendamientos colectivos, y c), las colonias agrícolas. Quedaban exentos los terrenos sujetos a colonización en toda clase de contribuciones e impuestos, disfrutando las Asociaciones cooperativas de las exenciones tributarias de los Sindicatos agrícolas establecidos por la Ley de 28 de enero de 1906.

No se puede dar prueba más clara del reconocimiento del «interés social», no sólo para limitar la propiedad, sino para expropiarla, cuando aquélla no se cultiva debidamente. El proyecto ha sido uno de los tantos que ha habido en España bien orientados, pero no menos eclipsados.

El art. 13 del Real decreto de 1.º de enero de 1926 también reconoció el derecho de expropiación forzosa por interés social; era, a la letra, el siguiente texto:

«El servicio de colonización y repoblación interior y los Pósitos, Sindicatos agrícolas, Comunidades de labradores, Cotos sociales de previsión, Juntas especiales de riegos y demás entidades análogas, legalmente reconocidas a estos efectos, podrán expropiar inmuebles rústicos y urbanos para la realización de obras de utilidad pública y colonización con arreglo al art. 11 (de este Real decreto) y la ley de Expropiación for-

zosa, previa la aprobación de los planos de obras respectivos por el Ministerio a que está afecta la entidad expropiante. Sólo podrán hacer uso de este derecho aquellas entidades cuya constitución y funcionamiento estén sancionados por el Ministerio correspondiente al amparo de una ley orgánica.»

El Real decreto de 5 de marzo de 1926 autorizaba a la Confederación hidrográfica del Ebro para expropiar aprovechamientos existentes cuando de ellos se derivasen beneficios para el plan de coordinación y expropiación y subastar los terrenos regables y no regados por sus propietarios. Es decir, se expropiaban para entregarlos a otros propietarios mediante un precio, no para explotarlos.

El Gobierno de Primo de Rivera, por Decreto de 25 de junio de 1926, declaró redimibles los foros, subforos y, en general, los censos constituídos en Asturias, Galicia y León antes de la promulgación del Código civil, con arreglo a las escrituras de constitución, capitalizando del 4,50 al 5,50 por 100, ó 6,50 por 100, según no procedan o procedan de la desamortización o se trate de subforos respectivamente, reduciendo a dinero los pagaderos en especie. El Servicio de crédito sólo podía hacer anticipos hasta un 50 por 100 de capital foral y a las Corporaciones de la Administración local y Cámaras o Sindicatos agrícolas los declaraba exentos de los impuestos de Timbre. Derechos reales y Utilidades por las deudas que emitieran para facilitar la redención de los foros. Dicho Decreto tenía como antecedente a la Ley de 20 de agosto de 1873, sin límite geográfico dentro de la nación, comprendiendo, por tanto, la *rabassa morta* característica de Cataluña.

El interés social reclama la expropiación, aunque el títu-



tar adquirente definitivo no fuese la Administración que tramita la operación expropiatoria.

Como principio constitucional no se introduce en España la expropiación forzosa por interés social hasta la Constitución republicana de 1931.

En el art. 44 de la misma se decía: «La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.»

No se hablaba de utilidad pública, pero se había de comprender en el concepto de utilidad social como más genérico, o sea el de expropiar la Administración para fines públicos, lo que ha sido siempre tradicional; pero, a la par, había de hacer figurar en el nuevo concepto la expropiación por interés social, aunque el titular de la propiedad expropiada transmitida fuese un particular o una empresa erigida en establecimiento de utilidad pública.

Lo podía ser el propio Estado o cooperativa de producción agrícola, pues se entreveía en el siguiente párrafo del referido artículo: «Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada», al igual que los servicios públicos y las explotaciones que afectasen en interés común podían ser nacionalizadas en los casos que la necesidad social así lo exigiera.

El desarrollo del art. 44 de la Constitución se hizo en la ley de Reforma agraria de 15 de septiembre de 1932, en cuya base 5.<sup>a</sup> se determinó las fincas expropiables, y en determinadas regiones, pero no para cederlas a los colonos, sino para que el Estado fuese su propietario, haciendo asentamientos a campesinos u organismos netamente obreros, con un sentido no social, sino con espíritu de secta, como era el de favorecer

a un *sector* o grupo excluyendo a los demás: el de favorecer no al sector apto, al campesino, sino al grupo obrero. También se destinaban fincas a fines de repoblación, enseñanza y experimentación, o para hacer concesiones temporales a los Ayuntamientos o empresas explotadoras.

A la letra jurídica, se admitían cotos sociales de previsión, concesiones a censos reservativos o enfiteúticos a los arrendatarios que llevasen en arriendo seis o más años y no tuviesen extensión superior a 20 hectáreas en secano o dos en regadío, o a los que llevasen durante treinta o más años una extensión superior a 20 hectáreas, siempre que el arrendatario no disfrutase de una renta líquida catastral superior a 5.000 pesetas, y aun a arrendatarios que poseyeran una yunta de ganado de trabajo, en la proporción señalada en el apartado 1) de la base 16 de la Ley. Pero en la práctica no sucedió nada de esto, sino que el Estado monopolizó el negocio de la expropiación para asentar obreros afines al socialismo revolucionario, que ni siquiera eran campesinos, los cuales nunca podían tener el estímulo de trabajar en fincas propias. Se cambiaba de propietario; en vez de un particular era el Estado, acaso más explotador —en el sentido oprobioso y peyorativo— que aquél, pues, en el caso de necesitar medios económicos, tendrá una fuente de nutrición en los asentamientos imponiendo gabelas onerosas a los asentados.

Se dulcificó la Ley de 1932 de Reforma agraria con la Ley de 9 de noviembre de 1935.

Ella regiría en todo el territorio nacional. Desaparece con la ley de reforma de la Reforma agraria el carácter socializante que le daba la primera ley al establecer los colonos del Estado que jamás lograrían la propiedad de la tierra que cultivasen.

En la Ley de 1935 se respetaba el derecho de propiedad, haciéndola compatible con las limitaciones en su extensión y uso que permitían ampliar el número de propietarios y el mejor cumplimiento del fin social que le es peculiar.

En la referida ley se indemnizaba al dueño de la finca expropiada por su justo valor (24). Se anulaban las expropiaciones sin indemnización de los tipos de reducción de la anterior ley.

En el Fuero de los Españoles, sancionado el 17 de julio de 1945 (art. 30), se reconoce la propiedad privada, pero no su abuso, sino ejercida como función social «que regula y ampara el Estado y subordinada a las necesidades de la nación», reproduciendo este texto la Declaración XIX del Fuero del Trabajo y agregando: «y al bien común». Ya en el 26 consagra el principio de la cooperación de la técnica, la mano de obra y el capital, en una jerarquía que subordina los valores económicos a los de categoría humana, al interés de la nación y a las exigencias del bien común, como la doctrina de los escolásticos españoles.

El principio de una redistribución de la riqueza y de una multiplicación de la propiedad, en el sentido cristiano consagrado en las Encíclicas Pontificias, se reconoce en el art. 31 del Fuero de los Españoles, que dice:

«El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familia, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano» (25).

---

(24) Estas operaciones que verificaba el Instituto de Reforma Agraria se hallan a cargo hoy del Instituto Nacional de Colonización (D. 18 octubre, 1939).

(25) A este efecto se han creado 10 premios de 50.000 pesetas anuales a

En el art. 33 de dicho Fuero se consagra el principio de expropiación forzosa en interés social, como algo diverso de la utilidad pública, que también reconoce, pues se dice taxativamente que:

«Nadie podrá ser expropiado sino por causas de utilidad pública o *interés social*, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.»

Aunque imprecisando los conceptos de la causa por utilidad pública o interés social, que en el fondo se trata de ésta, se autoriza por otra Ley de 17 de julio de 1945 a las Fundaciones, Patronatos, Asociaciones y entidades en general, que, conforme a sus constituciones o reglamentos, cumplan fines de carácter benéfico, benéfico-docente o cultural, el expropiar fincas a favor de las obras con cargo a sus fondos para la instalación, ampliación o mejora de los servicios propios de su finalidad, a los efectos de la expropiación forzosa de los inmuebles para ello necesarios, siempre que con las obras proyectadas no se persiga la obtención de lucro y queden a salvo los planes de ordenación urbana del Municipio afecto.

La declaración de utilidad pública, dice dicha ley a tal efecto, sólo podrá otorgarse cuando la importancia de las obras en proyecto sea superior a la de los bienes que hayan de expropiarse y el fin por su *interés social* o extensión del número de beneficiarios merezca esa especial protección, pudiendo sólo recaer la expropiación sobre terrenos no edificados o con edificios accesorios.

Mas ya tenemos una ley de expropiación forzosa de fincas rústicas por *interés social* promulgada en España. Es la de

---

familias campesinas numerosas, las que se otorgarán por el Instituto de Colonización (D. de 9 de agosto de 1946).

27 de abril de 1946. Así, pues, cuando para la resolución de un problema social se estime conveniente, como fórmula más adecuada, la compra o expropiación de una finca rústica, de parte de la misma o de sus dependencias, el Instituto Nacional de Colonización podrá llevar a cabo su adquisición con la debida indemnización y previa la declaración de *interés social*, que hará en cada caso por medio de decreto acordado en el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Agricultura (arts. 1.º y 2.º).

La declaración de *interés social* a que se refiere el art. 2.º llevará aparejado el otorgamiento al Instituto Nacional de Colonización de la facultad de expropiación con carácter de urgencia de la finca, parte de la finca o dependencia de la misma a que aquélla se refiera, siéndole, en su consecuencia, de aplicación la Ley de 7 de octubre de 1939 (art. 4.º). El justiprecio de cada finca lo realizarán dos peritos: uno nombrado por el propietario y otro destinado por el Instituto Nacional de Colonización. Cada uno de los peritos razonará su parecer, pero en un solo documento que suscribirán los dos.

Para la tasación se tendrá en cuenta el valor de la finca catastrada, la renta en los últimos años y el valor o venta de las fincas análogas por su clase y situación en el mismo término. Si la diferencia entre la tasación de ambos no excediese del 5 por 100 del precio fijado por el perito del Instituto, este organismo fijará definitivamente el precio dentro de los límites de la tasación de ambos peritos.

En otro caso se nombrará un tercer perito por el juez. El Instituto aprobará dentro de los límites señalados por los peritos y a la vista de sus informes.

\* \* \*

Volviendo a nuestro punto de partida, diremos que las clases sociales no podrán desaparecer como pretenden los marxistas, si bien sí reducir sus distancias y las diferencias de volumen. No pueden desaparecer, porque ni la voluntad de los hombres ni la capacidad intelectual y de trabajo es la misma en todos y cada uno de ellos, puesto que se jerarquizan y valorizan los más aptos y capacitados. Mas sí se puede llegar a un equilibrio social por las tendencias a concebir la propiedad en un sentido más cristiano y de menos romanidad pagana, que permita aquella jerarquización, aquella valorización, no por razones étnicas, hemáticas o de herencia, ni siquiera por viejos prejuicios profesionales, sino por causa de la superioridad moral e intelectual de los hombres, que si en nuestra baja Edad Media y en la alta Edad Moderna tuvo recia raigambre con los gremios profesionales, vuelve a tomar carta de naturaleza en la legislación de la España de Franco.

SABINO ALVAREZ GENDÍN

# CRONICAS

