

LA COLONIZACION EN ZONAS REGABLES. LA LEY DE 21 DE ABRIL DE 1949

1. La importancia de la agricultura en la economía nacional y los complicados problemas de distinto orden que plantea, explican la creciente intervención administrativa en la misma, no sólo a través de una acción de policía, sino, también, ejerciendo una decidida acción de fomento. Entre las funciones administrativas relativas a la agricultura, ocupa un lugar destacadísimo la colonización, a través de la cual el Estado persigue, junto al fin de obtener el máximo aprovechamiento de la riqueza patria, conceder terrenos aptos para ser cultivados a las personas desprovistas de medios, evitando así la corriente emigratoria.

A estos fines respondió la primitiva Ley de colonización y repoblación interior de 30 de agosto de 1907 (y su Reglamento de 23 de octubre de 1908), que tenía por objeto «arraigar en la Nación a las familias desprovistas de medios de trabajo e de capital para subvenir a las necesidades de la vida, disminuir la emigración, poblar el campo y cultivar tierras incultas o deficientemente explotadas» (art. 1).

Lo limitado del ámbito de aplicación de esta Ley, que se dictó con carácter de ensayo, según su art. 2.º, «reduciendo su alcance preceptivo a aquellos montes y terrenos propiedad del Estado declarados enajenables, que sean susceptibles de cultivo en ciertas zonas sin daño de la riqueza forestal de los mismos», hacía necesaria una nueva reglamentación concorde con los principios en que se inspiraba el Movimiento Nacional. Y, en 26 de diciembre de 1939, fué dictada una nueva Ley de colonización, la Ley de bases para colonización de grandes zonas, «que constituye el primer eslabón en materia de legislación agraria de nuestro Movimiento» (dice el preámbulo de la de 1949). En 25 de noviembre de 1940 se dictaba ctra Ley sobre colonización de interés local, y en 27 de abril de 1946 una

Ley de expropiación de fincas rústicas por causa de utilidad social, que se basaba en idénticos principios.

La consideración de que la colonización se venía realizando a un ritmo mucho más lento del preciso para atender las necesidades de la población y el crecimiento de ésta, determinaron la publicación de la nueva Ley de 21 de abril de 1949, que regula las colonizaciones de alto interés nacional que se realicen en zonas regables, sin que se deroguen las leyes anteriormente citadas, ya que la Ley de colonización de grandes zonas es de aplicación en las zonas regables, en cuanto no se oponga a lo preceptuado en la nueva Ley, si bien se deroga expresamente lo que en aquélla se disponía referente a Sociedades de Colonización y Asociaciones de sustitución, y las expropiaciones que autoriza la Ley de 1946, serán procedentes en los casos en la misma señalados (disposición final primera de la Ley de 1949).

II. El estudio de la colonización en zonas regables, como el de toda actividad administrativa, ha de empezar por los sujetos, distinguiendo lo referente a la Administración de lo referente al administrado.

A) *La Administración.*—La colonización de zonas regables, como toda colonización, estará a cargo de la entidad institucional creada precisamente con este fin: el Instituto Nacional de Colonización (1), si bien, dada la transcendencia de ciertos actos administrativos en orden a la colonización, intervienen en su realización ciertos órganos de la Administración central, mereciendo destacarse que la aprobación definitiva del plan de colonización tendrá lugar por Decreto aprobado en Consejo de Ministros a propuesta del de Agricultura (art. 6.º). Dentro de esta entidad institucional, serán competentes los distintos órganos según la función concreta a realizar en la colonización (2).

B) *El administrado.*—Frente a la entidad administrativa que realiza la actividad, hay que considerar siempre al particular, el administrado, cuya posición puede ser extraordinaria-

(1) Art. 1.º del Decreto de 21 de noviembre de 1947, reorganizándole.

(2) No se puede señalar un solo órgano del Instituto como competente para realizar la función de colonización, en cuanto que intervienen varios de ellos.

mente variada y distinto el tipo de relación que le vincula con aquélla. Dentro de la colonización de zonas regables, en síntesis, se pueden señalar las siguientes posiciones del particular:

1.º Que sea propietario de la tierra que está dentro de la zona regable. A su vez, dentro de este supuesto, cabe distinguir dos actitudes por parte del mismo:

a) Que se acoja al beneficio de reserva de superficie, lo que deberá realizar una vez publicado el Decreto aprobatorio del plan general de colonización (art. 9.º). La situación jurídica de este propietario ofrece ciertas especialidades: no significa que se le reserve la superficie íntegra de su fundo, sino que tendrá derecho a que, una vez realizadas las obras en que se concrete la colonización, se le reserve la superficie que se fije en atención, desde luego, a la cabida de las fincas y a los sistemas de llevanza de las tierras, pero siempre teniendo en cuenta la necesidad de instalar el mayor número posible de colonos (artículo 10), sujetándose a las normas dadas en el Decreto aprobando el plan general de colonización (art. 7.º).

b) Que no se acoja al beneficio de reserva. En este caso sus fincas tendrán el carácter de «tierras en exceso», que, desde la fecha en que se apruebe el proyecto de parcelación hasta que hubiese transcurrido un año desde la declaración de puesta en riego, el Instituto podrá, discrecionalmente, adquirir por compra voluntaria o expropiación (art. 16, I; art. 26).

2.º Que sea un colono que trate de cultivar las tierras en exceso. En este supuesto estamos ante una situación especial y típica, que no puede encajarse en ninguna de las figuras tradicionales del Derecho civil. En efecto, caso de que, por haber reunido las condiciones exigidas por las normas legales el colono reciba una parcela de terreno, sus relaciones con el Instituto Nacional de Colonización, que ha devenido propietario de las tierras entregadas, estarán reguladas por la Orden de 30 de mayo de 1945 (3). El colono, hasta que llega a ser propietario de la tierra concedida por el Instituto, pasa por dos fases llamadas de

(3) Dentro del Instituto, corresponde a la sección cuarta o de «Colonos» el reclutamiento y selección de los colonos y labradores que se instalen en las fincas del Instituto (art. 18, Decreto 1947, reorganizándole).

tutela y de acceso a la propiedad —de las que nos ocuparemos después—, en ninguna de las cuales tiene derecho real sobre el terreno, ni tampoco un derecho personal similar a la relación arrendaticia, sino que hemos de afirmar que está en una situación de derecho público —relación jurídico-administrativa especial— que se extinguirá cuando, al adquirir el colono la propiedad, surja una relación de Derecho privado típicamente dominical (4). Aunque en una de las fases de acceso a la propiedad, en la de la tutela, la Ley hable de una «modalidad especial de aparcería» (5), en realidad es una relación especial de Derecho público, en cuanto que si para que ésta se dé, es necesario que esté regulada por preceptos de Derecho público (6), es indudable que, partamos del criterio que partamos para deslindar el Derecho público del privado, siempre habremos de llegar a la conclusión de que las normas que regulan la relación entre colono o Instituto Nacional de Colonización tienen el primer carácter, pues en ellas predominará, de los dos principios informadores de toda norma, el de comunidad sobre el de personalidad (7), dándose una finalidad eminentemente pública —arraigar a las personas carentes de medios en terrenos aptos para el cultivo— y existiendo una entidad pública institucional que obra como tal, haciendo uso de las prerrogativas de poder frente al particular en numerosos casos concretos, desigualdad entre

(4) Las unidades parcelarias que entrega el Instituto Nacional de Colonización a los beneficiarios carecen, una vez amortizado el lote, de régimen jurídico distinto del que rige para la restante propiedad inmobiliaria rústica. De momento no ha constituido este aspecto un problema acuciante, ya que la generalidad de los colonos se encuentran en régimen de acceso a la propiedad»; pero se aconseja la regulación de patrimonios familiares, dándose este carácter a los lotes entregados (preámbulo de la Ley de 1949, párrafo octavo). Ver también art. 3.º y disposición final séptima que dispone que los Ministerios de Justicia y Agricultura presenten en el plazo más breve posible un proyecto de ley sobre patrimonio familiar, estableciendo esta institución con carácter forzoso en las unidades o parcelas concedidas por el Instituto.

(5) Art. 10, *in limine*, de la Orden de 30 de mayo de 1945.

(6) ZANOBINI, *Corso de Diritto Amministrativo*, T. I, pág. 215 de la tercera edición (1940).

(7) FEDERICO DE CASTRO, *Derecho civil de España*, T. I, 1.ª ed., página 70, sobre distinción entre Derecho público y Derecho privado.

ios titulares de la relación que impide considerarla como una relación de Derecho privado (8).

III. Estudiados los sujetos que intervienen en esta actividad administrativa, siguiendo un orden lógico, vamos a examinar el objeto de la misma.

Serán objeto de esta colonización las de alto interés nacional que hayan de llevarse a efecto en grandes zonas regables dominadas por obras hidráulicas, construídas o auxiliadas por el Estado con arreglo a la legislación vigente (art. 1.º, 1); para ver qué son colonizaciones de alto interés nacional habrá de acudirse a la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 (9).

IV. El examen en concreto de la actividad administrativa que es la colonización, se puede hacer distinguiendo dos direcciones, ya que, según la Orden de 30 de mayo de 1945, la función colonizadora persigue dos finalidades, que se alcanzan simultáneamente o en etapas sucesivas: la parcelación y la colonización propiamente dicha. Comprende la primera cuantos estudios y trabajos son precisos para la instalación de los colonos en las unidades de explotación establecidas, la ordenación de las mismas y su entrega en propiedad a quienes las explotan una vez cumplidos los requisitos y condiciones necesarios. Comprende la segunda el estudio y ejecución de las obras y mejoras que exija o aconseje el aumento de la productividad de las explotaciones o el perfeccionamiento de las condiciones de vida de los colonos (art. 1.º).

(8) En este sentido, ver FLEINER, *Instituciones de Derecho administrativo* (trad. de ALVAREZ GENDIN), pág. 44.

(9) Las finalidades que persigue la Administración y debe realizar en cada zona son, según el art. 2: a) La realización del conjunto de obras y trabajos necesarios para que pueda hacerse, conforme al art. 25, la declaración de puesta en riego respecto de las distintas unidades de explotación que se establezcan en cada zona, atendidas las necesidades de la economía nacional. b) El establecimiento y conservación, conforme a las disposiciones que se dicten, de las unidades adecuadas al objeto de que la propiedad privada pueda servir mejor al cumplimiento de los fines sociales, familiares e individuales; y c) La atribución de las distintas unidades a quienes hayan de ser sus beneficiarios, dotando a las mismas de cuantos elementos se consideren precisos para la consecución de su máximo rendimiento, atendidas la productividad de las tierras y las circunstancias concurrentes en cada caso.

A) *La colonización propiamente dicha.*—En síntesis, las etapas en que se desarrolla la colonización son las siguientes:

1.º *Plan de colonización*, cuya redacción corresponde al Instituto Nacional de Colonización (arts. 4, I; 5, I), siendo preceptivo el dictamen de tres técnicos agrónomos —que deberán hallarse en posesión del título que se señala en la ley (art. 5, II)— y el de la Delegación Nacional de Sindicatos (art. 5, I), siendo aprobado en definitiva por Decreto acordado en Consejo de Ministros (art. 6.º), contra el que no cabe recurso alguno. El plan de colonización deberá contener necesariamente los extremos que se señalan en el artículo 4.º de la ley (10).

2.ª *Plan coordinado de obras*, que deberá realizar la Comisión Técnica Mixta que se nombrará al efecto, cuyas actas deberán ser aprobadas por los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura (11).

3.ª *Realización de las obras.*—A ellas se refiere el Tít. IV de la ley (arts. 19 y 24), que terminarán cuando se declare la puesta en riego, declaración que procederá «cuando, finalizada la construcción de las acequias, desagües y caminos rurales correspondientes a un sector o fracción de superficie hidráulicamente independiente, pueda el agua ser conducida a las distintas unidades de explotación» (art. 25).

B. *La parcelación.*—En realidad, la parcelación, tal como es definida por el artículo 1.º de la Orden de 30 de mayo de 1945 (párrafo segundo), comprende la atribución de los terrenos, que son propiedad del Instituto, a los colonos; pero la Ley de 1949 se refiere, al hablar de la parcelación, al procedimiento de adquisición de los terrenos y a los derechos de los propietarios de los mismos, además de referirse a la entrega de los terrenos que pasaron a ser propiedad del Instituto, a los colonos. Distinguiremos, por tanto, dos fases perfectamente definidas en la ley: la fijación de las «tierras en

(10) Alguno de los elementos que debe contener dicho plan pueden ser modificados con posterioridad al mismo; así, en lo referente a los precios (apartado i) del art. 4.º), cuando se operase en la contratación profunda alteración, procederá una nueva fijación mediante el procedimiento que se prevé en el art. 7.º

(11) Todo lo referente a la formación de dicha Comisión y al plan coordinado en general, se encuentra recogido en el art. 8.º

exceso» y la actividad administrativa en orden a dichas tierras.

1. Hasta llegar al momento en que están fijadas las tierras en exceso, los trámites del procedimiento de parcelación son los siguientes:

a) Solicitud de los interesados que reúnen las circunstancias exigidas por el Decreto aprobatorio del plan de colonización y se hallen en posesión del título suficiente para acreditar que les corresponden en pleno dominio las tierras enclavadas en la zona (12).

b) Formación del proyecto de parcelación, que deberá realizarse una vez aprobados, por los Ministerios de Agricultura o de Obras Públicas, los proyectos definitivos correspondientes a la totalidad de las redes de acequias, desagües y caminos (13), y se concreta en los siguientes trámites:

a') Redacción del proyecto por el Instituto, ajustándose a las normas y directrices que se recogen en el artículo 13 de la Ley, al que se acompañará una relación de propietarios en la que se expresará la extensión de sus propiedades y la superficie que les será reservada (art. 14).

b') Exposición del proyecto de parcelación en la capital o capitales de la provincia o provincias respectivas anunciándose el lugar y fechas en que los interesados podrán instruirse en los diferentes extremos (art. 15).

c') Reclamaciones de los interesados, cuando no lo estimen ajustado en Derecho, en un plazo no inferior a diez días ni superior a treinta, ante el Instituto (art. 15).

d') Aprobación del proyecto por el Jefe del Instituto, con vista de las reclamaciones formuladas, haciendo las modificaciones que estime procedentes (art. 15, II). Este acuerdo, dice el mismo art. 15, «será apelable ante el Ministro de Agricul-

(12) Tal solicitud deberá reunir los requisitos exigidos en el art. 9.º

(13) Si bien el art. 1.º de la Orden de 30 de mayo de 1945 señala que las dos finalidades que persigue la colonización podrán realizarse simultánea o sucesivamente, es indudable que hay trámites de alguna de ellas, que es presupuesto de actos de la otra, así la aprobación del plan de colonización, respecto de la solicitud de beneficio de reserva (art. 9.º) y la aprobación de estos proyectos que se señalan en el párrafo primero del art. 13, respecto del proyecto de parcelación.

tura en la forma sumaria que fijará el Plan, y sin que contra la resolución de aquél se dé recurso alguno (14).

2. En el proyecto de parcelación definitivamente aprobado se fijará con toda precisión las «tierras en exceso» o realmente sobrantes después de efectuado el ajuste parcelario, conforme a las directrices que se dan para su formación (artículo 13, *in fine*) (15). La actividad administrativa en orden a las «tierras en exceso» ya fijadas consistirá, en orden a su parcelación, en su adquisición y en su distribución una vez adquiridas entre los colonos.

a) *Adquisición de la propiedad.*—Las «tierras en exceso» podrán ser adquiridas por compra voluntaria o mediante ex-

(14) Se da, por consiguiente, una fiscalización de un órgano de la Administración central respecto del acuerdo de la entidad institucional, debido a que no se dan en España, por lo general, verdaderos entes autónomos. En un régimen de verdadera autonomía administrativa los actos del ente autónomo causarían estado en la vía administrativa y sólo podría darse en algunos casos especiales previstos por la ley, un recurso extraordinario, como es el recurso jerárquico impropio configurado por la doctrina italiana. Pero en España, la mayoría de las entidades institucionales, producto de una nueva corriente descentralizadora, no gozan de propia autonomía; si se las ha dotado de personalidad es más bien a efectos financieros, pero puede afirmarse que continúan insertas en la organización de la Administración general de quien dependan; forman, en cierto modo, ha dicho GASCÓN HERNÁNDEZ («Sobre el recurso jerárquico», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 5, pág. 153), una Dirección General dentro de sus respectivos Ministerios, y, dada esta dependencia directa respecto de la entidad territorial, lo que se dará contra sus acuerdos será un verdadero recurso de alzada, como ha de configurarse este recurso previsto en el art. 15, que, sin embargo, deberá tramitarse no por las normas dadas con carácter general en el Reglamento de procedimiento del Ministerio, sino «en la forma sumaria que fijará el plan». La regla general es que contra este acto de la Administración central que resuelve la impugnación contra la entidad institucional, cabe recurso contencioso-administrativo (v. ALVAREZ GENDIN, *Manual de Derecho Administrativo*, 1941, pág. 185); pero en el presente caso no cabe, en cuanto que el art. 15 señala que «no cabe recurso alguno», lo que es censurable, y que no hay razón alguna para privar al propietario de la protección jurisdiccional.

(15) La definición de «tierras en exceso» y los distintos tipos de ellas que se reconocen en la ley, se encuentra detallado en el artículo 11 de la misma, que considera tres grupos.

propiación, siempre por su valor en secano, con la totalidad de las edificaciones que existan en ellas. El adquirente será el Instituto Nacional de Colonización. Por consiguiente, caso de que el procedimiento sea el de expropiación, estaremos ante un expediente de expropiación forzosa especial (16). La ley de 21 de abril de 1949 daba normas reguladoras de este procedimiento especial de expropiación en el cap. III del título III (arts. 16 a 18); pero habiéndose dictado con posterioridad una disposición reguladora de los expedientes de expropiación forzosa que se tramiten ante el Instituto Nacional de Colonización, habrá de tenerse en cuenta (17).

b) *Distribución entre los colonos.*—«Las «tierras en exceso» que sean adquiridas por el Instituto —dice el art. 18—

(16) Frente a la expropiación ordinaria, son cada día más numerosos los procedimientos especiales de expropiación. Las exigencias de la vida social y los fines públicos a realizar por las entidades administrativas, hacen insuficientes las normas contenidas en la primitiva Ley de 10 de enero de 1879 y su Reglamento de 13 de junio, que hoy día apenas si tienen importancia práctica ante la multitud de disposiciones específicas.

(17) Esta disposición reguladora con carácter general de los expedientes de expropiación tramitados ante el Instituto Nacional de Colonización es el Decreto de 20 de mayo de 1949. En la tramitación de estos expedientes se ve una vez más la dependencia existente entre el Instituto y el Ministro de Agricultura al permitirse recurso de alzada ante el Ministro (art. 17, I, Ley de 21 de abril de 1949), y el artículo 15 del Decreto de 20 de mayo, que establece con carácter general que «contra las resoluciones que, en aplicación de este Decreto, se dicten por el Instituto Nacional de Colonización, se podrá interponer recurso de alzada conforme al Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio de Agricultura, salvo que se trate de acuerdos que no sean susceptibles de recurso alguno, conforme a los artículos 4.º y 5.º de la Ley de 27 de abril de 1946 o contra los que en ésta u otras leyes establezcan otras clases de recursos». Aquí ya no se trata de una tramitación especial siquiera, sino que el recurso de alzada se tramitará con arreglo a los trámites señalados en el Reglamento de Procedimiento. De análoga manera se ve esta dependencia, en precepto análogo al del art. 15 del Decreto de 20 de mayo de 1949, en el Reglamento para la aplicación de la Ley de 27 de abril de 1946 sobre colonizaciones de interés local, aprobada por Decreto de 10 de enero de 1947, también sobre expropiación, que remite al Reglamento de Procedimiento administrativo del Ministerio en su art. 37, párrafo segundo.

se destinarán a los fines especificados en esta Ley y a la satisfacción de las necesidades de la colonización de la zona». Es, por consiguiente, respecto de estas tierras, donde el Instituto realiza lo que la Orden de 30 de mayo de 1945 considera propiamente parcelación, y con ello persigue concretamente una de las finalidades que se asigna a la colonización: poner a las personas desprovistas de medios en posesión de tierras aptas para el cultivo (18). En síntesis, los trámites esenciales de este procedimiento de parcelación (19) son los siguientes:

a') Solicitud por parte del colono que crea encontrarse en las condiciones previstas por el Instituto para la concesión.—A este respecto ha de señalarse la preferencia de que gozan los arrendatarios y aparceros de tierras afectadas por la transformación prevista en el plan de colonización, consistente en que se les adjudiquen las tierras antes que a los colonos procedentes de otras comarcas (20).

b') Propuesta de la Delegación Nacional de Sindicatos, al Instituto Nacional de Colonización, sobre la concesión de la parcela (disposición final 9.ª, párrafo segundo).

c') Si el Instituto Nacional de Colonización está de acuerdo con la propuesta, dicta el acto resolutorio del procedimiento; si no creyese procedente lo propuesto por la Delegación Nacional de Sindicatos, someterá el caso a la decisión del Ministerio de Agricultura, que decidirá. «Los acuer-

(18) Finalidad que, como vimos, existía ya en la primitiva ley de colonización de 1907 y ha seguido inspirando las leyes posteriores sobre colonización, refiriéndose a ella el preámbulo de la ley que comentamos.

(19) No hay que señalar la diferente importancia que en un examen jurídico de la función colonizadora tiene la colonización propiamente dicha respecto de la parcelación. Aquella plantea problemas más bien de Ciencia de la Administración, mientras que en la segunda los problemas jurídicos tienen una gran relevancia.

(20) La disposición final 9.ª dispone, en su párrafo primero, que el Ministro de Agricultura, a propuesta conjunta de la Delegación Nacional de Sindicatos y del Instituto Nacional de Colonización, dictará el oportuno Decreto señalando, con carácter general, las condiciones exigibles para ser beneficiarios de las distintas clases de unidades parcelarias.

dos que, otorgando o denegando las referidas solicitudes, sean dictados por dicho Centro ministerial o por el citado Instituto se reputarán materia de carácter discrecional» (disposición final 9.ª, II, *in fine*). Plantea ese precepto un interesante problema, el de la posibilidad de impugnación del acto que resuelve el procedimiento, debiendo distinguir dos aspectos: la impugnación administrativa y la impugnación jurisdiccional. Respecto de la primera es indudable que si el que resuelve es el Ministro de Agricultura, no cabe recurso administrativo, la resolución causa estado; ahora bien, si el que resuelve es el Instituto, a pesar de que la Ley no dice nada concretamente, hemos de admitir la posibilidad de recurso de alzada ante el Ministro, teniendo en cuenta la dependencia existente entre aquella entidad institucional y la Administración Central, que ya hemos resaltado (21). Ahora bien, el problema más delicado es el de la posibilidad de impugnarse el acto en vía jurisdiccional, es decir, si cabe recurso contencioso-administrativo contra el acto que causa estado, lo que se traducirá en ver si dicho acto reúne los requisitos exigidos por la Ley orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa para ser susceptible de impugnación. Ya hemos visto cómo el requisito primero del artículo 1.º de dicha Ley —causar estado— se da. Pero, ¿puede decirse lo mismo de los otros dos? La disposición final 9.ª de la Ley de 21 de abril de 1949 parece rechazar en absoluto toda posibilidad de recurso contencioso al señalar que los acuerdos tendrán carácter discrecional, con lo cual, al faltar el requisito 2.º de dicho art. 1.º de la Ley de lo contencioso, se cierra la posibilidad de ser impugnado en vía jurisdiccional. Tal solución no puede admitirse en el caso de que el solicitante goce del derecho de preferencia que le confiere el art. 12 de la Ley, y le haya sido vulnerado por el acto administrativo en que ter-

(21) Precisamente por estimarse que no es recurso jerárquico impropio que por su carácter extraordinario sólo podría entablarse en los casos concretamente previstos, sino ordinario recurso de alzada el que se da contra los actos del Instituto, no es necesario que estén señalados concretamente los supuestos en que se da lugar, ya que el recurso de alzada es ordinario dentro de nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo.

mine el procedimiento, en cuanto que hemos de afirmar la existencia de un derecho establecido anteriormente en favor del demandante por una Ley (art. 1.º, núm. 3.º de la Ley de lo contencioso), que tiene carácter administrativo, al estar la Administración en la relación con el particular, haciendo uso de su «imperium» y no en el plazo de igualdad de las relaciones jurídico-privadas (22), y el carácter reglado de las facultades en virtud de las que la Administración dictó el acto (art. 1.º, número 2.º, ídem), ya que la Administración debe acomodar sus actos a disposiciones de una Ley administrativa (art. 2.º, II, ídem), puesto que el acto habrá de ajustarse a lo dispuesto en el art. 12 de la Ley de 1949 —de indudable carácter administrativo—, reconociendo tal derecho de preferencia (23).

V. Para completar el estudio de toda actividad administrativa es necesario examinar la relación jurídica nacida con el particular, ya que el acto en que termina el procedimiento a través del cual se desarrolla aquélla dará lugar al nacimiento de una relación jurídico-administrativa, que constituye su eficacia jurídico-material. La función colonizadora en su faceta de la parcelación no es una excepción. Vamos a exponer, por tanto, la relación existente entre el Instituto Nacional de Colonización y el particular que ha intervenido en dicha actividad, distinguiendo al propietario que obtuvo la reserva de superficie y al colono al que se le concedió una superficie de la zona.

1.º *Relación con el que era propietario dentro de la zona*

(22) Sobre el concepto de derecho administrativo a este respecto y la posición aquí manejada, ver GUASP, *El derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso*, en «Rev. de la Facultad de Derecho de Madrid», núm. 2, 1940, págs. 11 y sigs.

(23) Nuestro Tribunal Supremo establece una relación entre los números 2.º y 3.º del art. 1.º, en reiterada jurisprudencia, que permite interpretarlos en función de reciprocidad: el precepto administrativo que estableció anteriormente el Derecho administrativo que después se ha vulnerado —en este caso el precepto es el art. 12 de la Ley de 21 de abril de 1949— viene a reglar la actividad administrativa, que no puede, ser en este punto concreto, discrecional. En este sentido, ver los comentarios de GARRIDO FALLA a la jurisprudencia contencioso-administrativa, en la «Revista de Derecho Privado», números de diciembre de 1948 y enero de 1949.

regable.—El propietario que obtuvo el beneficio de reserva de superficie tendrá derecho a la porción asignada en el proyecto de parcelación, sobre la que tendrá un derecho de propiedad, si bien limitado durante los cinco años siguientes a la declaración oficial de «puesta en riego». En efecto, durante este período deberá integrar al Instituto todos los gastos realizados en la ejecución de las obras de interés común (art. 27, I), (24), existiendo además una carga consistente en que deberán explotar las tierras con el grado mínimo de intensidad previsto en el Plan General de Colonización, cuyo incumplimiento permitiría al Instituto adquirir las tierras (art. 29), (25).

2.º *Relación con el colono*.—Hay que distinguir en las relaciones entre el colono y el Instituto Nacional de Colonización dos fases: el período de acceso a la propiedad y el período que ha alcanzado la propiedad.

a) *Período de acceso a la propiedad*.—En este período se aplicará lo dispuesto en la Orden de 30 de mayo de 1945 (así se desprende del art. 27, II, y art. 30, I). La naturaleza de la relación ha sido examinada más arriba. Baste señalar, en síntesis, que dentro de esta fase hay que distinguir, a su vez, dos:

a') El período de tutela (arts. 10 a 16 de la citada Orden).

b') El período de propiedad, que tiene lugar cuando los colonos satisfagan el 20 por 100 del importe de sus parcelas y cuenten con los necesarios medios de cultivo antes de su instalación (art. 2.º, II, Orden 1945) (se encuentran regulados en arts. 3.º a 9.º de dicha Orden).

b) *Período de propiedad*.—Una vez que el colono ha adquirido la propiedad de la parcela, termina la relación jurí-

(24) El plazo para el reintegro total de los gastos puede ser prorrogado en el supuesto concreto del art. 28, teniendo carácter discrecional el acuerdo sobre concesión de prórroga.

(25) Una vez hecho el reintegro y alcanzado el grado de intensidad previsto, la única limitación es la que señala el art. 30 de la Ley, en su párrafo tercero.

NOTAS

«dica especial que podemos llamar, de acuerdo con los textos legales, de «acceso a la propiedad» y surge la relación dominical, cuyo régimen jurídico ulterior se ajustará a las normas que sobre patrimonio familiar dicten los Ministerios de Justicia y Agricultura (art. 30, II y disposición final 7.ª).

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

ACTIVIDADES DEL INSTITUTO

