

DOS LEYES SOCIALES

ENTRE la numerosa serie de leyes aprobadas por las Cortes en su última reunión de diciembre, nos han interesado especialmente dos de ellas que, a pesar de ofrecer entre sí vivo contraste por su estructura, significación y contenido, convienen, aunque por diversos conceptos, en su importancia social.

Es la primera, una ley de breve y sencillo preámbulo que consta tan sólo de cuatro artículos; la segunda, por el contrario, se desarrolla en ciento veintiocho, precedidos de una exposición de motivos casi tan larga como la ley. Nos referimos con aquella a la de 16 de diciembre pasado, promulgada en el Boletín del 19, sobre el "Plan quinquenal de Educación Primaria en la provincia de Málaga"; y en la segunda a la de "Expropiación forzosa", de la misma fecha del 16, pero promulgada en el Boletín del 17.

PLAN QUINQUENAL DE EDUCACION PRIMARIA EN LA PROVINCIA DE MALAGA

Es de tan humilde apariencia esta ley, que, aunque comentado su proyecto en algún periódico, pasó casi inadvertida al ser promulgada, en la inmensa balumba del conjunto legislativo aprobado por las Cortes.

Sus disposiciones son bien sencillas. En el artículo primero se encomienda a un Patronato mixto constituido por el Patronato Diocesano ya existente y por representantes del Ministerio de Educación Nacional, la misión de desarrollar en la provincia de Málaga, durante un período de cinco años, un plan sistemático de colaboración en la labor educativa de enseñanza primaria en las *zonas rurales*, como complemento de la actividad docente y cultural de las escuelas nacionales.

El artículo segundo concede durante cinco años a dicho Patronato mixto la cantidad de diez millones de pesetas en cada uno para cubrir las finalidades que señala el artículo siguiente. Son éstas, según el artículo tercero, la construcción de cincuenta escuelas de enseñanza primaria anuales, con casa aneja para los maestros; la instalación de cinco

escuelas del Magisterio de la Iglesia con la contribución proporcional a su sostenimiento; y la subvención a las escuelas creadas por el Patronato durante el Plan quinquenal, a razón del sueldo de entrada en el Magisterio, conforme a la ley de educación primaria en sus artículos 25 y 27.

Comentando el señor Obispo de la Diócesis, doctor don Angel Herrera, esta disposición legal (debida a su iniciativa así como la obra a la que trata de dar estabilidad y eficacia) escribía por los días de la aprobación del proyecto: "Esta empresa supone una organización técnica un poco complicada en la Diócesis y una colaboración muy decidida de los párrocos, aunque afortunadamente esto está ya logrado al cabo de tres años largos de trabajo".

"Lo más importante del proyecto —seguida diciendo el señor Obispo— es el que queden enclavadas las escuelas de formación del Magisterio en las mismas zonas en que han de rendir su fruto. Esto supone una comunicación de toda la vida de los maestros con la escuela, porque les será fácil a los maestros y maestras (más maestras que maestros) acudir a casa de su formadores".

"A través de los religiosos se les puede ir dando, en el decurso de los años, una enseñanza profesional y técnica muy bien adaptada a las condiciones de la comarca. Los religiosos, a su vez, recibirán estas orientaciones de los respectivos Ministerios."

"Juzgo que esta empresa contribuirá muchísimo a levantar el nivel cultural de Andalucía; y lo que más nos importa a una evangelización ilustrada de un pueblo buenísimo pero abandonadísimo."

Hasta aquí las palabras del ilustre Obispo de Málaga, pero nos parece que, con ser tan grande la importancia del proyecto en orden a la evangelización y cultura de Andalucía, de la Andalucía de los cortijos, y latifundios, objeto constante de preocupación y siempre rezagada, tiene todavía mayor importancia *por su significado* y *por su ulterior influencia* en todo el ámbito de la educación nacional y de la elevación del agro español.

Por su significado ante todo. Después de un siglo de liberalismo, del más cerrado monopolio estatal, uniforme y rígido, que ha hecho posible la continuación del analfabetismo y de la incultura en extensas esferas de la nación, el Estado español, insistiendo en la luminosa ruta de la nueva ley de educación primaria de 1945, se abre en esta nueva disposición legislativa a una franca colaboración con la Iglesia y con otros organismos de la sociedad para ese fin verdaderamente trascendental de la educación del pueblo. Es decir, que el Estado ya no se alza con la exclusiva de la función docente, sino que reconoce sus limitaciones, favorece la espontaneidad vital de otras iniciativas y lejos de desconocer ni menos perseguir a la Iglesia, maestra de la vida, se

abrazo con ella para fomentar esa misma vida individual y social en sus manifestaciones superiores de la cultura y de la educación.

Por la *ulterior influencia* —añadimos— de la ley, en el ámbito nacional. Mientras escribimos estas líneas, leemos unas declaraciones del Ministro de Educación, señor Ruiz Jiménez, hechas en Málaga en el momento de la constitución del nuevo Patronato, muy pertinentes a nuestro propósito. Tres son, a juicio del señor Ministro, las notas distintivas de dicho Patronato: 1.^a Su carácter de ensayo; 2.^a La labor complementaria y coordinadora de la obra que realiza el Ministerio de Educación y 3.^a que, junto al carácter experimental del Patronato, es preciso que se vayan dibujando las normas para un posible magisterio rural.

Confirman las palabras del Ministro nuestras impresiones y esperanzas; tenemos firmísima fe en el éxito del experimento, y así preferimos ver, en lo que se llama "ensayo" un *germen fecundo* de enseñanza rural, nacional y cristiana, comienzo de una profunda renovación en esta materia trascendental.

LA NUEVA LEY DE EXPROPIACION FORZOSA

El adecuado comentario de esta extensa e importante disposición legislativa exige detenido estudio y profunda reflexión; vamos a limitarnos a anotar en estas líneas la trascendencia y significación de la ley en el orden social.

La anterior ley, hasta ahora vigente en la materia de expropiación, del 10 de enero de 1879, nació todavía en medio del ambiente económico jurídico liberal. La nueva propiedad de tipo burgués e individualista, implantada después de las revoluciones y de la desamortización, defendía celosamente sus derechos y sólo de mala gana aceptaba los límites que por causa de utilidad pública se le imponían. Estos límites, por otra parte, se planteaban principalmente con ocasión de las numerosas e importantes obras públicas que reclamaban los adelantos de la técnica y las nuevas necesidades de los Estados democráticos. Las Constituciones se expresaban todas, más o menos, como la nuestra de 1876: "Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización."

En los pasados setenta y cinco años, la doctrina y la práctica de la función social de la propiedad privada ha recorrido largo camino. Tan sólo dos palabras de nuestro Fuero de los Españoles son reveladoras en este sentido. "Nadie (dice el art. 32 del Fuero) podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o de *interés social*, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes."

Pues bien, de ese concepto tan verdadero, pero al mismo tiempo tan delicado, del "interés social" como límite del interés privado con

el que debe armonizarse, ha surgido esta nueva, larga y compleja ley de expropiación forzosa, que, después de todo, como expresa en su preámbulo, no hace más que recoger en una síntesis orgánica la situación legal creada por la evolución de los tiempos, sobre todo por las múltiples disposiciones que han seguido a la guerra.

Sin pretensiones de definición, declara el artículo primero de la ley, que es objeto suyo "la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el art. 32 del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio. Quedan fuera del ámbito de esta ley las ventas forzosas reguladas por la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas".

La causa o motivo de la expropiación, como se ve, no es tan sólo la utilidad pública, sino el interés social. El *sujeto beneficiario* de la expropiación puede suceder en fuerza de las nuevas disposiciones, que no sea inmediatamente una entidad o corporación pública, sino incluso un particular "por razones de interés social". El *objeto expropiable* ya no es, como generalmente en las leyes anteriores, tan sólo un inmueble, sino que pueden serlo el capital social, las explotaciones afectadas por la acción del Estado sobre la Economía, objetos de valor artístico, histórico y arqueológico, etc.

Por eso la nueva ley, junto a un procedimiento general, ha elaborado ocho conceptos de procedimientos especiales que se desenvuelven sucesivamente, en el título tercero, en otros tantos capítulos. Trata el capítulo primero de la expropiación por zonas o grupos de bienes; el segundo, de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad; el tercero, de la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico; el cuarto, de la expropiación por entidades locales o por razón de urbanismo; el quinto, de la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones; el sexto, de la que tiene por causa la colonización o las obras públicas; el séptimo, la que se verifica en materia de propiedad industrial, y el octavo, la expropiación por necesidades militares.

Desde el punto de vista doctrinal y de los fines propios de nuestra revista, ningún capítulo tan interesante entre los enumerados como el segundo, desenvuelto en los artículos 71 a 75 sobre "la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad".

"Existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, dice el art. 71, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a las leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específica-

mente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva”.

No se puede negar que este concepto de incumplimiento de la función social es tan importante como delicado y peligroso; hace tan sólo treinta años difícilmente hubiera encontrado cabida en una disposición legal sin tacha de revolucionario.

Pero el legislador toma serenamente sus precauciones. Dice, en efecto, el art. 72: “Son requisitos necesarios para la aplicación del supuesto anterior: 1.º) la declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deben sufrir determinadas transformaciones o ser utilizados de manera específica. 2.º) Que dicha declaración sea formulada por ley o por decreto acordado en Consejo de Ministros. 3.º) Que la ley contenga inequívocamente la intimación de expropiación forzosa frente al incumplimiento. 4.º) Que para la realización de la específica función señalada se haya fijado un plazo y a su vencimiento aquella función resultare total o sustancialmente incumplida por el propietario.”

Explicando las anteriores disposiciones, se lee en el capítulo tercero de la exposición de motivos: “No se trata, pues, según claramente se precisa en la ley, de dejar toda propiedad supeditada a la eventualidad de una expropiación por un interés social indefinido o enunciado de modo abstracto, sino simplemente de aquel caso en que la ley fija al propietario una directiva concreta y le comina con la expropiación para el supuesto de que lo incumpla. Con ello puede asegurarse que la ley no da en ese punto ni un paso más allá en el orden de las determinaciones político-sociales, sino que se mantiene estrictamente en la línea que ha alcanzado ya la legislación vigente.”

Por lo que se refiere al procedimiento, conserva la nueva ley los cuatro trámites bien conocidos de la anterior: a) Declaración de utilidad pública; b) necesidad de la expropiación; c) justiprecio; d) pago. Pero se introducen cambios muy importantes, que tienden a conciliar el respeto debido al propietario con la rapidez y eficacia de los procedimientos. “Así se justifica —dice el preámbulo— una de las innovaciones más importantes de la ley: la constitución de los jurados provinciales de expropiación, que vienen a ser órganos en los que se componen las dos funciones pericial y judicial, escindidas en el sistema actual, pero que reúnen además las ventajas que proporciona la permanencia y especialización en la función, la colegiación (que permite llevar a su seno los intereses contrapuestos) y la preparación, al mismo tiempo en los aspectos material y jurídico de la cuestión a decidir”.

Baste lo dicho para formarse una idea de la trascendencia que verdaderamente encierra la nueva ley de expropiación forzosa, que ha de dar, sin duda, lugar a contrapuestos pareceres y diversas apreciaciones, desde los diferentes puntos de vista de la doctrina social, de la técnica jurídica y de la eficacia práctica. Fácilmente tendremos que volver sobre el tema en números sucesivos; pero no hemos de regatear nuestro aplauso por el empeño del legislador en poner la norma escrita a la altura de las nuevas necesidades sociales y en armonizar ponderadamente los legítimos intereses de la propiedad privada con las exigencias del bien común.

MANUEL MARINA, S. J.