

JAVIER PEREZ ROYO

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

CRONICA JURIDICA DE LA REFORMA AGRARIA ANDALUZA

SUMARIO

- I. Introducción
- II. La reforma agraria en el Estatuto de Autonomía para Andalucía
- III. La ley andaluza de reforma agraria
- IV. La batalla jurídica en torno a la aplicación de la Ley de reforma agraria
- V. La sentencia del Tribunal Constitucional
 1. *Constitucionalidad de la LRA independientemente de la delimitación competencial.*
 - A) *La LRA y el contenido esencial del derecho de propiedad.*
 - B) *La LRA y la libertad de empresa.*
 2. *Anticonstitucionalidad por invasión de la competencia del Estado.*
 - A) *Expropiación forzosa.*
 - B) *Bases y ordenación de la actividad económica.*
 - C) *Legislación civil.*
 - D) *Igualdad en todo el territorio del Estado.*
 - E) *Igualdad en relación con las otras Comunidades Autónomas del srt. 151 CE.*
 - F) *Invasión de la competencia estatal sobre la hacienda general.*
 3. *Impuesto sobre tierras infrutilizadas.*
 - A) *Inconstitucionalidad de una figura tributaria con función extrafiscal.*
 - B) *Prohibición de la doble imposición.*
 4. *Valoración de la sentencia.*
- VI. A modo de conclusión

I. INTRODUCCION

La propiedad de la tierra y la categoría en la que se expresa la forma de manifestación de la riqueza que ella genera, la renta de la tierra, ha sido uno de los problemas tanto teórico como práctico que ha acompañado al proceso de imposición del capital como principio de constitución económica de la sociedad. Mientras que la comprensión de todas las demás categorías del modo de producción capitalista y su articulación recíproca (la pareja capital-trabajo asalariado y las

diversas formas en que el capital se apropia/distribuye la plusvalía: beneficio del capital industrial y del capital comercial e interés del capital financiero) es algo que se realiza de manera bastante coherente por la economía política clásica desde fecha relativamente temprana, con la renta de la tierra ocurre algo bien distinto, viéndose la ciencia económica por lo general incapaz, no ya de ofrecer una teoría coherente con sus propias premisas, sino que ni siquiera de plantear adecuadamente el problema.

Y lo mismo que ocurre en la teoría sucede en la práctica. La resistencia que las formas tradicionales de apropiación de la naturaleza ofrecían a la “fuerza civilizadora del capital” va a ser vencida no tanto a través de un programa de actuación en la agricultura coherente con el nuevo principio de constitución económica de la sociedad, cuanto a través de un proceso de desorganización o desestructuración del mundo agrícola tradicional y su “absorción” paulatina por la sociedad capitalista propiamente dicha. Dicho proceso de absorción se desarrollará de forma más rápida y más completa en algunas formaciones sociales y más lenta e incompleta en otras, dejando de ser la “cuestión agraria” un problema importante en las primeras en cuanto la producción capitalista alcanza un cierto grado de desarrollo, y manteniéndose, por el contrario, como problema significativo en las segundas.

Sin duda este último es el caso de España, en el que la cuestión agraria ha estado presente con mayor o menor intensidad en su forma de manifestación externa según el grado de autenticidad con que la sociedad española era capaz de expresarse, a lo largo del último siglo y medio, si bien los intentos de darle solución podría decirse, tomando prestada una conocida frase de las crónicas taurinas, que han adolecido de “más voluntad que acierto”

A los efectos de este trabajo no es necesario referirse a dichos “proyectos agrarios” que se han sucedido en la historia contemporánea de España y al lugar que ocupa dentro de ellos la Reforma Agraria Andaluza, a pesar de que el propio legislador andaluz en la Exposición de Motivos de la Ley haya considerado oportuno incluir una reflexión de este tipo. En lo que aquí interesa basta la remisión a un estudio competente realizado por un reconocido especialista en la materia, el Profesor Bartolomé Clavero, a cuya síntesis no tengo prácticamente nada que añadir (Historia y Reformas Agrarias. Ponencia presentada en las Jornadas sobre la Reforma Agraria, celebradas en la Universidad de Sevilla los días 14 y 15 de noviembre de 1987. En prensa.)

En lo que quiero centrarme más bien, es en la “crónica” de la Reforma Agraria Andaluza, mejor dicho, en la “crónica jurídica”, esto es, en el proceso a través del cual se ha ido gestando y en los distintos problemas de tipo jurídico que se han presentado en la instrumentación de la misma. Para lo cual habrá que examinar en primer lugar cómo se incorporó al Estatuto de Autonomía para Andalucía, cómo se desarrolló posteriormente en una Ley del Parlamento Andaluz y, por último, como se ha solventado hasta el momento el debate sobre la constitucionalidad de la Ley ante el Tribunal Constitucional y el debate sobre la aplicación de la Ley ante los Tribunales de Justicia ordinarios.

Pero vayamos por partes y empecemos por el principio.

II. LA REFORMA AGRARIA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA PARA ANDALUCIA

Pocas normas habrán sido elaboradas en ningún Estado Constitucional digno de tal nombre en condiciones tan difíciles como lo fueron los Estatutos de Autonomía, en especial los cuatro primeros, los del artículo 151 de la Constitución. En realidad, teniendo en cuenta el proceso de elaboración de los mismos, resulta casi milagroso que hayan servido de base a unas estructuras político-administrativas

viables, ya que no se sabía ni de dónde se partía, ya que la Constitución había operado una auténtica “desconstitucionalización de la estructura del Estado” (P. Cruz Villalón), ni a dónde se quería llegar.

Y esto es algo que se manifiesta en la propia redacción de los Estatutos de Autonomía, ya que los diferentes poderes “estatuyentes” se ven permanentemente afectados por un doble y contradictorio temor: el primero, el de transgredir los límites constitucionales imprecisamente fijados, algo que ocurre frecuentemente también en otros textos constitucionales, pero que aquí se acentuaba todavía más por la inexistencia de un marco político de referencia claramente definido; y el segundo, el de dejar de incluir en el texto estatutario alguna competencia de las que se pudieran asumir, ya que de ser así, por la propia inercia histórica y por la cláusula de cierre competencial del artículo 149.3 de la Constitución, dicha competencia pasaba a ser automáticamente competencia del Estado. Posteriormente con la interpretación que de dicha cláusula ha hecho el Tribunal Constitucional el temor inicial puede parecer excesivo. Pero en el momento de la redacción de los Estatutos era muy real y muy lógico. De ahí las repeticiones y las referencias múltiples a una misma materia, no muy explicables jurídica pero sí políticamente, que se encuentran en prácticamente todos los Estatutos de Autonomía.

Concretamente esto ocurre en materia de agricultura y de reforma agraria en el Estatuto de Autonomía para Andalucía. El “estatuyente” andaluz, como no podía ser de otra manera, tenía inicialmente dudas sobre su competencia en materia de reforma agraria, mejor dicho sobre la posibilidad de incluir en el Estatuto de Autonomía la competencia en materia de reforma agraria, dado los términos en que el artículo 149.1 de la Constitución se expresa en relación con la legislación civil y la expropiación forzosa (7.º y 18.º). De ahí que en los primeros borradores que se elaboraron por las fuerzas políticas andaluzas no figurara referencia alguna a la Reforma Agraria en el Estatuto de Autonomía. Muy pronto, sin embargo, como consecuencia de demandas expresadas por los órganos políticos de dirección de los partidos de la izquierda andaluza (PSOE, PCA y PSA), la reforma agraria se incorporaría al proceso estatuyente, sin abandonarlo ya hasta el final.

En efecto, en el Proyecto de Estatuto de Autonomía que la Asamblea de Parlamentarios andaluces envía al Congreso dae los Diputados para la discusión conjunta entre la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y una Delegación de la propia Asamblea figuraba en el artículo 12.11 bajo la siguiente fórmula de inspiración socialista-comunista: “La reforma agraria, como instrumento esencial de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales en el ámbito de la Comunidad Autónoma”. Fórmula que, al estar incluida en un artículo relativo a los objetivos básicos que debían inspirar la acción de los poderes públicos, pero no en el capítulo relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma, se veía completado por otro, el artículo 17.4, en el que sí se asumía competencia por parte de la Comunidad en “agricultura y ganadería, competencias relativas al desarrollo de la reforma agraria y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales.”

A dicha configuración de la Reforma Agraria se presentarían varios Motivos de Desacuerdo y una Enmienda, sin que quede claro el por qué de la distinción entre aquellos y ésta. Los motivos de desacuerdo irían desde referencias tangenciales, aunque sin mencionar la reforma agraria, como los presentados por el grupo parlamentario centrista (“conceptos de naturaleza ideológica”, p. 32¹) o por el de Coalición Popular (“Andalucía no necesita bordear dudosamente o incluso traspasar los límites de los preceptos constitucionales”, p. 35), pasando por el del grupo parlamentario mixto (Sr. Clavero Arévalo), que se manifiesta de acuerdo con el “objetivo”, pero no con el término “reforma agraria”, proponiendo una redacción alternativa, en la que la palabra “reforma” se sustituya por “transformación” de la agricultura y se añadía una coletilla final sobre la comercialización de los produc-

tos agrícolas (p. 26), hasta el más sustantivo presentado por el grupo andalucista, que en el apartado 6 de sus motivos de desacuerdo manifestaba que el Proyecto de Estatuto de Autonomía “limita la competencia de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo la reforma agraria y todo lo referente a los recursos naturales de Andalucía. Sin la posibilidad de disponer de sus propios recursos, Andalucía nunca podrá salir del subdesarrollo”, proponiendo como alternativa sacar la reforma agraria de los “objetivos” para incluirla en las “competencias”, a cuyo efecto proponían la inclusión en el Estatuto de un artículo 17 bis, redactado en lo que aquí nos interesa en los siguientes términos: “El sector primario de Andalucía está al servicio de los intereses de la Comunidad. Por ley andaluza se establecerá el régimen de propiedad, utilización, explotación y disposición del suelo, agrícola y urbano, las aguas, la minería, los hidrocarburos y cualquiera otra fuente de energía. La Comunidad Autónoma desempeña en exclusiva las competencias de reforma agraria y las relativas a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas y ganaderas” (p. 39 y 41).

La única enmienda formulada expresamente como tal al artículo 12.11 del Proyecto sería presentada por el grupo parlamentario centrista, el cual formularía un texto alternativo con la siguiente redacción: “La transformación, modernización y reforma de las estructuras agrarias como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de desequilibrios territoriales en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Así estaban las cosas el 15 de abril de 1981, fecha en la que el Boletín Oficial de las Cortes publica el texto del Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía con los motivos de desacuerdo y enmiendas a los que acabo de referirme en relación con la reforma agraria. Y prácticamente así se queda hasta la sesión final de transacción entre la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios Andaluces, ya que en el Informe de la Ponencia simplemente se constata el desacuerdo entre la fórmula inicial socialista-comunista y la enmienda del grupo centrista, siendo de destacar exclusivamente que, ante tal desacuerdo, el grupo andalucista se alinea con la redacción inicial que venía de la Asamblea de Parlamentarios andaluces (p. 77).

En las primeras sesiones de discusión del texto entre la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios andaluces y la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados se acuerda dejar pendiente el artículo 12.11 para su discusión posterior (sesiones de 26 y 29 de junio), y en la final del 30 de junio se llega a un acuerdo a través de una fórmula transaccional diseñada por el grupo parlamentario comunista y presentada por el diputado Soto Martín, fórmula que consistiría en intercalar la emmienda centrista entre los términos “reforma agraria” y el resto del texto original del proyecto andaluz, fórmula transaccional a la que darían su acuerdo todos los grupos parlamentarios con la única excepción del grupo andalucista, el cual argumentaría que con dicha fórmula se estaba introduciendo en el Estatuto andaluz “una reforma agraria aguada”, que no iba a servir como “instrumento de liberación del pueblo andaluz” (p. 173), argumentación que sería respondida por el grupo parlamentario socialista (Sr. Rodríguez de la Borbolla, p. 174-175) y por el comunista (Sr. Soto Martín, p. 176).

Esta es la “crónica de la incorporación de la reforma agraria al Estatuto de Autonomía para Andalucía. No muy expresiva en verdad. Aunque no debe de extrañarnos. En la transición política española ha sido frecuente que la documentación escrita de que se dispone respecto del proceso de elaboración de la norma, no refleje fielmente las dificultades que en el mismo hubieron de superarse, ya que, en muchos casos, fue a través de reuniones no públicas como se llegó al acuerdo, al “consenso”, como se decía entonces, que permitió desbloquear situaciones de estancamiento. Y algo por el estilo ocurre con la reforma agraria y su inclusión el Estatuto de Autonomía para Andalucía. Si nos atenemos a los debates

parlamentarios parece que su inclusión no ofreció especiales dificultades. El único índice, expresivo sin duda, de tales dificultades es el reiterado aparcamiento del tema hasta la sesión final. En la realidad, sin embargo, todas las fuerzas políticas que participaron el proyecto estatuyente eran conscientes de la batalla que se había librado, así como también de que lo único que se había conseguido era una especie de “compromiso dilatorio”, que haría inevitablemente reaparecer el problema de fondo, cuando se pretendiera “desarrollar” el Estatuto de Autonomía en este punto a través de la correspondiente Ley de Reforma Agraria.

Y así efectivamente sería. Pero con ello entramos ya en el siguiente apartado.

III. LA LEY ANDALUZA DE REFORMA AGRARIA

Aunque en el debate parlamentario de la Ley de Reforma Agraria se pretendió hacer valer por parte de algunos diputados, pero sobre todo por el portavoz del grupo parlamentario de Alianza Popular en el debate, el Sr. Del Río y García de Sola, que el proyecto de ley había tenido su origen en un “pronto” del primer Presidente de la Junta de Andalucía, Sr. Manaute, quien, al oír al Presidente referirse en un discurso público en Ronda a la remisión al Parlamento de Andalucía de un Proyecto de Ley de Reforma Agraria, se habría limitado a exclamar ¡coño! (Diario de Sesiones de 3 de abril de 1984, p. 1964), la verdad es que, tras la elaboración del Estatuto de Autonomía que hemos visto en el apartado anterior, tras el resultado de las elecciones autonómicas de mayo de 1982 y el programa electoral con que ocurrió a dichas elecciones el partido que acabaría obteniendo una muy abultada mayoría absoluta, el PSOE, tras todo ello, resultaba evidente que la Primera Legislatura del Parlamento Andaluz tendría que pronunciarse más pronto o más tarde sobre la reforma agraria.

Y efectivamente así ocurriría. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobaría a finales de 1983 un proyecto de Ley de Reforma Agraria, que sería remitido al Parlamento, cuyo Boletín Oficial lo publicaría el 27 de diciembre de dicho año. A partir de este momento las escuetas referencias al tema en el Estatuto de Autonomía empezaban a adquirir concreción y se desataba de nuevo la polémica sobre la reforma agraria en Andalucía.

Polémica, ante todo, no sobre la conveniencia o no de una reforma agraria en Andalucía, sino sobre la posibilidad de que las instituciones andaluzas tuvieran constitucionalmente competencia para llevarla a cabo. Pues con los resultados de las elecciones autonómicas de mayo de 1982 en la mano, estaba claro que el primer puesto tenía una respuesta inmediata: los partidos políticos cuyos grupos parlamentarios habían conseguido imponer la reforma agraria en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (PSOE y PCA) eran los mayoritarios, aunque en una relación numérica muy distinta de la del momento “estatuyente”.

El segundo, sin embargo, quedaba por dilucidar. ¿Qué texto debía ser enviado a la Cámara? ¿En qué debía consistir el Proyecto de Ley de Reforma Agraria? ¿Cómo se enfrentaba el legislador andaluz con las dudas iniciales que ya tuvo el estatuyente acerca de la dificultad de articular una auténtica reforma agraria, una reforma agraria digna de tal nombre, a nivel de Comunidad Autónoma dentro del marco constitucionalmente definido? ¿Cómo se resolvía en particular el problema del “terrible diritto” (la propiedad) (Rodotá) y del ejercicio de la potestad expropiatoria?

El problema jurídico al que tenía que enfrentarse el legislador andaluz era sin duda muy serio.

Ciertamente en la propia Constitución y en el Estatuto de Autonomía el legislador podía encontrar puntos de apoyo, en los cuales legitimar en abstracto una situación en el ámbito de la agricultura, actuación que en un espacio como el de

Andalucía podía pensarse incluso que impulsaba a los poderes públicos en la dirección de la reforma agraria. Y en este sentido habría que mencionar de la Constitución el mandato del artículo 130.1, según el cual “los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de los sectores económicos, y en particular, de la agricultura, de la ganadería... a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”, mandato que habría que poner inmediatamente en conexión con el inciso final del 129.2, por el que se prevee que los poderes públicos “establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción” y con el artículo 40.1 que resalta de manera singularmente rotunda que los poderes públicos “de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”. Preceptos todos que al tomar en consideración a la agricultura como sector económicamente deprimido y al fijar unos objetivos de nivelación de renta y de pleno empleo, orientan a los poderes públicos hacia su actuación que en un espacio económico como Andalucía abocaba casi inexcusablemente a la reforma agraria.

El mismo sentido el legislador andaluz podía encontrar apoyos en el texto de su Estatuto de Autonomía, ya que su artículo 12.11 no hace otra cosa que concretar los mandatos constitucionales que acabamos de ver en el ámbito de la Comunidad Autónoma y en el terreno de la agricultura: “La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales.”.

Aunque en la interpretación de los preceptos económicos de la Constitución haya que ser especialmente cuidadoso, ya que el constituyente pretende definir simplemente un marco en el que quepan opciones de política económica distinta y, en consecuencia, los mandatos constitucionales no prefiguran una determinada política económica inequívocamente deducible de ellos, de lo que no cabe duda es de que una política de reforma agraria no sólo es admisible constitucionalmente, sino que es posiblemente la más coherente con los preceptos constitucionales. Los límites a la misma residirían simplemente en el “contenido esencial” de los derechos fundamentales que pudieran verse afectados en la instrumentación de dicha reforma agraria, contenido esencial que, como es sabido, la Constitución en su artículo 53.1 hace indispensable para el legislador.

Constitucionalmente, pues, no hay ningún obstáculo para una reforma agraria en profundidad. El único problema a resolver era el de qué instancia en nuestro Estado “compuesto” o Estado de las Autonomías tenía que instrumentar jurídicamente la reforma agraria. Problema que se inscribe, por tanto, en el más general de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, concretamente la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Y en este terreno no genérico, sino específico, concreto, no cabe duda de que las opciones abiertas por el texto constitucional a los poderes públicos andaluces no eran muchas. Y no lo eran porque la Constitución en su artículo 149.1 reserva “en exclusiva” al Estado la competencia en “legislación civil” (7.^a), con lo que se excluía de la competencia de la Comunidad Autónoma andaluza la regulación de los institutos básicos del derecho privado: propiedad, arrendamiento, estatuto de la propiedad agraria etc., y sobre todo, porque en el apartado 18 se reservaba también al Estado la “legislación sobre expropiación forzosa”, instrumento indispensable para acometer una reforma agraria digna de tal nombre.

El problema se agravaba todavía más teniendo en cuenta la interpretación que el Tribunal Constitucional había venido efectuando del término “legislación” contenido en otros apartados del artículo 149.1 de la Constitución, de acuerdo con la cual por “legislación” no debía entenderse exclusivamente ley formal, sino que el término legislación había que entenderlo como un concepto material, en el que había que incluir no sólo las leyes sino también los reglamentos que se dictaran

para la ejecución de las mismas, ya que únicamente de esta manera se podía asegurar la regulación unitaria de una materia en todo el territorio del Estado querida por el constituyente, dada la inseparabilidad en muchos casos de las normas legislativas y reglamentarias.

¿Qué hacer? ¿Qué reforma agraria instrumentar? ¿Quedaba algún margen de maniobra para el legislador andaluz o se confirmaban las dudas iniciales del proceso estatuyente?

Afortunadamente disponemos del testimonio de dos de los más destacados juristas que intervinieron en el proceso de redacción del Anteproyecto de Ley de Reforma Agraria andaluz (los profesores Francisco Capilla y Rosario Valpuesta), quienes han expuesto de forma relativamente detallada cómo se convirtió la decisión política de llevar adelante la reforma agraria en norma jurídica y desde qué interpretación del marco constitucional-estatutario se llevó a cabo la elaboración del Proyecto de Ley.

Según dichos profesores, la interpretación del marco constitucional-estatutario relativo a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía de la que se partía daba por supuesto que ésta última no tenía competencia para regular las instituciones de derecho privado, como la propiedad, el arrendamiento o el estatuto de la propiedad agraria, ni tampoco los supuestos expropiatorios recogidos en la legislación general del Estado, debiendo además la Comunidad Autónoma andaluza respetar en todo caso las bases generales de la economía nacional.

De acuerdo con dicha interpretación se consideraba que el legislador andaluz no podía ir más allá de donde había ido el legislador del Estado en la regulación sustantiva de la propiedad y de la expropiación, debiendo limitarse, en consecuencia, a hacer uso de todos los supuestos normativos previstos en la legislación del Estado (fundamentalmente en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables), introduciendo simplemente algunas novedades en aspectos tangenciales, como la concreción de la causa expropiandi o el aligeramiento o simplificación de determinados trámites dilatorios para la expropiación, e innovando exclusivamente a través de la creación del impuesto sobre tierras infrautilizadas.

Así pues, más que introducir medidas sustantivas propias que pudieran incidir directamente en la propiedad agraria, el Proyecto de Ley de Reforma Agraria lo que hacía era ordenar y sistematizar todos los instrumentos de los que se disponía en la legislación general del Estado, aligerar trámites donde se consideraba que era constitucionalmente posible, esto es, allí donde no se afectara de manera sustantiva al derecho de propiedad y a la regulación del estatuto jurídico de la expropiación, y ordenar el conjunto de dichos instrumentos con la finalidad de conseguir unos objetivos específicos definidos, eso sí, por la propia Comunidad Autónoma.

De ahí que el profesor F. Capilla haya hablado de las “autolimitaciones” con que se abordó la redacción del Anteproyecto, autolimitaciones procedentes de que “se aceptaba que debía partirse de las líneas maestras dibujadas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables y la Ley de Expropiación Forzosa”, respecto de las dos primeras, se acababan introduciendo alteraciones notables en la mecánica del funcionamiento de los supuestos y procesos que consisten las expropiaciones”. (El Inicio del Proceso de Reforma Agraria. Ponencia Presentada en las Jornadas sobre la Reforma Agraria. En prensa, p. 8)

Y la profesora R. Valpuesta ha descrito detalladamente como se concretaron dichas “autolimitaciones” a la hora de redactar el Anteproyecto de Ley, imponiéndose una determinada opción a favor de un “texto legal completo de reforma agraria, que recogiera los supuestos normativos de la legislación central junto a las innovaciones o novedades introducidas por el poder autonómico según las compe-

tencias señaladas, todo ello ordenado internamente a la consecuencia de objetivos específicos". (La Articulación del Proyecto de Ley¹, p. 2-3). De ahí que en el Proyecto se intentara hacer una especie de "vaciado" de la legislación estatal, para poner a disposición del poder autónomo andaluz a través de una norma de carácter básicamente habilitante los medios que se consideraba que constitucionalmente eran susceptibles de ser utilizados para llevar a cabo la reforma agraria en Andalucía.

El Proyecto de Ley de Reforma Agraria, era, pues, básicamente una "lectura" autonómica desde Andalucía de la legislación estatal relevante en esta materia con pocas novedades de tipo sustantivo. A pesar de que haya podido parecer lo contrario, esto vendría a confirmarlo de manera bastante clara la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, por la que el Tribunal Constitucional resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 53 senadores del grupo parlamentario de Alianza Popular contra la Ley Andaluza. En dicha Sentencia, como digo, aunque la rotundidad de la expresión del Tribunal Constitucional y la desautorización tajante de los recurrentes pueda dar la impresión de lo contrario, la verdad es que el Tribunal Constitucional considera que la Ley andaluza se ajusta perfectamente a la Constitución, porque la innovación que introduce, el impuesto sobre tierras infrautilizadas, no está prevista pero tampoco prohibida por el texto constitucional, y porque en, lo demás ninguno de los preceptos contenidos en la Ley de Reforma Agraria innova desde un punto de vista sustantivo la legislación estatal en la materia, limitándose bien a concretar la causa expropiandi en los supuestos previstos en la legislación general agraria del Estado, bien a introducir pura y simplemente previsiones de tipo organizativo que no afectan sustantivamente al derecho de propiedad de fincas rústicas. Pero sobre esto volveremos más adelante.

A la vista de lo que se acaba de exponer, esto es, del "autocontrol" o "autolimitación" del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a la hora de aprobar el Proyecto de Ley de Reforma Agraria, la pregunta que se plantea inmediatamente es la siguiente: ¿Por qué esa inquina al Proyecto de Ley sobre todo por parte de las fuerzas políticas de la derecha? ¿Por qué la acritud del debate y la descalificación frontal de dicho proyecto? Aún tomando en consideración el efecto de ampliación de todo debate parlamentario y la magnificación de las divergencias, la verdad es que el tono del debate sorprende y, más todavía, la continuación del mismo que se produjo a través de la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Pero entremos en dicho debate y veamos cuales fueron las posiciones que se mantuvieron en el mismo.

La respuesta del Grupo Andalucista, independientemente de la calificación que pueda merecer desde una perspectiva política, era hasta cierto punto lógica y, como se dice vulgarmente, se veía venir. En el apartado anterior se ha expuesto cómo el Partido Socialista de Andalucía había sostenido en el debate estatuyente que la Comunidad Autónoma de Andalucía tenía que asumir resueltamente competencias en su Estatuto para poder hacer una reforma agraria de verdad y denunció en su momento la inclusión en el Estatuto de lo que su portavoz en el debate, el Diputado Aguilar, denominó una "reforma agraria aguada". En consecuencia, entra dentro de la lógica que cuando se presenta el Proyecto de ley de reforma Agraria el Partido Andalucista lo denuncie como una concreción de esa "reforma agraria aguada" denunciada en su momento, que se limite a indicar que es un Proyecto de Ley "innecesario... por cuanto su contenido coincide plenamente con dos leyes que están en vigor, la Ley, franquista, de Reforma y Desarrollo Agrario, y la Ley, de Unión de Centro Democrático, de Fincas Manifestamente Mejorables" (Diario de Sesiones 3 de abril de 1984, p. 1.916), lo que se interpreta a su vez como un reconocimiento implícito por parte del Gobierno andaluz de que no tiene competencias en la materia y que anuncie su intención de

no participar en un debate encubridor de la realidad y engañoso para el pueblo andaluz, presentando enmiendas al Proyecto de Ley como si realmente se tratara de un Proyecto Andaluz de Reforma Agraria, cuando en realidad no se trata más que de una “lectura” de la legislación pre y posconstitucional del Estado en materia. “Consiguientemente, concluiría el Sr. Uruñuela su intervención en el debate de totalidad del Proyecto de Ley, insistimos, nosotros no estamos dispuestos a ser cómplices de este remedo de reforma agraria. Pero no estamos dispuestos, no ya sólo no presentando un texto alternativo que sería incoherente, sino ni siquiera, y por eso no lo hemos hecho, presentando enmiendas a la Ley que ustedes han presentado. Y no hemos presentado enmiendas, porque esto sería en determinada manera legitimar como reforma agraria algo que no lo es. Es decir, no se puede mejorar el texto que ustedes presentan, porque no es un texto de reforma agraria. Si ustedes hubieran presentado un texto de ley para la aplicación de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y para la aplicación de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, ese texto podía haber sido fruto de toda colaboración. Ahora, que ustedes presenten esto como una Ley de Reforma Agraria, evidentemente, nos invalida a nosotros, ni siquiera para presentar enmiendas que mejoren ese texto, porque sólo la presentación de esas enmiendas supondría un grado de complicidad que nosotros no estamos dispuestos a aceptar.” (p. 1956).

Lo único coherente que se puede hacer, si de verdad se quiere llevar a cabo una reforma agraria en Andalucía, es iniciar un proceso de reforma del Estatuto de Autonomía, a fin de que la Comunidad Autónoma asuma competencias que le permitan realizar esa tarea. Todo lo que no sea eso no es más que hacer una política de lo que el Grupo Andalucista calificó en otro momento de esta Primera Legislatura de “cartón piedra”, esto es, de dar la impresión de que se están haciendo cosas, cuando en realidad todo queda en la apariencia de que se hacen. Política, pues, de confusión de la que el Grupo Andalucista no quería ser cómplice.

Evidentemente lo que el Grupo Andalucista se callaba en su intervención era hasta qué punto su exigencia de reforma del texto estatutario era realmente eso o, si por el contrario, una reforma del Estatuto de Autonomía que permitiera a la Comunidad Autónoma obtener competencias en materia de definición del Estatuto de Autonomía que permitiera a la Comunidad Autónoma obtener competencias en materia de definición del estatuto jurídico de la propiedad agraria y de la expropiación forzosa, no se traducía más bien en una exigencia de reforma de la Constitución española. Con este equívoco el Partido Andalucista estuvo jugando en más de una ocasión a lo largo de la Primera Legislatura, sin que tal equívoco se le pusiera de manifiesto en este debate, como efectivamente podía haber ocurrido. Pero, en todo caso, esta es otra historia completamente distinta y que aquí podemos dejar completamente de lado.

Absolutamente distinta, aunque coincidente en cuanto a considerar insuficiente el Proyecto de Ley remitido al Parlamento por el Consejo de Gobierno socialista, es la crítica comunista, crítica que se articularía de forma varia: en primer lugar, a través de una enmienda de devolución; en segundo, a través de un texto alternativo; y en tercero, a través de enmiendas parciales, si bien estas últimas podemos dejarlas de lado, ya que se limitan a concretar la propuesta general comunista en aspectos concretos, con una única excepción que sí hay que mencionar expresamente en cuanto pone de manifiesto las dudas que tenían los comunistas respecto del marco constitucional-estatutario relativo a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma a partir del cual instrumentar una reforma agraria.

Por lo que a la primera se refiere, hay que decir que en ella el Partido Comunista expresa cual es su idea del tipo de reforma agraria que habría de aplicarse en Andalucía. Para ello efectúa una amplia exposición, en la que, además de trazar

un panorama histórico para situar su propuesta, recoge algunos aspectos políticos programáticos, una crítica puntual del proyecto socialista, y una formulación de principios de actuación, entre los cuales aparece una mínima concreción del concepto de Reforma Agraria integral, uno de los conceptos símbolo más manejados por las campañas del sindicalismo agrario comunista en este período. Dentro de este concepto se integraría:

- El Control democrático.
- La Potenciación al Máximo de la producción orientada mediante acciones sobre la estructura productiva y sobre la estructura social.
- Desarrollo de las fuerzas productivas: industrialización y comercialización.
- Redistribución del beneficio mediante una política fiscal progresista que permita la obtención de recursos económicos suficientes para proseguir el proceso de acumulación social.”

En segundo lugar, presenta el Grupo Comunista un texto alternativo integrado por 78 artículos y tres disposiciones adicionales, donde se incluye un texto de proposición de Ley Orgánica al Congreso de los Diputados que reformaría la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y permitiría, cuando así se dispusiera por ley, el pago de una parte del justiprecio en deuda pública.

En su presentación el portavoz comunista, Julio Anguita, toma como punto de partida esencial el fenómeno de la gran concentración de la propiedad, paralelo al exceso de población rural y el abandono y desertización de comarcas; y sobre todo la presencia de unas relaciones de dominio en la estructura social agraria. En este contexto la propuesta comunista se plantearía básicamente dos objetivos: uno esencialmente político y beligerante, “golpear el poder político de la clase terrateniente retardataria” (p. 25), y otro netamente económico, impulsar el empleo y el desarrollo agrario. De la filosofía que preside la Ley destaca cuatro puntos expresamente recogidos en la Exposición de motivos:

1.º La sustitución del principio de la “función social de la propiedad” del texto socialista por el más radical de “utilidad pública”, usado ampliamente en la política municipal de urbanismo en base a la Ley de 1954, incluso durante el período franquista. Se trata, pues, de una propuesta de aplicación de técnicas de actuación pública típicamente urbanas a espacios rurales, proyectando una cierta dimensión dinámica de generalización espacial en las políticas de los poderes Públicos.

2.º El principio de no reprivatización en ningún caso de tierras que hayan pasado a tener la condición de públicas.

3.º El principio de participación democrática en las tareas de programación, ejecución y control del proceso por parte de las clases sociales y sectores interesados. Este principio participativo se concibe como un mecanismo de integración social en la función transformadora de los poderes públicos, una forma de conseguir hegemonía en la sociedad civil a través de un proyecto de participación con alta capacidad legitimadora. Constituye una de las constantes en la estrategia comunista de este período.

4.º Finalmente, el proyecto de actuación se concibe con un carácter de generalidad, perfilando una actuación simultánea sobre todo el territorio de Andalucía, aunque con base comarcal, utilizando el simul de los planes parciales de urbanismo en conexión con el plan general. El plan general establecería las directrices a que deberían ajustarse los planes parciales de urbanismo en conexión con el plan general. El plan general establecería las directrices a que deberían ajustarse los planes comarcales que inicialmente serían elaborados por las juntas comarcales respectivas.

A nivel orgánico destaca en el texto comunista la presencia mayoritaria, tanto en el Instituto Andaluz de Reforma Agraria, como en las juntas comarcales, de re-

presentantes municipales y de las organizaciones sindicales y profesionales agrarias.

En el plano operativo la sistematización de un marco general de actuación debe concentrarse en la existencia de un Plan General de Reforma Agraria de Andalucía, aprobado por el Consejo de Gobierno, donde, entre otras cosas, se regularían los criterios para la fijación de los índices técnicos-económicos que luego habrían de aplicarse en cada una de las comarcas por las respectivas Juntas Comarcales, así como el coeficiente de inversión obligatoria sobre el beneficio excedente.

En el debate sobre este texto se insistirá por parte de los portavoces del Consejo de Gobierno en el mismo en dos puntos: primero, en el exceso de amplitud y extraordinaria indeterminación del instrumento expropiatorio, lo que rebasaría seguramente las garantías constitucionales mínimas; y segundo, en la contradicción subyacente entre una estrategia política planificadora y una gran diversificación de la participación popular en las Juntas Comarcales, lo que generaría seguramente una enorme variedad de tratamiento que llevaría a imposibilitar una mínima coherencia de la acción del gobierno.

En lo que a las enmiendas parciales se refiere, simplemente reiterar que el Grupo comunista propondría que el parlamento andaluz hiciera uso de la iniciativa legislativa que constitucionalmente le reconoce el artículo 87.2 de la Constitución, a fin de que las Cortes Generales adoptaran todas aquellas medidas para las cuales el Parlamento Andaluz carecía de competencia, proposición que no tuvo ningún eco en la Cámara, ya que, aunque coincidente con la posición sostenida por el Grupo Andalucista, éste se había marginado del debate, además de no poder apoyar por razones obvias una propuesta de dicha naturaleza. En todo caso, lo que sí resulta claro de dicha propuesta es que el Grupo Comunista venía a compartir en última instancia el análisis de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que estaba detrás de la redacción del Proyecto de Ley.

Mucho más incoherente, por un lado, y torpe, por otro, fueron las críticas al Proyecto de Ley formuladas por los Grupos Parlamentarios centrista y popular.

La crítica del Grupo Parlamentario Centrista, en lugar de tratar de apuntarse el tanto de que un Gobierno socialista tuviera que reeditar una Ley aprobada por la mayoría de Unión de Centro Democrático en 1979, recordó simplemente este dato, para olvidarse de él a continuación y centrarse de una manera absolutamente incomprensible en atacar a la Ley de Reforma Agraria andaluza por intentar introducir en la agricultura de la región "un esquema koljosiano" (sic. p. 1924), llegando a la conclusión de que "no es un Proyecto para el hombre, este es un Proyecto para el Estado, que es además el Proyecto para un Estado socialista". (p. 1927).

No es de extrañar ante una intervención de esta naturaleza que ni el Gobierno ni el Grupo Parlamentario socialista la tomaran prácticamente en consideración, ya que no tenía manifiestamente nada que ver con el texto que se estaba discutiendo.

Ahora bien, si esta crítica del Grupo centrista, dada la descomposición que se había producido en el partido bajo el cual los parlamentarios del Grupo habían concurrido a las elecciones, puede resultar explicable, lo que no lo es en modo alguno es la posición mantenida por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular, el cual en cuanto Grupo más numeroso y consistente de la oposición equivocó por completo su estrategia, sirviendo su actuación en todo el debate y aún después para justamente lo contrario de lo que tenía que ser su objetivo principal: para legitimar la reforma agraria articulada por la mayoría socialista.

Por dos motivos:

1.º Por presentar un proyecto alternativo que se limitaba simplemente a mantener el statu quo en la agricultura andaluza, definida por el Grupo Parlamentario Popular en unos términos completamente distintos a los utilizados por el Proyecto de Ley, ya que, en su opinión, éste último incurre en un error de diagnóstico no viendo la agricultura andaluza más que desde una perspectiva negativa, sin tomar en consideración los grandes avances que se han introducido recientemente en la misma.

De ahí que el portavoz aliancista considere que el Proyecto de Ley adolece de tres graves defectos, a saber, un diagnóstico insuficiente de la realidad económica agraria andaluza, inexistencia de acciones de apoyo a la agricultura y presunta inconstitucionalidad. Frente a ellos el texto alternativo presentaría una serie de ventajas, que asegurarían además la constitucionalidad de la norma andaluza. Aparte de la adecuación estricta de la facultad expropiatoria al marco constitucional-estatutario, se prevé la eliminación de la facultad expropiatoria directa, prevista en el artículo 18 del Proyecto, que quedaría condicionada a la presentación de planes de mejora por el propietario, en segundo lugar, la previsión de un mecanismo de adquisición voluntaria de tierras a través de una oferta pública de compra que realizaría la administración antes de actuar en cada comarca. Y finalmente, la eliminación del impuesto sobre tierras infrautilizadas, cuya aplicación supondría una desigualdad para los agricultores andaluces comparados con los del resto de España y frente a otros sectores económicos de la propia Andalucía.

Para Alianza Popular, pues, en la agricultura andaluza no hay que hacer una reforma orientada por los poderes públicos, sino que hay simplemente que dejarla que opere como lo está haciendo, estimulándola sencillamente con algunos programas de modernización agraria enumerados en su texto alternativo: transformación de regadíos, industrialización agroalimentaria y comercialización, fomento de la investigación y formación agraria etc.

2.º Pero sobre todo la torpeza de Alianza Popular se pone de manifiesto en su reacción puramente jurídicista en el debate, una vez fracasada su estrategia antireformista, lo que resultaba inevitable dada la composición de la Cámara andaluza. A partir de este momento Alianza Popular centra su participación en el debate parlamentario en un ataque frontal a la constitucionalidad de la Ley, a la invasión que con la misma se está produciendo en la competencia estatal en la materia, que, como decía antes, para lo único que sirvió fue para legitimar al Partido Socialista y para ayudar a los diversos portavoces socialistas a responder a los diputados de los partidos de izquierda que denunciaban la coincidencia de la Ley andaluza con la legislación estatal en la materia.

Dicha torpeza de tipo político continuaría, a pesar de que en el debate parlamentario el Grupo Comunista le aconsejó que no interpusiera recurso de inconstitucionalidad alguno, con la presentación, tras la aprobación de la Ley, de un recurso ante el Tribunal Constitucional que concluiría con uno de los más rotundo fracasos de nuestra breve pero intensa experiencia de procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, ya que en pocas ocasiones el Tribunal Constitucional ha desestimado un recurso de forma tan tajante a los recurrentes.

Pero esto pertenece al próximo apartado. Aquí basta resaltar que, analizado el debate de la Ley de Reforma Agraria en su totalidad, hay que concluir que la mayoría socialista salió con bastante habilidad del avispero de tener que formular una reforma agraria con los instrumentos básicamente de una legislación preconstitucional, franquista, ya que la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979 está "en clara relación de continuidad con la legislación anterior, con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, que se mantiene, bien que ciertamente queriéndose ahora activar algunos de sus elementos virtualmente reformistas". (B. Clavero. *Autonomía Regional y Reforma Agraria*, p. 67). Habilidad en la que

confluyeron méritos propios (algunas intervenciones del Consejero de la Presidencia, Sr. López, y de la Diputada A. Rubiales en el debate jurídico fueron muy buenas, anticipando argumentaciones posteriores del propio Tribunal Constitucional), pero sobre todo torpezas ajenas.

IV. LA BATALLA JURIDICA EN TORNO A LA APLICACION DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA

A pesar de que, como hemos visto en el apartado anterior, no puede considerarse que el legislador andaluz fuera particularmente atrevido al aprobar la Ley de Reforma Agraria, con la publicación de dicha Ley no acabaría la polémica sobre la reforma agraria desde un punto de vista jurídico, sino que más bien se podría decir que empezaba de verdad y con una intensidad, además notable.

Dicha polémica se articularía por dos vías; una primera, a través del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley presentado por 53 Senadores del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, con lo que obviamente lo que se pretendía era descalificar la reforma agraria en su totalidad tal como había sido diseñada por el Parlamento Andaluz, solicitando del Tribunal Constitucional la declaración de nulidad de la Ley y su consiguiente expulsión del ordenamiento jurídico; y otra segunda, dirigida contra los actos bien del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía bien de otras autoridades administrativas competentes de acuerdo con la Ley, dictados para la ejecución y aplicación de la Ley.

Evidentemente el alcance de ambas vías es completamente distinto, teniéndose que argumentar jurídicamente además de manera diferente y en base a preceptos constitucionales asimismo distintos, pero ambas son interesantes y expresivas de los condicionamientos que el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho digno de tal nombre impone a la acción política.

Veámoslos por separado, empezando por los recursos planteados ante los Tribunales de Justicia ordinarios, mucho menos conocidos por razones obvias que el formulado ante el Tribunal Constitucional.

De entrada hay que decir que, aunque los recursos se plantean ante la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Sevilla y en apelación ante el Tribunal Supremo, no se trata, salvo en un caso, propiamente de recursos contencioso-administrativos, sino de recursos de tipo constitucional, ya que la batalla jurídica contra la reforma agraria se va a instrumentar a través de la Ley 62/78, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, que, aunque formalmente configura un procedimiento administrativo especial, introduce de verdad en nuestro ordenamiento a partir de su recepción por la LOTO un procedimiento de naturaleza constitucional.

En efecto, únicamente el primer recurso interpuesto por la Federación de Agricultores y Ganaderos de Andalucía contra el Decreto 276/1984 por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, fue un recurso contencioso administrativo ordinario, recurso que se saldó, por lo demás, con un triunfo por parte de los recurrentes, en cuanto que el Decreto fue declarado nulo de pleno derecho por un defecto de tipo formal: la ausencia del Dictamen del Consejo de Estado.

La sentencia tiene interés para nuestro trabajo en cuanto que la Sala, aunque resuelve que el Reglamento es nulo por un motivo formal, basa su argumentación sobre una interpretación de la Ley de Reforma Agraria que anticipa la Sentencia posterior del Tribunal Constitucional en lo que a la plena constitucionalidad de la Ley se refiere. En efecto, la Sala se plantea si tendría que plantear la cuestión de inconstitucionalidad, lo que entiende que no es necesario ya que es perfectamente posible una interpretación de la Ley conforme a la constitución, para lo cual se

basa en los fundamentos jurídicos 7 y siguientes, pero sobre todo en el 9, en que la Ley de Reforma Agraria no ha innovado el ordenamiento jurídico en materia expropiatoria, sino que se ha limitado a remitirse a la legislación estatal. De ahí que considere a la Ley constitucional y al Reglamento nulo. La ley constitucional porque respeta el orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma resultante de la Constitución/Estatuto de Autonomía. El Reglamento nulo, porque, al estarse formalmente desarrollando una Ley andaluza, pero materialmente legislación estatal, la ausencia de un Dictamen del Consejo de Estado resulta inadmisible.

Las consecuencias de la Sentencia eran favorables, pues, de manera inmediata a los recurrentes, pero de manera mediata jugaban a favor del legislador andaluz, en cuanto que la Sala venía a reconocer que la Ley de Reforma Agraria era constitucional y que, por lo tanto, no había ningún obstáculo realmente decisivo para poder aplicarla.

Los demás recursos se han instrumentado a través de la vía abierta por la Ley 62/1978, vía que tenía la ventaja para los recurrentes de obtener casi automáticamente la suspensión del acto impugnado, así como también de forma muy rápida un pronunciamiento del tribunal.

Los recursos planteados han sido muchísimos, si bien para su estudio pueden ser agrupados en cuatro categorías, ya que básicamente lo que se ha hecho es reiterar recursos frente a actos de aplicación de la Ley de naturaleza idéntica.

Estas cuatro categorías son las siguientes: 1.ª recursos contra los Decretos de Declaración de una comarca como de reforma agraria; 2.ª recursos contra los Decretos de actuación comarcal; 3.ª recursos contra resoluciones del Instituto Andaluz de Reforma Agraria de clasificación de suelos y tablas de equivalencia; y 4.ª recursos contra la lista de declarantes en las comarcas de reforma agraria.

Los primeros recursos que se plantearon y los que tienen que ser analizados en primer lugar son los recursos contra los Decretos de Declaración de una comarca como de reforma agraria, ya que es el paso inicial previsto en la Ley para su aplicación. La Ley de Reforma Agraria exige que el Consejo de Gobierno mediante Decreto delimite la comarca afectada, imponiéndole además a dicho Decreto determinados contenidos obligatorios.

Pues bien, hasta el momento cada Decreto de Declaración de una comarca como de reforma agraria ha sido recurrido por la vía de la Ley 62/1978 mediante un recurso idéntico, a pesar de que la Sala de lo Contencioso de Sevilla en primera instancia y el Supremo en apelación confirmaron la legalidad de tales Decretos desde el primer momento.

Los recursos se basan en la presunta vulneración por tales Decretos de los artículos 14 y 23 de la Constitución, argumentándose con respecto al segundo que la delimitación de la comarca afectada por la reforma agraria se ha hecho con un criterio tecnocrático y no participativo, y en lo que toca al segundo que es injustificadamente discriminatoria para los propietarios de la comarca en comparación con los del resto del Estado, ya que cambia el régimen de propiedad en función del hecho de tenerse la titularidad de la finca rústica en una comarca de reforma agraria o fuera de ella.

Tales argumentos no son aceptados por la Sala, la cual, acudiendo a la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional, afirma con buen criterio que “el derecho de participación del artículo 23.1 es distinto del de audiencia de los ciudadanos consagrado en los artículos 105 y 129” y que lo que el derecho de participación protege es el sufragio y no implica el derecho a participar en los asuntos públicos cualquiera que sea su índole.

No menos rotundo es el rechazo de la violación del principio de igualdad, para lo cual la Sala cita textualmente la STC 37/1981, en la que el TC afirma respecto

del principio de igualdad que “es obvio que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento, de la que resulta que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del derecho privado y con las reservas ya antes señaladas respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan hace potencialmente de nuestro ordenamiento una estructura compuesta por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio”, afirmación a la que la Sala de lo Contencioso añade que “hay que tener en cuenta también que la Comunidad Autónoma andaluza tiene competencia exclusiva en la materia y desarrollo del sector agrario y la de mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales (art. 13.4 del Estatuto)”, deduciendo de todo ello que “al no existir discriminación... hay que insistir en que no se aprecia vulneración del principio de igualdad.”

El segundo tipo de recursos en importancia e interés para nuestro trabajo es el presentado contra el Decreto 228/85 de Actuación Comarcal en Antequera, por el que se declaraban manifiestamente mejorables las fincas que en él se enumeran por incumplimiento de la función social de la propiedad, acordándose las siguientes actuaciones concretas de la Administración: expropiación del uso, establecimiento de un plan de mejora forzoso agropecuario o forestal y exacción del impuesto sobre tierras infrutilizadas.

La Sala de lo Contencioso de Sevilla se limitará a estimar el recurso en lo que afecta a la expropiación del uso, ya que entiende que es una medida sancionatoria que se ha adoptado sin conceder trámite de audiencia alguno a los interesados, por lo que se ha producido una indefensión y consiguiente vulneración del derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución. Tras recordar la jurisprudencia constitucional relativa a la extensión del proceso penal al proceso administrativo sancionador de las garantías frente a la indefensión que establece nuestra Constitución, la Sala afirma de manera rotunda que “el Decreto 228/85... vulnera el artículo 24.1 de la Constitución en cuanto sanciona con la expropiación del uso a los titulares de unas explotaciones agropecuarias por incumplir la función social de la tierra, ya que los mismos sufren la sanción que se les impone desde una situación de absoluta indefensión y de privación del derecho más elemental de defensa, al no haber sido oídos y no haber dispuesto de trámite alguno en el que poder alegar acerca de sí sus explotaciones cumplían con la función social de la tierra.”

Todas las demás medidas adoptadas por el Decreto: plan de mejora y exacción del impuesto, al no suponer sanción alguna, no vulneran el derecho reconocido en el 24.1 de la Constitución y no deben por tanto ser anuladas.

La Sala de lo Contencioso no acepta además el argumento de los recurrentes de que con el Decreto se vulnera el derecho de igualdad por el distinto trato que reciben los propietarios andaluces respecto de los del resto del Estado, ya que, en su opinión, los planes de mejora regulados en la Ley Andaluza de Reforma Agraria son sustancialmente idénticos a los previstos en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, y el impuesto sobre tierras infrutilizadas es plenamente constitucional por lo que “su implantación no puede llevar en sí el trato discriminatorio y la desigualdad que se le atribuye, puesto que es perfectamente posible que los tributos que se puedan imponer en diversos lugares del territorio nacional sean distintos.”

Por último, la Sala no se pronuncia siquiera sobre la supuesta vulneración esgrimida por los recurrentes de los derechos reconocidos en el 24.2 (derecho a ser informado de la acusación formulada y presunción de inocencia) y en el 25.1 (de-

recho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento).

Contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso se presentaría recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, el cual en sentencia de 10 de diciembre de 1986 no se pronunciaría sobre el recurso planteado, ya que, en su opinión, al haber sido derogado parcialmente el Decreto 228/85 por el 69/86 en el sentido indicado por la sentencia de la Sala de lo Contencioso de Sevilla, el Supremo entendía que se había producido un reconocimiento por parte de la Administración de las pretensiones que se pretendían hacer valer en la apelación.

Contra el Decreto 228/85 y contra ambas sentencias se interpondría un Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional, cuya Sección Cuarta de la Sala Segunda no lo admitiría a trámite mediante Auto de 1 de julio de 1987.

El tercer grupo de recursos se dirige contra Resoluciones del Instituto Andaluz de Reforma Agraria sobre clasificación de suelos y tablas de equivalencia, que son los instrumentos a través de los cuales se debe determinar cuál es el rendimiento que debería alcanzar la finca de que se trate y en qué nivel se encuentra a efectos de aplicación de las medidas previstas en la Ley; expropiación de uso, plan de mejora, exacción del impuesto.

Los argumentos de los recurrentes vuelven a girar en torno a la posible vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 24.1 (tutela judicial efectiva e indefensión) y 14 (igualdad).

La Sala de lo Contencioso de Sevilla no va a aceptar ninguna de las alegaciones de los recurrentes, argumentando frente a la posible indefensión invocada que, como se deduce del proceso a través del cual se elaboró la clasificación de suelos y la tabla de equivalencias, según consta en el expediente administrativo correspondiente, “no puede hablarse de tal indefensión”, ya que, por una parte, “fueron múltiples las alegaciones formuladas por los interesados y una gran parte de ellos fueron tenidos en cuenta dando lugar a las correspondientes modificaciones” y por otra, “las resoluciones definitivas fueron objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y demás centros oficiales advirtiéndose a los interesados de los recursos que se podían interponer contra las mismas.”

Tampoco acepta la Sala la vulneración del derecho a la tutela efectiva, fundamentada por los recurrentes en que, de seguirse la vía ordinaria de la administración de justicia (alzada, silencio administrativo y recurso contencioso administrativo), la sentencia se dictaría en un momento en el que el derecho habría perdido su contenido digno de protección. La Sala recordará que también en el procedimiento administrativo ordinario se puede solicitar la suspensión del acto, que existe además un principio de responsabilidad de la Administración y, por último que, de admitirse el argumento de los recurrentes, únicamente se podría administrar justicia por la vía de la Ley 62/78.

Por lo que a la posible vulneración del principio de igualdad se refiere, la Sala vuelve a recordar su jurisprudencia anterior, rechazando cualquier posible discriminación, ya que, para que ésta pueda producirse, se tiene que partir de supuestos de hecho iguales, y aquí, justamente, nos encontramos con supuestos de hecho distintos: fincas que se encuentran en una comarca declarada de reforma agraria que se comparan con fincas ubicadas en comarcas distintas.

El último grupo de recursos es planteado contra las Resoluciones a través de las cuales la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía aprueba las listas definitivas de titulares de explotaciones con obligación de declarar acerca de los aprovechamientos de la finca, a fin de la eventual aplicación o no de las medidas previstas en la Ley de Reforma Agraria.

La Sala de lo Contencioso de Sevilla ha tendido a interpretar en términos muy

estrictos la Ley de Reforma Agraria y sus normas de desarrollo, de tal suerte que únicamente considera que se ven afectadas por la Ley de Reforma Agraria aquellas explotaciones que inequívocamente encajan en los términos previstos en la Ley, sobre todo por lo que a la extensión de las fincas en regadío y seco se refiere, no admitiendo que una explotación pueda ser considerada de regadío, aunque existan en ella instalaciones de riego, si no resulta inequívoco que dicha explotación consta como de regadío en el expediente correspondiente de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Esta ha sido la jurisprudencia administrativa ordinaria dictada antes de que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Reforma Agraria, jurisprudencia que, en contra de la opinión que pareció extenderse inicialmente en el sentido de que jurídicamente la reforma agraria tenía muchos puntos débiles, ha sido una jurisprudencia que sólo tangencialmente y por motivos exclusivamente formales ha anulado medidas tomadas en la aplicación de la Ley, y que, sobre todo, ha anticipado de manera clara el fallo del Tribunal constitucional en lo que a la plena constitucionalidad de la Ley se refiere.

Pero con ello entramos ya en el último apartado de nuestra “crónica”, dedicado a

V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Sentencia tiene tres bloques perfectamente diferenciados, aunque guarden relación entre sí. En el primero el TC analiza la constitucionalidad de la Ley de Reforma Agraria (LRA) prescindiendo del órgano productor de la misma, es decir, *independientemente de que haya sido aprobada por un Parlamento autónomo y no por las Cortes Generales*. En el segundo se enfrenta con el problema de la inconstitucionalidad de la Ley desde el punto de vista competencial, esto es, *porque ha sido aprobada como Ley de una Comunidad Autónoma en lugar de serlo como Ley del Estado*. Y en el tercero se analiza el problema puntual de la constitucionalidad del *Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas*.

El primero está integrado por los F.J. 2-6, en los que se define cual es el contenido esencial del derecho de propiedad privada y en conexión con él se delimita el de libertad de empresa y se contrastan con dicha definición los artículos de la LRA impugnados. El segundo (F.J. 7-11) analiza si se ha producido una invasión de la competencia estatal por la LRA. En el tercero (F.J. 12-14) se examina la cuestión de si el Parlamento andaluz tenía competencia para establecer el impuesto impugnado.

I. Constitucionalidad de la LRA independientemente de la delimitación competencial

Según los recurrentes, la LRA es anticonstitucional porque quebranta el contenido esencial de los derechos de propiedad privada y libertad de empresa (Art. 53.1 en relación con los 33 y 38 CE.) y, en consecuencia, aunque hubiera sido aprobada como Ley del Estado, debería ser anulada por el TC. Ambos extremos son analizados por el TC por separado.

A. La LRA y el contenido esencial del derecho de propiedad

Esta es la “cuestión nuclear” que el recurso plantea y de cuya solución depende que se tengan que seguir analizando o no las demás. De ahí que sea la primera que el TC aborde.

La vulneración del contenido esencial se habría producido, según los recurrentes, porque la LRA impone “deberes positivos” a los propietarios de tierras rústicas y porque prevee “la expropiación de las facultades de uso y disfrute”, con lo que se afecta “al núcleo básico de la propiedad”, al incidir de forma decisiva sobre su valor económico o valor de cambio en el mercado.

Para determinar si ello es así o no, el TC se ve obligado a definir qué es lo que hay que entender por “contenido esencial” del derecho de propiedad tal como está recogido en la CE de 1978, partiendo de su doctrina sobre el contenido esencial formulada en la STC 11/1981, según la cual los dos criterios que se han de utilizar para la definición del mismo son el de la *recognoscibilidad* del derecho como perteneciente al tipo descrito y el de la *protección* real, concreta y efectiva de los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho.

¿Cómo se aplican estos criterios al derecho de propiedad? Para ello hay que partir de la regulación constitucional del mismo contenida en el art. 33 CE, el cual tiene, como el TC recuerda, tres apartados “que no pueden ser artificiosamente separados”, en los que se reconoce el derecho desde la “vertiente institucional” y desde la “utilidad individual” del bien para su propietario y la primera por la “función social” del mismo. La función social no ha sido entendida por el constituyente como un mero límite externo para la definición del derecho de propiedad o para su ejercicio, sino como una parte integrante del mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría de bienes.

Esta definición del derecho de propiedad encaja, por lo demás, con la imagen que del mismo se ha formado la sociedad contemporánea, que considera como un hecho generalmente admitido la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, de la que da buena muestra nuestro propio texto constitucional en otros artículos “de cuya eficacia normativa no es posible sustraernos a la hora de pronunciarnos sobre la vulneración o no de la Ley impugnada del contenido esencial o mínimo del derecho a la propiedad agraria”. Y el TC menciona por este orden los arts. 128.1, 40, 45, y 130 CE.

Pero es que además no es posible prescindir de la transformación tan profunda que ha experimentado el derecho de propiedad en su doble dimensión en nuestro siglo, lo que lo aleja considerablemente del tipo abstracto descrito en el art. 348 CC, para integrarlo a través de la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes, lo que a su vez conduce a que existan en nuestros días diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, entre los que destaca, por la restricción o modalización de las facultades dominicales e imposición de deberes positivos, la propiedad inmobiliaria, dado su carácter no renovable o naturalmente limitado.

La *recognoscibilidad* del derecho de propiedad no puede, en consecuencia, tener como único punto de referencia el art. 348 CC. de finales del XIX, sino la CE de 1978. Y los intereses que se han de proteger son tanto los individuales del propietario como los generales a los que hace referencia expresamente la función social de la propiedad, debiéndose buscar un equilibrio entre ambos, al que no repugna la imposición de determinados deberes positivos “siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la empresa agrícola.”

A partir de estas premisas el TC pasa a analizar los arts. 2, 3, 15.1, 20 y 28 de la LRA.

El primero que habilita a la Administración Autonómica para “fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos” así como “establecer las medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza”, es considerado anticonstitucional por los recurrentes desde dos puntos de vista: 1.º porque puede ser aplicado anticonstitucionalmente y 2.º por violación del principio de reserva de Ley.

La primera objeción es despachada por el TC sin darle mayor importancia, ya que “es obvio” que las medidas de ejecución de una Ley que puedan adoptarse no comportan la nulidad de la misma. La constitucionalidad de la Ley ha de determinarse por ella misma y no por la aplicación que eventualmente pueda hacerse de ella.

Menos carente de fundamento a primera vista y más necesitada de examen, en consecuencia, es la segunda objeción. Desde el primer momento de su funcionamiento ha sido una preocupación constante del TC la de obligar al legislador estatal o autonómico a cumplir con su cometido, no admitiendo que se desentiendan de su trabajo y habiliten indebidamente al ejecutivo para que ocupe su lugar. Pero no es lo que ocurre en este caso, ya que lo que prohíbe esta concreta reserva de ley es toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extralegen*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como en el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse.

Y esto justamente es lo que hace la LRA, que no deslegaliza en modo alguno la materia y que circunscribe la habilitación al ejecutivo dentro de límites objetivos fijados por ella misma, conteniendo, por tanto, suficientes referencias normativas, de orden formal y material, para generar previsibilidad y certeza sobre lo que, en su aplicación, significa una correcta actuación administrativa y, en su caso, para contrastar y remediar las eventuales irregularidades, arbitrariedades o abusos.

Los arts. 3, 15, 20 y 28 son considerados anticonstitucionales por los recurrentes, ya que si bien formalmente preveen una expropiación de las facultades de uso y disfrute, tal expropiación se convierte materialmente en una expropiación total del dominio, que viene a despojar al propietario de la totalidad de su derecho, en el sentido material de pérdida de toda utilidad económica.

Dicha interpretación no es compartida por el TC, el cual recuerda como tal tipo de expropiación está prevista de forma sustancialmente igual en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, para pasar a continuación a analizar detenidamente los términos en que tal expropiación se regula en la LRA, análisis que le lleva a la conclusión de que no puede sostenerse que el propietario, sancionado por el incumplimiento de la función social legalmente exigible, se vea privado de toda utilidad económica durante el tiempo que dure la expropiación del uso y disfrute de sus tierras.

B. La LRA y la libertad de empresa

Además de quebrantar el derecho de propiedad los recurrentes consideran que las medidas previstas en los arts. 2, 18.2 y 5, 25 y 26 de la LRA vulneran el contenido esencial de la libertad de empresa y deben ser considerados anticonstitucionales también desde este punto de vista.

A diferencia de lo que hizo respecto al derecho de propiedad el TC renuncia a “ahondar sobre el contenido de la libertad de empresa y sobre los límites que pueden establecerse por las normas que regulan su ejercicio, cuestión que no está exenta de graves dificultades de definición *a priori* con carácter abstracto y de general aplicación”, pero sienta de entrada la importante tesis de que no pueden considerarse limitaciones ilegítimas de la libertad de empresa las que proceden de las restricciones o de los deberes positivos que imponga la Administración, de acuerdo con las leyes, en virtud de la función social de la propiedad rústica, pues

las limitaciones de la actividad empresarial agrícola son indisociables de las limitaciones a las facultades de uso y disfrute de la propiedad rústica, determinadas por la función social de ésta última.

Ahora bien, puesto que las medidas previstas en estos artículos de la LRLA —fijación de criterios objetivos de mejor aprovechamiento de la tierra, orientaciones en materia de producción según las características agronómicas de la comarca, medidas de fomento para la constitución de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes, planes individuales de mejora— son todas ellas, según el TC, medidas perfectamente legítimas de concreción de la función social de la propiedad agrícola, no se entiende cómo pueden vulnerar el contenido esencial de la libertad de empresa.

Y ello a pesar de que tales medidas implican la sustitución, al menos en parte, del criterio empresarial del particular por el de la Administración. Pues a ello debe añadirse que, además de su licitud constitucional, se trata de una sanción legal a un previo incumplimiento de los deberes que definen la función social de la propiedad rústica, sin que haya nada que objetar a ello, ya que “la libertad de empresa que reconoce el art. 38 de la C. no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad”.

2. Anticonstitucionalidad por invasión de la competencia del estado

Este motivo de anticonstitucionalidad lo argumentan los recurrentes de forma múltiple, ya que, en su opinión, se ha producido una invasión de las competencias estatales en materia expropiatoria, de fijación de bases y ordenación de la actividad económica, de legislación civil, de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, invasión ésta última que se articula de manera doble: en relación con todas las CC.AA. sin excepción y en relación con aquellas que, por haber accedido a la autonomía por la vía del art. 151 CE, tienen las mismas competencias que Andalucía en materia de agricultura. Y por último, invasión de la competencia estatal sobre Hacienda general.

A. Expropiación Forzosa

El instituto de la expropiación tiene una doble vertiente igual que el derecho de propiedad, ya que si, por una parte, es una garantía constitucional de tal derecho, es, por otra, un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social. Dada la importancia del mismo es lógico que el constituyente haya reservado al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

Esto no quiere decir, sin embargo, que toda norma relativa a la expropiación forzosa tenga que emanar de las Cortes Generales sino que a éstas están reservadas en exclusiva las dos siguientes tareas: fijación de los criterios de evaluación de los bienes que hayan de ser expropiados y determinación de las garantías del proceso expropiatorio, ya que de lo que se trata con esa atribución de competencia exclusiva al Estado es de impedir que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio.

Ahora bien, puesto que la expropiación es también un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden hacer uso para el logro de sus fines, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropriandi* son competencias que no pueden diso-

ciar de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponde para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. De dónde se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que proceda aplicar la expropiación, determinando las causas de expropiar a los fines de interés público a que aquélla deba servir.

Con estos criterios el TC analiza los artículos impugnados, llegando a la conclusión de que no se invade la competencia estatal, pues se limitan o bien a prever determinados supuestos expropiatorios o a introducir modificaciones de alcance puramente organizativo, sin que establezcan una regulación sustantiva propia del instituto de la expropiación. En consecuencia, la LRA no es anticonstitucional desde este punto de vista.

B. Bases y Ordenación de la Actividad Económica

Este motivo de inconstitucionalidad sólo sería admisible, si se aceptara la idea de que toda la legislación estatal sobre reforma y desarrollo agrario es reconducible a los aspectos básicos y de la ordenación de la actividad económica, idea que tiene que ser rechazada “so pena de reducir literalmente a nada las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en dicha materia.”

En consecuencia, cualquier modificación de la legislación estatal, como las que con alcance por lo demás muy limitado introducen los arts. 4, 29, 57 o 65 LRA, no puede considerarse que afecten a las bases y ordenación de la actividad económica, pues tales normas se limitan a introducir modificaciones de índole social y en parte sólo correcciones de mera técnica jurídica, sin alcanzar a desplegar una eficacia incisiva en la política general del Estado o en los elementos básicos de la misma, que es lo que se trata de preservar con la reserva o límite competencial del art. 18 EAA en conexión con lo que establece el art. 149.1.13.^a CE.

C. Legislación Civil

La inconstitucionalidad se imputa genéricamente a toda la LRA ya que al regular la función social de la propiedad y, por tanto, el derecho de propiedad, regula el núcleo de la legislación civil, reservada al Estado.

El TC. rechaza esta tesis de manera rotunda, sin admitir la vinculación propiedad privada-Código Civil que pretenden los recurrentes y subrayando, por el contrario, que la incorporación del interés colectivo junto al interés individual en la definición de cada derecho de propiedad o en la delimitación de su contenido, impone que tal delimitación no se opere exclusivamente por la legislación civil, sino que tenga que hacerse por otras leyes que cuidan de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada (legislación de ordenación de la propiedad urbana, legislación agraria etc.)

Tampoco acepta el TC la argumentación de los recurrentes contra los arts. 58, 61 y Disposición Adicional de la LRA, ya que los dos primeros se sitúan fuera del ámbito material de atribuciones y no pueden por tanto suponer una invasión de competencias del Estado y la última, que introduce un supuesto de fraude de ley, tampoco lo hace, ya que el fraude de ley, independientemente de que sea un concepto que se contempla en el Título Preliminar del Código Civil, despliega idénticos efectos invalidantes en todos los sectores del ordenamiento jurídico y debe ser considerado como una categoría general de éste y no exclusivamente del Derecho Civil.

Pero es que además el hecho de que la regulación del fraude de ley esté reservada al Estado no quiere decir que todo supuesto de fraude de ley tenga que estar previsto y regulado en una Ley del Estado, sino que resulta perfectamente admisi-

ble que, como hace la Ley andaluza, se prevenga *ad cautelam* contra una utilización fraudulenta de la Ley misma, ejemplificando un supuesto en el que dicha utilización podría producirse, sin que ello sea obstáculo a la aplicación de la regla general del art. 6.4 CC.

• D. Igualdad en todo el Territorio del Estado

Con base en el art. 149.1.1.^a los recurrentes impugnan los arts. 2, 3, 15, 19.2 y 20 de la LRA, por entender que las funciones sociales de la propiedad no pueden ser distintas en distintas áreas del territorio nacional.

El TC no acepta esta interpretación por tres motivos: 1.º Porque la propia localización de los bienes además de otras circunstancias puede ser un elemento determinante en la identificación de los fines de interés general a los que se vincula la función social de la propiedad y, en consecuencia, ello puede suponer una diferenciación entre las distintas zonas del territorio del Estado. Lo contrario supondría la anulación de las competencias legislativas de las CC.AA. sobre todas aquellas materias en las que entró en juego la propiedad de la tierra y otros derechos de contenido patrimonial. 2.º Porque no es posible una regulación necesariamente abstracta de la función social del dominio realizada con carácter general y uniforme, que resultaría altamente artificiosa. Esta tarea tiene que quedar confiada al poder público que en cada caso concreto tiene confiada la tutela de los intereses generales que se han de satisfacer con la concreta función social de la propiedad de que se trate, que en el caso presente compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1. 4.º de su Estatuto. 3.º Porque incluso si se considerara que el Estado puede atraer a su ámbito competencial una potestad normativa respecto de la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, de ello sólo podría deducirse que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio y el contenido del derecho de propiedad, sin perjuicio de que las CC.AA. pudieran dotarse de una legislación propia que respetara la legislación básica estatal. Pues el art. 149.1.1.^a no puede ser utilizado para vaciar de contenido las competencias legislativas de las CC.AA. Y es manifiesto que los preceptos de la LRA que se impugnan respetan los principios o bases que se deducen de la legislación estatal.

E. Igualdad en relación con las otras CC.AA. del 151 CE

Los empresarios andaluces se hallan en peor situación que sus análogos catalanes o vascos, como consecuencia de la interpretación que ha hecho la LRA de su EA muy diferente de la que han llevado a cabo los Reales Decretos de transferencia de servicios al País Vasco y Cataluña de los respectivos Estatutos de estas CC.AA.

“Fácilmente se advierte que el argumento carece de consistencia”, dice el TC. Pues ni los Reales Decretos de transferencia de servicios tienen valor alguno atributivo de competencia, jurisprudencia reiterada del TC, ni aunque fuera cierto que otras CC.AA. tienen atribuidas las mismas competencias en materia de agricultura, ello impediría que una Comunidad, conforme a su Estatuto, se dote de una normativa propia sobre reforma agraria. El principio de igualdad no impone que todas las CC.AA. tengan que ejercer su competencia con un contenido o resultados idénticos, porque entonces, ¿para qué serviría la autonomía?

F. Invasión Competencia Estatal sobre Hacienda General

Los recurrentes impugnan los arts. 49.4 y 51 LRA, porque atribuyen a la Comunidad Autónoma una disponibilidad sobre impuestos estatales no cedidos y subvenciones con cargo a los presupuestos del Estado.

El TC desecha la impugnación de entrada con un párrafo lapidario: “Basta, sin embargo, una *lectura atenta* de los preceptos recurridos para concluir que la Comunidad no se arroga en modo alguno facultades de disposición sobre la Hacienda del Estado que no le están atribuidas”. Pues en todos los casos se trata de concesión de beneficios en el procedimiento de concentración de explotaciones agrarias que o se limitan a remitir a la legislación estatal o, en la medida en que conceden beneficios suplementarios, lo hacen con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, o a atribuir la autorización de la concentración de explotaciones al Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía en lugar de al I.R.Y.D.A., atribución fundada en el Real Decreto de transferencia 1129/1984. Por lo demás, el rendimiento en Andalucía del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados ha sido cedido a la CA por la Ley 32/1983, de 26 de diciembre, “cayendo por su base el argumento de los recurrentes.”

3. Impuesto sobre tierras infrautilizadas

Dos son las cuestiones que se debaten en relación con este impuesto: 1.^a la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer una medida tributaria que no responde a una finalidad estrictamente recaudatoria o que cumple una función extrafiscal y 2.^a que el impuesto incurre en doble imposición, en la medida en que grava hechos impositivos gravados ya por el Estado.

A. Inconstitucionalidad de una figura tributaria con función extrafiscal

Que el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas tiene una función básicamente extrafiscal es algo que resulta indiscutible y en lo que todas las partes están de acuerdo. El problema a dilucidar es el de si la Constitución permite que se adopten medidas tributarias de este tipo por el Estado o por las CC.AA.

La respuesta del TC va a ser positiva en ambos casos. Aunque la fusión extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la C., puede derivarse de algunos preceptos de la misma, como son aquellos que establecen principios rectores de política social y económica (arts. 40.1 y 130.1 CE). Y lo mismo puede decirse del poder tributario autonómico, ya que ni en la C. ni en la LOFCA existe precepto alguno que prohíba a las CC.AA. actuar su potestad tributaria en relación con la consecución de objetivos no fiscales.

Resulta, en consecuencia, constitucionalmente admisible que el Estado y las CC.AA., en el ámbito de sus competencias, establezcan impuestos, que, sin desconocer o contradecir el principio de capacidad económica o de pago, respondan principalmente a criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de intereses públicos que la C. preconiza o garantiza.

B. Prohibición doble imposición

Según los recurrentes, la doble imposición se produciría en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio y con la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, extremo éste último que el TC deja de lado por tratarse de un impuesto municipal y no tener por qué ser tomado en consideración.

Para resolver esta cuestión el TC recuerda la distinción, no debidamente tomada en consideración por los recurrentes, entre materia imponible y hecho imponible, sin la cual desaparecería en la práctica el poder tributario de las CC.AA., ya que no hay ninguna forma de manifestación de la riqueza sobre la que no incida de alguna manera el poder tributario del Estado. El TC recuerda cómo en relación con una misma materia impositiva el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos impositivos, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. Esto es plenamente constitucional.

Y esto es, justamente, lo que ocurre en este caso, ya que mientras la Ley regu-

ladora del Impuesto sobre el Patrimonio grava la “propiedad” de todo tipo de bienes, la LRA grava la “infrautilización” de fincas rústicas, hechos impositivos claramente diferenciados. En consecuencia, no se produce la doble imposición alegada por los recurrentes.

4. Valoración de la sentencia

El interés mayor de la Sentencia radica, sobre todo, en la elaborada jurisprudencia que sienta el TC sobre el derecho de propiedad, que la atraviesa casi en su totalidad. Esta jurisprudencia es importante desde una doble perspectiva: 1.^a desde la del derecho de propiedad en cuanto tal, independientemente de la distribución territorial del poder y 2.^a desde la incidencia en el ejercicio y contenido del derecho del “Estado compuesto” o Estado de las Autonomías.

Sobre la primera de estas perspectivas el TC ya había tenido ocasión de pronunciarse y en la misma dirección en que lo hace en esta, debiendo destacarse entre ellas la 11/1983 y la 166/1986, por las que se resolvieron el Recurso de Inconstitucionalidad y la Cuestión de Inconstitucionalidad acerca de la expropiación de RUMASA. Pero ni siquiera en dichas sentencias el TC se enfrenta con el derecho de propiedad de una manera tan frontal y completa como lo hace en la que estamos comentando, ya que en las ocasiones anteriores el derecho de propiedad era analizado desde la perspectiva del instrumento normativo que se había utilizado para incidir sobre él: el Decreto-ley en el primer caso; la Ley “singular” en el segundo, pronunciándose el TC sobre la naturaleza del derecho de propiedad en la medida en que le era indispensable para resolver el Recurso o Cuestión que tenía entre manos.

En este caso, por el contrario, el TC se encuentra con un Recurso de Inconstitucionalidad en el que el objeto inmediato del mismo es la delimitación del derecho de propiedad sin rodeos de ningún tipo. Y en un caso, además, en el que el planteamiento del Recurso a partir de una concepción abstracta, virtualmente ilimitada y puramente civilista, como la que tienen los recurrentes, le va a servir al TC de “negativo” en relación con la cual va a fijar “su” concepción del derecho de propiedad o, mejor dicho, la concepción del derecho de propiedad incorporada por el constituyente al texto de 1978.

Respecto de la segunda la novedad de la jurisprudencia es mucho mayor, ya que hasta el momento el TC no había tenido oportunidad de pronunciarse de manera directa sobre el derecho de propiedad desde este punto de vista.

En todo caso, pienso que habría que destacar, al menos, los siguientes extremos de la Sentencia:

1.º Rechazo expreso de la concepción abstracta, virtualmente ilimitada y puramente civilística de los derechos de tipo económico en general y de la libertad de empresa y propiedad en particular. La interpretación que ha de hacerse de los mismos ha de ser, por el contrario, una interpretación concreta, histórica, en la que, además, tales derechos no son sólo susceptibles de ser limitados, sino que las limitaciones a los mismos se incorporan como elementos *esenciales* de su propia definición, de la delimitación del derecho.

2.º Esta incorporación de los límites al propio concepto del derecho de propiedad impone diferenciar el estatuto jurídico de diversos tipos de bienes, además de permitir que pueda ser tomada en consideración la localización de los mismos, incluso dentro de la misma categoría o tipo de bienes, a la hora de fijar la función social y por ende las limitaciones de tales bienes, fijación que no tiene por qué hacerse de manera abstracta e igual para todo el territorio del Estado.

3.º Reafirmación enérgica del principio de “unidad de la Constitución” como criterio de interpretación de las normas constitucionales, particularmente significativa al resaltar el valor normativo de los principios rectores de política social y

económica y al utilizarlos para delimitar el contenido esencial del derecho de propiedad o la constitucionalidad de las figuras tributarias como función extrafiscal.

4.º Subordinación de la libertad de empresa a la definición que se haga para cada tipo de bienes de la función social de los mismos bien directamente por la Ley bien por la Administración correspondiente con base en la Ley. Lo cual comporta, a su vez, que la “rentabilidad económica” del bien es un elemento indisociable del núcleo esencial de la propiedad privada, indisponible, por tanto, para el legislador.

5.º Interpretación de la competencia exclusiva del Estado en materia expropiatoria en el sentido de fijación del estatuto jurídico de la institución, esto es, definición de los criterios que han de servir de base a la valoración de los bienes objeto de expropiación y de las ganancias del procedimiento expropiatorio, ya que con ello se garantiza la igualdad de todos los ciudadanos en el disfrute del derecho de propiedad.

6.º Atribución de un amplio margen a las CC.AA. para que puedan dictar normas con fuerza de ley a través de las cuales desarrollen la legislación básica del Estado en relación con el derecho de propiedad, entrando dentro de su competencia la concreción de la función social que se asigna a determinados tipos de bienes, la determinación de los intereses generales que se han de satisfacer al adoptar ciertas medidas en relación con los mismos y las causas que pueden motivar la expropiación.

Por lo demás, la Sentencia reitera jurisprudencia ya conocida sobre las relaciones entre la ley y el reglamento, la imposibilidad de declarar una ley anticonstitucional por la eventual aplicación que puede hacerse de la misma, la carencia de valor atributivo de competencia de los Reales Decretos de transferencia de servicios, la interpretación del art. 149.1.1.ª de tal manera que no vacie de contenido las competencias de las CC.AA. y otras varias.

En resumen, una Sentencia significativa e importante, porque delimita con mayor precisión y con un alcance más general de lo que se había hecho hasta ahora un derecho difícilmente sobrevalorable como es el derecho de propiedad, y porque da un paso más en la construcción o invención del Estado de las Autonomías, en la que tan relevante está siendo la Jurisprudencia Constitucional.

VI. A MODO DE CONCLUSION

Estas han sido las fases por las que ha pasado hasta el momento jurídicamente la Reforma Agraria en Andalucía, en las que, como se ha visto, la Ley andaluza de Reforma Agraria no ha quedado desautorizada ni en cuanto tal ni en las medidas adoptadas para su ejecución, si exceptuamos la falta del Informe del Consejo de Estado para el Reglamento inicial de desarrollo de la Ley.

No querría, sin embargo, terminar esta exposición, sin resaltar dos cosas:

1.ª Que los problemas jurídicos que se están planteando para la aplicación de la Ley de Reforma Agraria no han provenido hasta el momento de la fundamentación jurídica de los recursos planteados contra la propia Ley o contra sus actos de aplicación, que habrían puesto de manifiesto puntos débiles en la obra del legislador andaluz, sino de la inmensa cantidad de recursos planteados, más de 6, con lo que se está entorpeciendo de hecho la marcha de la Reforma Agraria, retardando de manera considerable la ejecución de la misma.

2.ª Que el que esto sea así resulta de la “crónica” que he pretendido realizar de la manera más objetiva posible, no quiere decir que yo considere a) que la Ley andaluza de Reforma Agraria es jurídicamente inatacable y que no es posible fundamentar jurídicamente de manera sólida una batalla frente a sus medidas de apli-

cación. Sobre esto creo que se puede discutir mucho. y b) que porque se estén ganando o, mejor dicho, no perdiendo batallas jurídicas por parte de la Administración andaluza, no por ello se puede afirmar que se estén alcanzando los objetivos que se pretendían con la Ley de Reforma Agraria. Esta es, obviamente, una cuestión sobre la que es más difícil pronunciarse de manera clara y sobre la que, en todo caso, no me considero en condiciones de hacerlo.

Simplemente he pretendido ser, pues, un cronista jurídico de las vicisitudes de la Ley de Reforma Agraria andaluza, con una finalidad puramente divulgativa de una de las polémicas jurídicas (no sólo jurídica, pero sí indiscutiblemente jurídica) más interesante de estos últimos años en general y, posiblemente, la más en el ámbito de las Comunidades Autónomas en particular.