

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 37/1987 de 26 Mar. 1987, rec. 685/1984**

**Ponente:** Leguina Villa, Jesús.

**Nº de Sentencia:** 37/1987

**Nº de Recurso:** 685/1984

**LA LEY 781-TC/1987**

REFORMA AGRARIA. Constitucionalidad de la Ley 8/1984, de 3 de julio del Parlamento de Andalucía. DERECHO DE PROPIEDAD. Su contenido viene definido por la utilidad individual y función social.

*Se interpone recurso de inconstitucionalidad por cincuenta y tres senadores contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984 de 3 de julio, de Reforma Agraria, siendo partes el Gobierno de la Nación y el Consejo de Gobierno y Parlamento andaluces. Las alegaciones se centran esencialmente en tres puntos: violación de los derechos constitucionales de propiedad y libertad de empresa reconocidos en los artículos 33 y 38 de la Constitución; incompetencia de la Comunidad Autónoma para regular determinados aspectos contenidos en la Ley y, por último se aduce la inconstitucionalidad del Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas que regula dicha norma. La Sección Segunda del Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso por providencia de 3 de octubre de 1984, dando traslado a las partes demandadas. Mediante escrito de 25 de octubre de 1984, el Parlamento de Andalucía formuló alegaciones, y asimismo lo hicieron el Consejo de Gobierno andaluz y el Gobierno de la Nación. El Tribunal desestimó el recurso por considerar ajustados a las Constitución todos los preceptos impugnados.*

### **Texto**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y D.<sup>a</sup> Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 685/84, promovido por don Luis Fernández Fernández-Madrid, comisionado por 53 Senadores, contra determinados artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 Jul., de Reforma Agraria. Han sido partes el Gobierno, representado por el Letrado del Estado; el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por sus Letrados. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**1.** Por escrito fechado el 27 Sep. 1984, don Luis Fernández Fernández-Madrid, Abogado y Senador, en su propio nombre y en el de 53 Senadores más, interpone recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos, que se concretan en el suplico, de la Ley 8/1984, de 3 Jul., de Reforma Agraria, aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las alegaciones que, respetando los términos literales en que han sido formuladas, se resumen a continuación:

a) La Ley impugnada, en cuanto innova el régimen jurídico general en materia de expropiación forzosa, infringe los arts. 149.1.1.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, ya que la Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que las demás, carece de competencia estatutaria para regular las expropiaciones. En efecto, el citado art. 149.1.18.<sup>a</sup> atribuye al Estado la competencia exclusiva para legislar sobre expropiación forzosa, lo que significa que toda la legislación expropiatoria, cualquiera que sea el rango de las normas en que se contenga, ha de emanar del Estado, pues la finalidad de dicho precepto constitucional es mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos, la mera ejecución de aquella legislación. En este sentido debe interpretarse lo dispuesto en el art. 15.1.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAA), que atribuye a la Comunidad Autónoma «en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución» en materia de expropiación forzosa, pues habría de reputarse contraria al mandato constitucional cualquier interpretación del citado precepto estatutario que implicase el reconocimiento a la Comunidad de potestades normativas de carácter sustantivo en la materia. Sólo al organizar los servicios correspondientes podrá aquella desarrollar la legislación estatal, lo que tiene apoyo en los arts. 148.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución y 13.1 y 41.4 del EAA. Por eso carece de fundamento la referencia a la legislación básica del Estado sobre expropiación forzosa que se hace en la Exposición de motivos de la Ley impugnada, ya que no es solo la tipología básica en materia expropiatoria lo que ha de ser respetado por la Comunidad Autónoma, sino toda la normativa estatal al respecto, sin que la extralimitación competencial en que la Ley impugnada incurre pueda justificarse en las amplias competencias en materia de agricultura, reforma y desarrollo agrario, y mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, que atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 18.1.4 EAA, pues este precepto solo permite a aquella hacer uso, en su caso, del instrumento de la expropiación forzosa, pero respetando estrictamente la legislación del Estado, tal y como establece en el Real Decreto 1.129/1984, de 4 Abr., sobre traspaso de funciones y servicios a Andalucía en materia de reforma y desarrollo agrario. Esta tesis queda avalada además por lo dispuesto en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, que reconoce la exclusiva competencia estatal para regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales (STC núm. 25/1981, de 14 Jul.), que se justifica en la necesidad de mantener una cierta homogeneidad social entre la población nacional con independencia de la Comunidad de residencia. Por último, es preciso añadir, con carácter general, que la Comunidad Autónoma tampoco puede transcribir en una norma autonómica lo que al respecto tenga regulado el Estado, porque ello constituye una técnica legislativa incorrecta, según ha señalado la Sentencia núm. 38/1982, de 22 Jun., de este Tribunal.

De acuerdo con lo expuesto, nada hay que objetar a una serie de preceptos de la Ley impugnada --arts. 5.2, 15.1 y 3, 42.5, 43.4 y 57, párrafo 3-- en los que se opera una remisión en bloque a la legislación del Estado en la materia, pero otros preceptos --arts. 28, párrafo último, y 52--, en los que se menciona el desarrollo legislativo autonómico en materia de expropiación forzosa, en la medida en que tal mención implique una normativa autonómica no organizativa, serían inconstitucionales, toda vez que el Estado es el único competente para regular la expropiación forzosa, regulación vigente, por lo demás, en los arts. 7 y 9 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, número 34/1979, de 16 Nov., y en los Títulos V del Libro III y I del Libro IV de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 Ene.

El art. 19.1.2 a), en cuanto establece que son objeto de inmediata expropiación del dominio, tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables, las que no alcancen el 50 por 100 de los índices medios de la comarca fijados por el Decreto de actuación comarcal de reforma agraria, implica una innovación de la Ley estatal núm. 34/1979 y, consecuentemente, es inconstitucional.

El art. 20, en relación con el art. 3, es también inconstitucional, por atribuir a la Administración Autonómica el ejercicio de una facultad expropiatoria con arreglo a unas normas no siempre coincidentes con los arts. 4, 6, 7, 8 y 9 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. En particular, el art. 20.2, al indicar que la sanción de expropiación por incumplimiento de la función social se hará según los criterios objetivos que se fijen por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, está determinando, al igual que el art. 3, en relación con el 2.1, en qué casos procede la expropiación forzosa, lo que implica una regulación normativa de la materia. Y aunque se demostrara que el precepto en cuestión se limita a transcribir los de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables o la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, habría de predicarse también su nulidad, de acuerdo con el criterio expuesto y la doctrina del Tribunal Constitucional.

El art. 28 regula también una materia expropiatoria, sin atenerse a los términos de los arts. 150 de la Ley de

Reforma y Desarrollo Agrario y 7 y 9 de la Ley 34/1979, y es por ello igualmente inconstitucional. Idéntica consideración cabe hacer respecto del artículo 42.4 de la Ley recurrida.

b) Determinados preceptos de la Ley impugnada infringen el art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución. Así sucede con el art. 4, que establece una regulación claramente distinta de la contenida en los arts. 5.3 y 6.4 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, y más desfavorable para el propietario no usuario de las tierras, siendo así que tales preceptos de la Ley estatal deben reputarse básicos desde el punto de vista de la actuación económica general del Estado. Además, el citado art. 4 de la Ley autonómica es también contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución.

Por idénticas razones es inconstitucional el art. 56 de la Ley andaluza, que establece una serie de regímenes alternativos de asignación de tierras y derechos de los que sea titular el IARA, en favor de los agricultores, mientras que los arts. 29 y 34 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que deben considerarse básicos en virtud de lo dispuesto en los arts. 148.1.8.<sup>a</sup> y 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, dan prioridad a la concesión como título de asignación y solo permiten la adjudicación en propiedad transcurridos ocho años desde la instalación del concesionario en la explotación. A mayor abundamiento, dicho precepto de la Ley autonómica es inconstitucional por su discordancia con los estatales, por infracción de los arts. 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, y por las mismas razones son también inconstitucionales los arts. 57, párrafo 3.º, y 65 de la Ley impugnada, en la medida en que se apartan de lo dispuesto en los arts. 33 y 25.3 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, respectivamente.

c) La Ley impugnada, al regular la expropiación de uso de las tierras, infringe los artículos 33 y 53.1 de la Constitución. En efecto, la Ley andaluza, en su art. 20, considera la expropiación de uso como la modalidad «normal» de actuación cuando los empresarios no cumplan los planes de explotación agraria que les fije la Administración Autónoma, mientras que la expropiación del dominio solo tendrá lugar «si existen graves motivos de orden económico que así lo exijan» [art. 20 c]. El motivo de esta diferencia es puramente económico, debido a las distintas determinaciones del justiprecio establecidas por la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (arts. 8.1 y 2), a la que se remite la Ley de Reforma Agraria de Andalucía. Pero, en realidad, lo que formalmente es una expropiación de las facultades de uso y disfrute inherentes al derecho de propiedad, constituye materialmente un despojo de todo poder o potestad sobre la finca, ya que el derecho de propiedad, desprovisto de tales facultades, permanece como un derecho puramente nominal y desprovisto de toda utilidad económica. No hay, pues, una simple expropiación de uso y disfrute, sino, aplicando la teoría «material» de la expropiación deducida por la doctrina y la jurisprudencia alemanas, una expropiación total, pues ni siquiera hay garantías en la Ley impugnada de que pueda volverse a recuperar la facultad de uso y disfrute de la finca así expropiada. En definitiva, la privación de la facultad de uso y disfrute por un período largo y renovable de tiempo, es decir, indefinidamente, equivale en términos jurídicos a la pérdida del núcleo básico del derecho de propiedad y, en términos económicos, debería equivaler a la expropiación del dominio a la hora de fijar el depósito previo a la ocupación y el justiprecio, máxime si se tiene en cuenta el art. 20.2 c), párrafo 2.º, de la Ley recurrida, que permite afectar a la finca expropiada en su uso a una posible expropiación del dominio, lo que priva a la misma de todo valor de cambio en el mercado.

El art. 53.1 de la Constitución establece que la Ley debe respetar en todo caso el contenido esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la misma, entre los que se encuentra el derecho de propiedad. Aquí, el contenido esencial del derecho de dominio es la facultad de uso y disfrute. Si ésta se expropia, debe indemnizarse como si de una expropiación del dominio se tratara, pues, en caso contrario, se produciría un fraude a la Constitución. Por eso el Tribunal Constitucional debe declarar la inconstitucionalidad de un tratamiento diferenciado de la expropiación del uso o del disfrute y de la expropiación del dominio. Del mismo modo que la legislación general (art. 247.2 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario) prevé que, en caso de expropiación parcial de una finca rústica, pueda el propietario exigir su expropiación total, o al menos solicitarla, cuando resulte antieconómica para el dueño la conservación de la parte expropiada (arts. 23 y 46 de la Ley de Expropiación Forzosa), la Ley de Reforma Agraria debería contemplar esa misma posibilidad, en salvaguardia del contenido básico del derecho constitucional de propiedad privada.

d) La Ley impugnada, al regular la función social de la propiedad, infringe los artículos 33.2 y 53.1 de la Constitución. La vulneración se produce en el art. 2, porque permite a la Administración Autónoma fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos y establecer las medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza, con el fin de determinar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

La Ley de Reforma Agraria omite por completo señalar cuáles son los deberes positivos concretos que se imponen al propietario, remitiéndose para ello a la Administración Autónoma. Se produce así una deslegalización de la materia, ya que, si bien se respeta formalmente la obligación de acudir a la Ley para regular la función social de la propiedad, en realidad se deja a normas de inferior rango dicha regulación, sin límite alguno. La reserva de Ley se vulnera, en particular, al no señalarse siquiera las líneas generales de las obligaciones que la Administración puede imponer al propietario, ni los límites infranqueables a dicha tarea de desarrollo reglamentario. Y no cabe aducir que el art. 33.2 de la Constitución no establece la obligación de que la regulación de la función social de la propiedad se haga mediante Leyes, sino tan sólo «de acuerdo con» las Leyes, pues la reserva de Ley resulta en todo caso del art. 53.1 del propio Texto constitucional.

Por otra parte, aunque el derecho de propiedad puede ser limitado en virtud de su función social, la limitación debe respetar siempre el contenido esencial del derecho, tal como ha entendido el significado del contenido esencial la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 Abr. 1981. En este sentido, y teniendo en cuenta la evolución histórica de nuestro ordenamiento jurídico, puede decirse que el núcleo esencial del derecho de propiedad consiste en la facultad de usar, disfrutar, consumir y disponer de la cosa o derecho sin más limitaciones que aquellas que se impongan mediante Ley o no vayan más allá de lo que en cada momento se considere razonable por la sociedad. Puede afirmarse, en cambio, que no resultaría admisible socialmente toda limitación que supusiese la obligación de practicar cultivos determinados, imponer procedimientos de cultivo o reducir de forma excesiva la libertad de empresa. Pues bien, en la Ley de Reforma Agraria andaluza no hay definición alguna de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, ni se sabe si la Administración Autónoma estará obligada, a desarrollar la función definitoria de los deberes del propietario, a seguir criterios de rentabilidad y racionalidad económica o simplemente a limitarse a buscar criterios para una máxima ocupación de la mano de obra actualmente en paro en el medio rural. En otras palabras, no se respeta el núcleo esencial de la propiedad no solo cuando se imponen obligaciones concretas al propietario por encima de lo razonable en las circunstancias históricas del momento, sino también cuando, por admitir por principio la posibilidad de que la Administración imponga tales obligaciones sin definir sus límites, se coloca a los titulares de tal derecho en una injustificada inseguridad jurídica.

e) La Ley impugnada infringe las competencias estatales en materia de Derecho civil (art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución). En este vicio de inconstitucionalidad incurre el art. 58, que atribuye a la Comunidad Autónoma una competencia de desarrollo legislativo en materia civil; el art. 61, que regula un particular régimen sucesorio distinto del contenido en los arts. 32, 35 y 41 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario; y la Disposición adicional, que, aun cuando reproduce en esencia el art. 3.2 de la Ley 34/1979, establece un supuesto de fraude de Ley.

f) La Ley impugnada, al regular la función social de la propiedad, infringe asimismo los arts. 149.1.1 y 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución. En efecto, la competencia en materia de reforma agraria que atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 18.1.4 EAA está limitada por la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, condiciones de las que forma parte la regulación de la función social de la propiedad, ya que no puede haber funciones sociales distintas en distintas áreas del territorio nacional de donde resulta que, sin una legislación estatal sobre la materia, la Comunidad Autónoma no tiene competencia para regular la función social de la propiedad, habida cuenta además de que reforma agraria y función social de la propiedad no constituyen un binomio indisoluble.

Este argumento se refuerza sobre la base de lo dispuesto en el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, ya que la delimitación del contenido del derecho de propiedad, que es el arquetipo de los derechos reales, núcleo de la legislación civil, es inseparable de esta última, que corresponde en exclusiva al Estado. A este respecto es necesario distinguir entre la regulación de las obligaciones y limitaciones que se imponen al propietario, materia en puridad civil, y la regulación de medidas de policía concretas que, como demuestra la legislación urbanística, es una materia típicamente administrativa.

Por estas razones, resultan inconstitucionales, en cuanto se refieren a la función social de la propiedad, los arts. 2, 3, 15, 19.2 y 20 de la Ley impugnada.

g) La Ley impugnada infringe el principio de libertad de empresa del art. 38 de la Constitución. Esta libertad, en el marco de la economía de mercado, constituye uno de los pilares sobre los que descansa el Estado social y democrático de Derecho que es España (art. 1 de la Constitución), de forma que sin ella estaríamos ante un modelo radicalmente distinto de sociedad. El concepto de libertad de empresa supone la libertad de elección

de la actividad empresarial que se desea desarrollar, pero fundamentalmente comporta la libertad de elección del producto que se quiere producir, así como de los procedimientos productivos más adecuados para ello desde un punto de vista económico. Qué producir, cómo producirlo y cuándo producirlo serán los contenidos básicos de la libertad de empresa. Ciertamente que el margen de libertad del empresario en una economía liberal se ha reducido por razón de la protección de intereses colectivos de diversa índole. En este sentido, la teórica libertad de no producir se ha visto limitada, en supuestos todavía muy concretos, en virtud de la función social de la propiedad. Pero, en todo caso, es necesario reconocer el núcleo esencial de aquel derecho, por muchas que sean las limitaciones que se impongan al empresario, de forma que es necesario que éste pueda decidir qué producto elaborar, qué proceso de elaboración seguir y cómo ordenar o combinar los factores de la producción para fabricar en condiciones adecuadas de rentabilidad y de racionalidad técnica en función de las circunstancias del mercado.

Como deriva de la exposición de motivos de la Ley impugnada, el legislador pretende imponer al propietario -- al empresario-- unas inversiones mínimas, incluso si no está en condiciones financieras y económicas para hacerlo, no con arreglo a criterios de pura racionalidad, sino tan sólo en relación con «rendimientos óptimos». Por eso, determinados preceptos de la Ley son inconstitucionales por infracción del derecho a la libertad de empresa.

Así, dicha Ley permite a la Administración Autónoma fijar criterios objetivos, puramente ideales, de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos, de forma que el incumplimiento de estos criterios lleva consigo la imposición de medidas de carácter sancionador. Ello supone imponer al empresario una determinada conducta económica, incluso en contra de su voluntad, con arreglo a criterios empresariales que no son suyos, sino de la Administración Autónoma, dirigismo incompatible con la libertad de empresa, que determina la inconstitucionalidad no solo del art. 2, sino también de los arts. 18.2 y 5, 25 y 26 de la Ley de Reforma Agraria, pues las orientaciones de la producción y los planes individuales de mejora que conforme a ellos pueden imponerse, planes respecto de los que no existe garantía alguna de que no vayan a ser rechazados, suponen no medidas de fomento, sino coactivas, contrarias a aquella libertad.

h) La Ley impugnada infringe el principio constitucional de igualdad (arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución) que impide tratar desigualmente a los iguales. Pues bien, siendo iguales las competencias que se atribuyen en materia de agricultura y, por tanto, de reforma agraria, a las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Andalucía en sus respectivos Estatutos, lo cierto es que una interpretación diferente del EAA va a permitir que los empresarios agrarios andaluces queden en peor condición que los catalanes o vascos, lo que supondría una discriminación no objetiva ni razonable.

i) La Comunidad Autónoma de Andalucía carece de competencia para la regulación del denominado impuesto sobre tierras infrautilizadas, que, además, infringe el art. 6.2 de la LOFCA.

Dicha figura establecida en los arts. 30 y siguientes de la Ley de Reforma Agraria no es un verdadero impuesto, de acuerdo con la definición del art. 26 c) de la Ley General Tributaria, pues no grava un hecho positivo, sino un hecho negativo, cual es la no obtención de una renta o rendimiento óptimo por las tierras gravadas. En realidad se trata de un arbitrio con finalidad no fiscal de aquellos a que se refiere el art. 473 de la Ley de Régimen Local, tributos que constituyen una categoría distinta de los impuestos, como se deduce del art. 1 del Real Decreto 3250/1976, de 30 Dic., sobre ingresos de las Corporaciones Locales, pero si se trata de una exacción que pueden imponer estas Corporaciones, no es de aquellas que, conforme a los arts. 157 de la Constitución, 4.1 de la LOFCA y 56 del EAA, puedan establecer las Comunidades Autónomas y, en concreto, la de Andalucía, conclusión ésta que se corrobora si se tiene en cuenta el proceso de elaboración del EAA, del que se hizo desaparecer la inicial mención a los arbitrios con fines no fiscales entre las fuentes de ingresos de la Hacienda Autonómica (art. 56), sin que pueda argumentarse en contra que el art. 64 EAA siga mencionando las exacciones no fiscales entre aquellas que corresponde establecer al Parlamento andaluz, pues son distintas a las exacciones con el fin no fiscal, porque dicha mención no es más que un olvido del legislador estatutario y porque es contraria a la Constitución y a la LOFCA.

Por otra parte, la regulación del llamado impuesto sobre tierras infrautilizadas es contraria al art. 6.2 de la LOFCA, que persigue evitar una doble imposición económica, pues gravar con separación hechos imponible jurídicamente diferenciados pero que recaen sobre idénticas fuentes de riqueza viola no solo el espíritu de la LOFCA, sino también el art. 31 de la Constitución, que liga el establecimiento de los tributos al principio de capacidad económica. Así, si el «impuesto sobre tierras infrautilizadas» grava la posesión de un patrimonio, estaría gravando un hecho imponible ya gravado por el Estado a través del Impuesto sobre el Patrimonio,

como es la mera propiedad de un bien; mientras que si se entiende que grava la percepción de una renta existiría una duplicidad con la Contribución Territorial Rústica, que grava las rentas agrarias susceptibles de obtención, aunque realmente no se produzcan, lo que económicamente es lo mismo que las rentas agrarias no producidas que, formalmente constituyen el hecho imponible de la figura impositiva ahora impugnada. Si la fuente de riqueza susceptible de gravamen es el rendimiento agrario, decidir que el no rendimiento es el principio de no confiscatoriedad que establece el art. 31.1 de la Constitución.

j) La Ley impugnada infringe las competencias estatales sobre la Hacienda General (art. 149.1.14.<sup>a</sup> de la Constitución), tanto en su art. 49.4.2, en cuanto implica el otorgamiento por la Comunidad Autónoma de subvenciones con cargo a los Presupuestos del Estado, como en su art. 51.1, en lo que afecta a los beneficios fiscales en el ámbito del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

**2.** En consecuencia, se solicita de este Tribunal que declare la inconstitucionalidad de los arts. 1.2, 2, 3, 4, 15, 18.2 y 5, 19.1.2 a), 19.2, 20, 25, 26, 28, 30 a 41, 42.4, 49.4, párrafo 2.º; 51, párrafo 1.º; 52, 56, 57.3, 58, 61, 65, Disposición adicional y de todos los demás que tengan conexión con los citados de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía.

**3.** Por providencia de 3 Oct. 1984, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, conforme a lo dispuesto en el art. 34 de la LOTC, dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno, al Parlamento y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y al Gobierno, a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones y, asimismo, publicar la formalización del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Andalucía», para general conocimiento.

**4.** Mediante escrito fechado el 25 Oct. 1984, don Antonio Ojeda Escobar, en la representación que legítimamente ostenta, en su calidad de Presidente del Parlamento de Andalucía, compareció y formuló las siguientes alegaciones:

a) Respecto a la primera de las objeciones de los recurrentes, recuerda el comparecido que el EAA (arts. 15.1.2 y 42), al igual que otros Estatutos de Autonomía, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de expropiación forzosa, en el marco de la regulación general del Estado, lo que quiere decir que tales Estatutos han interpretado el término «legislación» (sobre expropiación forzosa) incluido en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, en el sentido de «legislación básica», interpretación legítima, y en el cuadro de las posibles, del precepto constitucional. Alternativamente, la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia expropiatoria deriva de la competencia exclusiva que atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 18.1.4 EAA, relativa a la reforma y desarrollo del sector agrario, que implica una serie de acciones públicas de vario tipo entre las que se encuentran las expropiaciones. La competencia de regulación de estas últimas, en cuanto que subsidiaria o accesoria a la de reforma y desarrollo agrario, es una competencia conexa con ella, como se deduce de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, por lo que no es más que una parte del concepto global de reforma agraria.

Dicho lo cual, es preciso verificar si, como sostienen los recurrentes, determinados preceptos de la Ley impugnada están desarrollando efectivamente la regulación de expropiación forzosa. Dicha afirmación no es correcta por lo que se refiere al art. 20, el único precepto del Capítulo II del Título II de la Ley, relativo a la «expropiación del uso y del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra», ya que todos y cada uno de los aspectos de la acción expropiatoria que en él se contemplan deben realizarse, por disposición expresa del legislador, de acuerdo con la legislación general del Estado en la materia. Por otra parte, dicho precepto de la Ley autonómica, en relación con el art. 3, no se aparta, como se pretende de contrario, de la regulación de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, salvo en el hecho de que la declaración de finca manifiestamente mejorable se realiza por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y no por el Ministerio de Agricultura, lo que no requiere mayor justificación. Por último, si lo que se objeta es que sea la Junta de Andalucía la que puede fijar los criterios objetivos conforme a los que proceder a la expropiación por incumplimiento de la función social, la interpretación que los recurrentes hacen del art. 20.2 no es la correcta. Dichos criterios objetivos aparecen referidos a los valores a que alude el art. 19.1.1 de la Ley impugnada, que pueden ser perfectamente establecidos por la Comunidad en virtud de su competencia exclusiva en materia de reforma agraria. Pero tales índices, según el art. 20.2, solo serán utilizables para la expropiación cuando coincidan con los que al respecto estén establecidos en el ámbito estatal.

Tampoco el art. 19.2 a) establece un supuesto de hecho para expropiar distinto a los establecidos en la legislación general del Estado, pues los supuestos de hecho expropiatorios se regulan en el art. 20 y lo único que dice aquel otro precepto es que se publicará en los Decretos de Actuación Comarcal la relación de fincas que, por incumplimiento de la función social de la propiedad, se expropiarán por no alcanzar determinados índices. Pero, evidentemente, ello solo podrá ocurrir si dichos motivos encajan dentro de los supuestos del art. 2.1 c) de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, a que se remite el art. 20 de la Ley impugnada.

Por su parte, la alusión que se hace en los arts. 28, párrafo último, y 52 a las normas de desarrollo legislativo autonómico en materia de expropiación forzosa no contiene en si misma tal legislación de desarrollo, sino que tan sólo trata de expresar la voluntad política de asumir la correspondiente competencia, lo que sería perfectamente posible, en su día, en virtud del art. 150 de la Constitución. Es, pues, un problema de futuro, que no afecta a la inconstitucionalidad de la Ley impugnada, la cual no aborda el desarrollo normativo de la regulación expropiatoria.

Finalmente, no puede compartirse la alegación según la cual, si se considerara que los preceptos impugnados son una simple transcripción de los de la legislación estatal, serían igualmente inconstitucionales, pues, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aunque ello supusiera estar operando con una defectuosa técnica legislativa, no por ello equivaldría a incurrir en inconstitucionalidad.

b) Igualmente se rechaza la imputación de inconstitucionalidad a determinados preceptos de la Ley impugnada por infracción de las normas básicas del Estado en la materia, ya que no puede considerarse básico, y menos aún bases de la «actuación económica general» (art. 18.1 EAA), todo lo dispuesto en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, sino solo aquello que sea necesario para asegurar un común denominador normativo, a partir del cual las Comunidades Autónomas pueden establecer las peculiaridades que estimen convenientes.

Desde este punto de vista, el art. 4 de la Ley de Reforma Agraria no es inconstitucional, pues aunque los arts. 5.3 y 6.4 de la Ley 34/1979 fueran básicos, lo que es dudoso, no por ello la Ley autonómica debe limitarse a repetirlos, cuando lo cierto es que el precepto impugnado parte del mismo principio en que se sustentan las normas estatales, es decir, en la distinción de responsabilidades entre el propietario de la finca y el titular de la explotación agraria o usuario de aquélla y no impide, contra lo que pretenden hacer creer los recurrentes, a las partes interesadas realizar las alegaciones pertinentes en orden a determinar el origen del incumplimiento obligacional.

Tampoco es inconstitucional el art. 56, pues no puede considerarse básica la prioridad que los arts. 29 y 31 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario otorgan a la concesión como título de asignación de tierras en mano pública, cuando la propia legislación estatal, como la andaluza, posibilita también una asignación por títulos de dominio y prevé el arrendamiento forzoso.

Del mismo modo, no es inconstitucional el art. 57, que parte de igual principio que el art. 33 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en cuanto a la caducidad de las concesiones, es decir, de la retirada de la concesión en caso de imposibilidad o incumplimiento por el concesionario, y ello aunque tal norma estatal hubiera de considerarse como básica. Idéntico razonamiento es aplicable a la impugnación del artículo 65.

Por último, la genérica alusión que los recurrentes hacen al art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución no es de recibo, pues, como ha sido establecido preferentemente por la doctrina, igualdad no es uniformidad y no puede sostenerse que la legislación andaluza suponga un tratamiento desfavorable para nadie en relación a lo establecido en el resto del Estado.

c) Respecto de la alegación que considera contrario a los arts. 33 y 53. 1 de la Constitución la expropiación del uso y disfrute por infringir el contenido esencial del derecho de propiedad, se señala ante todo que con ello no solo se ataca la Ley andaluza, sino toda la legislación estatal que regula dicha modalidad de expropiación.

Al contrario de lo que sugieren los recurrentes, el contenido esencial del derecho de propiedad no deriva de lo dispuesto en el art. 348 del Código Civil, sino de lo que se desprende de un análisis sistemático de la Constitución, que precisamente se remite a la Ley (art. 32.2 y 3) para la determinación del rol que en un momento histórico le corresponde y, por ende, del preciso contenido que se le asigna. En consecuencia, el contenido esencial del derecho de propiedad y, en concreto, de propiedad de la tierra, queda modulado por la legislación específica a través de la cual nuestro ordenamiento jurídico viene a configurar la función social que a este tipo particular de propiedad corresponde, que debe ser enjuiciada a través de la normativa constitucional preestablecida. Esta legislación viene hoy configurada por la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley

de Reforma y Desarrollo Agrario, la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables y, últimamente, por la Ley de Reforma Agraria de Andalucía impugnada.

Pues bien, la posibilidad de arrendamiento forzoso o expropiación del derecho de uso y disfrute de la tierra no constituye una innovación introducida por esta última Ley, sino que se contempla ya en el art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa y en el artículo 7 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, y, además, responde a la función social que se asigna a la propiedad de la tierra, que no es otra que la de su productividad. Tal modalidad de expropiación tiende específicamente a asegurar que las tierras sean productivas, puesto que la expropiación solo puede realizarse respecto de las que no alcanzan un índice de productividad adecuado a sus características técnico-económicas, finalidad que se logra sin sustraer la propiedad del marco jurídico de la economía privada.

No es óbice a ello que con la expropiación del uso y disfrute se produzca una pérdida de las facultades del propietario, pues, como señaló la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 Dic., el derecho de propiedad es un derecho subjetivo debilitado, que cede para convertirse en su equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima su expropiación. El problema reside entonces en determinar con criterios de justicia la cuantía de ese equivalente económico. Pero, a este respecto, la Ley impugnada no innova nada tampoco, pues se remite a los criterios de valoración establecidos en la legislación general del Estado [art. 20. 2 d)]. Por lo demás, el justiprecio en el caso de la expropiación de las facultades de uso y disfrute nunca puede ser igual al de la expropiación del dominio, pues se trata de una modalidad expropiatoria diferente, cuyo plazo (art. 28 de la Ley de Reforma Agraria) no podrá ser superior a doce años. Tampoco crea inseguridad en el propietario, que tiene derecho a recuperar el uso y disfrute del bien, tal y como lo entregó, pudiendo utilizar, en caso contrario, las acciones judiciales correspondientes o exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, profusamente sancionada en nuestro ordenamiento.

d) En el motivo cuarto del recurso se alude, en primer lugar, a la infracción de la reserva de Ley en materia de propiedad (art. 33.2 de la Constitución). Pero no es necesario insistir en que ello se cumple tanto por la Ley estatal como por la autonómica.

No obstante, lo que en realidad se ataca es el art. 2 de la Ley impugnada en cuanto remite a la Administración Autónoma la fijación de los deberes inherentes al cumplimiento de la función social de la propiedad. Pero la impugnación se fundamenta en una consideración aislada del precepto que, por lo demás, es coherente con lo establecido en los arts. 72 de la Ley de Expropiación Forzosa, 88 del Reglamento de Expropiación Forzosa y 4 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, los cuales remiten a normas reglamentarias la determinación de los deberes positivos inherentes a la función social de la propiedad, a efectos de la expropiación por incumplimiento de la misma, y de los criterios objetivos que sirvan para la identificación de las fincas manifiestamente mejorables. Además, como declara la citada Sentencia 111/1983, la Constitución no reserva a la Ley formal necesariamente la declaración de utilidad pública o interés social de la expropiación. En realidad la reserva establecida en el artículo 33.2 de la Constitución excluye el reglamento independiente, pero no el reglamento ejecutivo o previa habilitación legal, por lo que el impugnado art. 2 cumple dicha reserva de Ley.

Si lo que los recurrentes objetan es que, en virtud de dicho precepto, pueda la Administración actuar arbitrariamente, evidentemente la eventual arbitrariedad no deriva de la Ley, que tan sólo abre la posibilidad de completar, caso por caso, el cuadro de ejercicio de la potestad administrativa y sus condiciones de ejercicio, y siempre quedan a salvo las garantías establecidas por el ordenamiento.

e) La Ley impugnada tampoco invade las competencias que el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución reserva al Estado en materia de legislación civil, ni en el art. 58 que, al referirse al «desarrollo legislativo que corresponda a la Comunidad Autónoma», no está regulando en modo alguno dicha materia, sino que supone un mero futurible que no prejuzga la constitucionalidad de la regulación o desarrollo legislativo que en su día se realice; ni en el art. 61, que no puede ser contrapuesto a los arts. 32, 35 y 41 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, puesto que dichos preceptos han sido derogados expresamente por la Disposición derogatoria de la Ley 49/1981, de 24 Dic., del Estatuto de la explotación familiar agraria y de los agricultores jóvenes; ni en la Disposición adicional, en cuanto referida a un supuesto de fraude de Ley, pues la impugnación supone desconocer el carácter genérico, de norma jurídica incompleta, que tiene el art. 6.4 del Código Civil, que no contiene sino un concepto o definición legal del fraude de Ley y que, por ello, solo alcanza virtualidad práctica respecto de una regulación concreta, aparte de que los recurrentes confunden «legislación civil», en el sentido que da a esta expresión el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, y «Leyes civiles», sin que la



mera inclusión de dicho art. 6.4 en el Código Civil pueda ser considerada, a los efectos del presente recurso, como legislación civil.

f) El motivo sexto del recurso parte de una absoluta confusión conceptual, al considerar que la Ley impugnada es inconstitucional por carecer la Comunidad Autónoma de competencias en materia de función social de la propiedad, puesto que la «función social» no puede ser entendida como una «materia» sobre la que incida la titularidad de una potestad pública. La Ley impugnada se limita a imponer determinadas obligaciones a los propietarios de tierras, que aparecen inspiradas en la función social de las mismas como criterio delimitador del contenido del derecho de propiedad, pero nunca --sería absurdo-- pretende atribuir competencias sobre el mencionado principio. En todo caso es escasamente sostenible desde una perspectiva jurídica que la imposición de tales obligaciones pueda considerarse genéricamente como atentatoria al contenido esencial del derecho de propiedad.

g) Los recurrentes invocan también la violación de la libertad de empresa por determinados preceptos de la Ley de Reforma Agraria. Pero, al igual que respecto al contenido del derecho de propiedad, operan mediante una noción esencial apriorística de la libertad de empresa, que no tiene en cuenta lo que deriva de un análisis sistemático de la Constitución. La libertad de empresa se inscribe, en cambio, en el marco de la llamada Constitución económica y está limitada no solo por las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación (art. 38 de la Constitución), sino por las que derivan de otros muchos preceptos constitucionales (arts. 40. 1, 45.2, 51.1, 128.1, 128.2, 129.2, 130.1, 131.1), en el marco de lo que el art. 1 define como un «Estado social y democrático de Derecho.»

De todo ello deriva, sin duda, un amplio reconocimiento de la intervención de los poderes públicos en la actividad económica que, independientemente de su configuración como propio sujeto económico, les sitúan en condiciones de penetrar en la esfera privada y modular su ejercicio en razón del interés social que representa. El problema radica en dilucidar la modalidad que ha de revestir esa intervención, teniendo en cuenta el marco de la economía de mercado. Pero este es un concepto tan impreciso como para permitir distintas acepciones, la más amplia de las cuales es la que se ha llamado economía dirigida o controlada de mercado, en la que las intervenciones se dirigen no solo a paliar las disfunciones del sistema, sino también a satisfacer necesidades económicas nacionales cuales son la promoción del crecimiento, el pleno empleo, la redistribución más justa de la renta o la defensa de los recursos naturales, si bien ello no puede implicar una planificación imperativa.

Pero son dichas finalidades las que pretende conseguir la Ley andaluza que, por otra parte, no establece planificación imperativa alguna, ya que, contra lo que alegan los recurrentes, la causa expropiandi en los supuestos que establece la Ley no es el incumplimiento de las directrices marcadas por la Administración, sino el incumplimiento por el propietario de la finalidad que con generalidad la Ley asigna a determinados bienes, es decir, una causa de utilidad pública o interés social (art. 33.3 de la Constitución y art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa). Es el incumplimiento de la función social de la propiedad y no de las directrices administrativas lo que justifica la expropiación, pues una finca no puede ser expropiada si se incumplen aquellas directrices cuando no pueda declararse manifiestamente mejorable.

De ello se deduce que tanto los planes comarcales de mejora como los planes individuales carecen de naturaleza imperativa, siendo respetuosos con la libertad de empresa, tal y como ésta se configura en el Texto constitucional.

h) Carecen también de consistencia las alegaciones que se basan en la pretendida infracción del principio de igualdad entre las Comunidades Autónomas o los ciudadanos de las mismas, pues el EAA recoge, respecto de otros Estatutos de Autonomía, un plus competencial, relativo a la reforma agraria. Siendo plenamente constitucional la asunción de esta competencia, pierde todo sentido la imputación de infracción del principio de igualdad, pues carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos o competencias de las Comunidades Autónomas, que pueden ser desiguales en lo que respecta a la determinación concreta del contenido autonómico.

Tampoco infringe aquel principio constitucional la pretendida desigualdad que la Ley impugnada crea entre los propietarios y empresarios agrícolas de Andalucía y los de otras Comunidades Autónomas, pues, aparte de que la igualdad no supone la uniformidad, no toda desigualdad es discriminatoria, sino solo la que está desprovista de toda justificación objetiva y razonable en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada.

i) En cuanto al Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas, no se puede pretender hoy, tras la promulgación de la

Ley General Tributaria de 28 Dic. 1983, que no es un impuesto, pues ello supone desconocer el esfuerzo unificador que dicha Ley supuso, desconocimiento en el que incurren los recurrentes apoyándose en conceptos que no son sino reminiscencias históricas ancladas en la legislación local. En efecto, la nueva figura tributaria es un impuesto, incluso en el sentido del art. 26 de la Ley General Tributaria, sin que tenga consistencia la alegación de que grava un hecho negativo, pues el hecho imponible es la infrautilización de las tierras o la obtención de un rendimiento inferior al óptimo que se fije y no las fincas rústicas, que es solo la fuente del objeto impuesto. Del mismo modo es irrelevante el argumento de que los arbitrios con fines no fiscales constituyen una categoría distinta de los impuestos, pues basta, para destruirlo, con poner el ejemplo del Impuesto Municipal de Solares, regulado en el Real Decreto 3250/1976, de 30 Dic. Por ello, el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas es un verdadero impuesto, con independencia de que tenga una finalidad no fiscal, lo que es coherente con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley General Tributaria, y la Comunidad Autónoma de Andalucía puede establecerlo, en virtud de lo previsto en los arts. 133.2 y 157.1 de la Constitución; 6 a 9 de la LOFCA; 56 del EAA --en cuya gestación, por cierto, no se trató de excluir la referencia a las exacciones con fines no fiscales, sino a las exacciones parafiscales--, y 64.1 EAA, que se refiere precisamente a los tributos con finalidad primordial no fiscal.

En cuanto a la alegación de que el citado Impuesto infringe el art. 6.2 de la LOFCA, considera el Presidente del Parlamento de Andalucía que este precepto lo que prohíbe es que los tributos autonómicos recaigan sobre hechos imponderables ya gravados por el Estado, lo que no es igual a prohibir la doble imposición, ya que, en este caso, no serían admisibles los recargos sobre tributos estatales en favor de las Comunidades Autónomas. En el presente caso no se grava un hecho imponible ya gravado por el Estado, pues no es el patrimonio rústico, que solo constituye la fuente de riqueza gravable, ni la renta rústica, sino el rendimiento de una finca no considerado suficiente por no alcanzar el óptimo fijado. Los recurrentes confunden el hecho imponible con la materia impositiva, lo que viene a suponer la negación en la práctica de la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer tributos.

Por último, es evidente que el Impuesto en cuestión no es confiscatorio, pues no cabe confundir la confiscatoriedad que prohíbe el art. 31.1 de la Constitución con la progresividad del sistema impositivo.

j) Finalmente se rechaza que los arts. 49.4, párrafo 2.º, y 51.1 de la Ley impugnada invadan la competencia exclusiva estatal sobre la hacienda general, pues no prejuzga en absoluto la efectiva concesión de los beneficios previstos en la legislación general del Estado, cuando la Comunidad Autónoma no tenga competencia para otorgarlos.

Por todo lo expuesto se solicita de este Tribunal que desestime en todos sus extremos el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Senador don Luis Fernández Fernández-Madrid en su propio nombre y comisionado por otros 53 Senadores más.

**5.** Mediante escrito de 26 Oct. 1984, los Letrados don Francisco del Río Muñoz, don José Joaquín Jadraque Sánchez, don José María Monzón Ristori y don Francisco José Jiménez Velasco, en representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, formularon las alegaciones que, según sus términos literales, a continuación se resumen:

a) Con carácter general, frente a las imputaciones de inconstitucionalidad de los recurrentes, se señala que la Ley de Reforma Agraria no invade competencia estatal alguna, sino que supone el ejercicio de las que al legislador autonómico andaluz corresponden en virtud de los arts. 12 Mar. 1911, 15.2, 18.4 y 42.2 del EAA, no infringe tampoco ningún derecho constitucional, ya que, en realidad, lo que se impugna son las infracciones potenciales de los mismos que pueden derivarse de su aplicación, frente a las que existen, en su caso, los adecuados elementos correctores, y no excede de la competencia autonómica en materia tributaria ni establece un supuesto de doble imposición con figura estatal impositiva alguna.

b) Los arts. 28, párrafo último; 52; 19.1.2 a); 20, y 28 de la Ley impugnada no son inconstitucionales, pues, en virtud de los arts. 15.1.2 y 42.2 EAA, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia de desarrollo legislativo en materia de expropiación forzosa y, si bien estos preceptos deben interpretarse conforme a la Constitución, dicha interpretación no puede llegar hasta el punto de eliminar del texto estatutario una de sus expresiones, por lo que hay que concluir que las competencias reservadas al Estado por el art. 149 de la Constitución, en este caso la competencia sobre legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18.ª), no constituyen un conjunto monolítico, sino que son susceptibles de modificaciones singulares.

Por otra parte, la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía ha respetado los principios contenidos en la legislación del Estado en materia expropiatoria e incluso los supuestos de expropiación que se contienen

en las Leyes de Reforma y Desarrollo Agrario y de Fincas Manifiestamente Mejorables.

Por esta misma razón, los citados preceptos de la Ley impugnada no infringen tampoco el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, pues la competencia que este precepto confiere al Estado es para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad constitucional de los españoles, igualdad básica que la Ley andaluza respeta estrictamente.

c) Tampoco son inconstitucionales los arts. 4, 56, 57.3 y 65 de la Ley de Reforma Agraria, porque no puede afirmarse que la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario tengan en su totalidad el carácter de normas básicas o de bases de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>a</sup>), por lo que no infringe competencia estatal alguna el hecho de que los citados preceptos de la Ley autonómica tengan un contenido no coincidente en su literalidad con los preceptos reguladores de la imputación de responsabilidad, asignación de tierras, caducidad de concesiones y preferencia de asentamiento incluidos en aquellas Leyes estatales.

d) Igualmente son constitucionales los arts. 3, 15.1 y 20 de la Ley de Reforma Agraria impugnada, pues la expropiación del uso y disfrute que prevén no afecta al núcleo básico del derecho de propiedad, que es el ius disponendi, aparte de que el arrendamiento forzoso como figura expropiatoria está ya contemplado en el art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa y en el art. 9 de la Ley 34/1979, de Fincas Manifiestamente Mejorables, cuyo art. 8 establece el sistema para determinar el justiprecio en estos casos.

e) El art. 2 de la Ley recurrida es también constitucional, puesto que no infringe la reserva de Ley en materia de propiedad privada a que se refieren los arts. 33.2 y 53.1 de la Constitución. Esta reserva puede perfectamente cubrirse por la Ley autonómica y se cubre no regulando exhaustivamente mediante Ley todo lo que afecte al derecho de propiedad o a la facultad de uso relativa al mismo, sino cuando de la Ley se derivan criterios suficientes para poder enjuiciar en cada caso la decisión que se adopte en su aplicación. En este sentido, de la Ley impugnada se derivan criterios suficientes para enjuiciar las decisiones que adopte la Administración Autonómica, decisiones que, en su caso, podrán ser combatidas ante los Tribunales.

Por lo demás, no puede considerarse que las limitaciones impuestas por la Ley de Reforma Agraria al derecho de propiedad no sean razonables, de acuerdo con lo que la sociedad entiende por tal en este momento, pues basta para ello con examinar la legislación urbanística, a lo que ha de añadirse que en la Ley impugnada no se contempla la posibilidad de imponer a un propietario un determinado cultivo, si bien pueden adoptarse medidas para incentivar una determinada producción, en razón del interés público.

f) Los arts. 58, 61 y Disposición adicional de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía no invaden las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución en materia de Derecho Civil, como se desprende de la simple lectura de los mismos. El art. 58 no atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo en materia de arrendamientos, pues solo vislumbra una posibilidad en tal sentido, aparte de que no es ocioso que pueda existir en la actualidad dicha competencia en relación con actos separables administrativos en materia de arrendamientos rústicos, como registros o actuaciones similares. El art. 61 remite al régimen sucesorio de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y lo único que estipula expresamente se refiere a la susceptibilidad de transmisión de una concesión administrativa, que no es materia civil. Por último, la Disposición adicional constituye una mera prevención frente a actos fraudulentos, pero no define el fraude ni indica cuáles son los supuestos de fraude, lo que, en definitiva, constituye una remisión al Derecho Civil.

g) Los arts. 2, 3, 15, 19.2 y 20 de la Ley recurrida tampoco infringen lo dispuesto en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, puesto que la competencia estatal para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales no puede constituir un obstáculo para que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias estatutarias cuando el Estado incurre en inactividad. Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas deben entresacar esas condiciones básicas de la legislación vigente, ello no tiene por qué producir unos resultados uniformes, que podrán ser contrarios a la propia naturaleza del Estado de las Autonomías, menos aún lo que concierne a la fijación de los criterios objetivos que determinan el cumplimiento de la función social de la propiedad agrícola, pues dependen de la diferente estructura de la tierra, de la tipología de los terrenos, de la climatología e incluso de factores demográficos variantes en cada zona.

Tampoco infringen tales artículos el 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, ya que las limitaciones al derecho de propiedad se contienen en normas de carácter administrativo.

h) Los arts. 2, 18.2 y 5, 25 y 26 no vulneran la libertad de empresa, concepto hoy mucho más concreto que el que aducen los recurrentes, que tiene su raíz en la libre iniciativa y en la capacidad de organización y combinación de factores, dentro del conjunto de normas de las Administraciones Públicas para orientar la economía, defender la productividad y adaptarse al área económica internacional en que se desarrolla. De ahí las limitaciones que a la libertad de empresa señala el art. 38 de la Constitución, limitaciones que, en el presente caso, se explican por la naturaleza de la tierra agrícola como bien no susceptible de repetición, lo que justifica las actuaciones administrativas tendentes a lograr una mayor rentabilidad.

En tal sentido el art. 2 impugnado no infringe por sí mismo el derecho constitucional mencionado, sin que pueda suponer su inconstitucionalidad el mero riesgo de una aplicación incorrecta del mismo. El art. 18.2 y 5 prevé medidas de orientación y fomento que no son incompatibles con la libertad de empresa. El art. 25 enumera lo que constituye el contenido propio de un plan de mejora. Y el art. 26, que se impugna en cuanto que no aparece en él la posibilidad de recurso contra el plan de mejora presentado, no es inconstitucional, dado que tal posibilidad viene determinada por las Leyes generales.

i) La Ley impugnada no infringe el principio constitucional de igualdad. Este principio no impone, como tiene declarado este Tribunal Constitucional, una rigurosa y monolítica igualdad del ordenamiento en todo el territorio nacional, ni una igualdad del complejo competencial propio de cada Comunidad Autónoma. Además, la Ley impugnada, que se funda en previsiones específicas del EAA, responde a una especial situación de desigualdad de las estructuras agrarias de Andalucía, que exige de los poderes autonómicos una peculiar y más decidida actuación, a fin de remediar los graves efectos negativos que aquella situación ha originado en Andalucía respecto de otras Comunidades Autónomas.

j) Los arts. 30 y siguientes de la Ley de Reforma Agraria son también constitucionales. En primer lugar, porque el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas es un verdadero impuesto, como se infiere del art. 26 de la Ley General Tributaria, pues se exige sin contraprestación, su hecho imponible lo constituye un supuesto de naturaleza jurídica y económico --la infrautilización de las tierras-- revelador de la capacidad contributiva del sujeto pasivo y que trae su consecuencia de la posesión de un patrimonio. Que únicamente los hechos positivos sean los susceptibles de generar impuestos es una afirmación gratuita de los recurrentes, como lo demuestra la existencia del Impuesto Municipal de Solares sin Edificar, sin que sea obstáculo a su calificación el hecho de que el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas persiga objetivos no recaudatorios, pues ello es congruente con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley General Tributaria. Al ser un impuesto, la Comunidad Autónoma Andaluza tiene competencia para establecerlo, en virtud de los arts. 133.2 de la Constitución, 30.8, 56. 1 y 60.1 EAA y 6.1 LOFCA.

En segundo lugar, el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas no vulnera el art. 6.2 de la LOFCA en cuanto a la doble imposición. el hecho imponible de dicho impuesto es la infrautilización de las fincas rústicas, que se manifiesta por la no obtención durante el período impositivo del rendimiento óptimo por hectárea fijado para cada comarca en el Decreto de Actuación Comarcal. En este sentido, es distinto del hecho imponible del Impuesto sobre el Patrimonio, ya que no se grava la propiedad de los bienes, y del de la Contribución Territorial Rústica, dado que ésta grava la percepción de las rentas, en el concepto positivo de las mismas, aunque se trate de rentas susceptibles de obtener. Siendo diferente el hecho imponible, no puede mantenerse la tesis de los recurrentes, pues si el impuesto autonómico no puede recaer sobre una materia impositiva contemplada por un impuesto estatal, se impediría de hecho a las Comunidades Autónomas establecer los impuestos que la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOFCA les facultan para establecer.

Por último, no es necesario entrar en el alegato de la confiscatoriedad, ya que se trata de una afirmación no argumentada, y basta para contrarrestarla el examen de la escala que se contiene en el art. 39 de la Ley recurrida.

k) Los arts. 49.4, párrafo 2.º, y 51, párrafo 1.º, no son inconstitucionales, por lo mismo que no están otorgando subvenciones con cargo a los Presupuestos del Estado, como se deduce de su propio texto, sino que se remiten a las Leyes del Estado que establecen subvenciones y beneficios en relación con los supuestos de hecho a que se refiere también, desde una óptica distinta, la Ley Autonómica.

En consecuencia, los representantes del Consejo del Gobierno de la Junta de Andalucía solicitan de este Tribunal que declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 8/1984, de 3 Jul., de Reforma Agraria, del Parlamento de Andalucía, así como la de todos los demás preceptos de la misma que tengan conexión con aquéllos.

**6.** Por escrito fechado el 25 Oct. 1984, el Letrado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó la concesión de una prórroga del plazo para alegaciones por ocho días. La Sección, por providencia de 30 Oct., acordó prorrogar dicho plazo, a contar del siguiente al de expiración del ordinario. El 5 Oct. siguiente formuló el Letrado del Estado las siguientes alegaciones:

a) La tesis extrema de los recurrentes consistente en negar a la Comunidad Autónoma de Andalucía toda competencia legislativa en materia de expropiación forzosa, tropieza con el obstáculo que supone la dicción del art. 15.1.2 del EAA, que atribuye a aquélla competencia de desarrollo legislativo en la materia. Este precepto estatutario debe interpretarse conforme a la Constitución de manera que, si es posible, no quede vacío su contenido. La única interpretación posible y coherente con el reparto competencial es la que tiene en cuenta que la normativa general de expropiación forzosa contempla su desarrollo concreto en algunos conceptos (arts. 11 y 72 de la Ley de Expropiación Forzosa) por medio de Leyes, y a estas Leyes, que se hallan conectadas a las competencias sectoriales --como, en el presente caso, las de agricultura-- cabe referir el desarrollo legislativo previsto en el EAA. Esta tesis justifica constitucionalmente el art. 19.1.2 a), que define la función social de la propiedad y el interés social de unos bienes determinados, y los arts. 20 y 28 de la Ley impugnada, careciendo de toda relevancia la simple referencia que en los arts. 28 y 52 se hace al desarrollo legislativo en materia expropiatoria. En definitiva, queda reservada al Estado la legislación general sobre expropiación forzosa, pudiendo la Comunidad promulgar Leyes sectoriales que contemplen conceptos expropiatorios, en materias de su competencia, y respetando puntualmente tal legislación general.

b) Las presuntas violaciones de los arts. 149.1.13<sup>a</sup>, 149.1.1.<sup>a</sup> y 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución que se denuncian no aparecen suficientemente fundadas. La violación del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> por diversos preceptos de la Ley recurrida se apoya más en aseveraciones que en demostraciones. Así, no se ve qué relación puede tener el art. 4, que no es más que un desarrollo de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, con la planificación general de la economía; los arts. 56, 57.3 y 65 no regulan la propiedad, sino las modalidades de entrega y adjudicación de tierras por los entes públicos de la Comunidad Autónoma, ampliando ciertamente los supuestos de las Leyes estatales pero sin que se sepa por qué razón éstos han de considerarse básicos.

Tampoco puede sostenerse, en general y sin paliativos, que toda la regulación de la función social de la propiedad corresponde al Estado, lo que implica negar toda política agraria a las Comunidades Autónomas. Tan solo las condiciones básicas de los derechos postulan un tratamiento unitario y la Ley impugnada es coherente con el sistema general de ordenación agraria establecido en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables y Ley de Conservación de Suelos Agrícolas. Las instituciones reguladas por aquélla coinciden sustancialmente con las generales y no son más que desarrollos de técnicas y supuestos regulados tradicionalmente en Leyes de inequívoco carácter agrícola y, por tanto, actualmente de competencia comunitaria.

Del mismo modo debe rechazarse la pretendida infracción del principio de igualdad que los recurrentes denuncian, sin impugnación de artículos concretos, pues la igualdad no implica uniformidad y son plenamente legítimas las diferencias legislativas entre las Comunidades, siempre que se respeten las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y no se incurra en falta de proporción o arbitrariedad, lo que no se denuncia en la demanda.

También carece de fundamento la alegada infracción del art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, dada la especialidad agraria de las materias reguladas. Y en lo que respecta a la Disposición adicional, porque no contiene sino una concreción de la figura del fraude de Ley que, además de en el Código Civil, también se ha venido recogiendo en otras materias (art. 24 de la Ley General Tributaria, por ejemplo).

c) Por lo que respecta a los motivos materiales de inconstitucionalidad, la impugnación de mayor relevancia se dirige contra el art. 2 de la Ley de Reforma Agraria, al que se acusa de violar la reserva legal de la propiedad y afectar al núcleo esencial de este derecho (arts. 33.2 y 53.1 de la Constitución). Pero la reserva legal absoluta que postulan los recurrentes es excesiva en relación con la propiedad, cuya función social ha de regularse «de acuerdo con las Leyes», pero no necesariamente de forma íntegra por la Ley, lo que conduciría a una rigidificación del sistema incompatible con nuestro actual ordenamiento, como se desprende de los arts. 10 y 12 de la Ley de Expropiación Forzosa y 76 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana. Por otra parte, el núcleo esencial del derecho de propiedad no se ve afectado por la regulación de la función social, como se desprende del art. 33.2 de la Constitución y no se demuestra ni puede demostrarse que la regulación que nos ocupa lo afecte en ningún momento.

Parecidas razones pueden aducirse en cuanto a la denunciada infracción del art. 28 de la Constitución, con la

que parece querer declararse incluso la inconstitucionalidad de los arts. 140 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyas técnicas reproduce aquí la Ley impugnada.

d) En cuanto a las impugnaciones relativas al Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas, entiende el Abogado del Estado que nos encontramos ante un auténtico impuesto y que no existe técnicamente doble imposición.

La figura tributaria autonómica es un auténtico impuesto, en el sentido del art. 26 de la Ley General Tributaria, ante cuya definición debe ceder la establecida en el Decreto 3.250/1976, sobre Ingresos de las Corporaciones Locales, porque es evidente que la propiedad de terrenos infrautilizados implica capacidad contributiva, como posesión de un patrimonio.

En cuanto a la doble imposición, no puede sostenerse la tesis del recurso de que se prohíbe la imposición sobre la misma fuente de riqueza o materia impositiva, pues la prohibición de duplicidad debe recaer sobre el hecho imponible, no sobre conceptos extraños al Derecho tributario. La posible infinitud de diferenciaciones de hechos imponibles que parecen temer los recurrentes está salvada por los principios de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad, que vedarían distinciones artificiosas. La interpretación de los recurrentes, al existir en el Estado impuestos generales, vaciaría de contenido la capacidad impositiva de las Comunidades Autónomas. Así, la plena diferenciación del impuesto impugnado con el Impuesto sobre el Patrimonio o la Contribución Rústica es patente, pues no se trata de gravar la simple propiedad, con los efectos especulativos de apropiación de plusvalías y costes sociales que comporta.

e) Por último, los arts. 49.4.2 y 51, párrafo 1.º, suponen unos presupuestos de hecho idénticos a los contenidos en las Leyes estatales, por lo que no existe una ampliación indebida de las mismas.

En virtud de lo cual solicita el Abogado de Estado de este Tribunal que dicte Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de 3 Jul., de Reforma Agraria.

**7.** Por providencia de 14 Nov. 1984 la Sección acuerda tener por recibidas las alegaciones formuladas por los representantes del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el Parlamento de Andalucía y por el Abogado del Estado y, no habiéndose acompañado certificación o documento acreditativo del Acuerdo que, en su caso, hubiera adoptado el órgano legislativo autonómico para personal y formula alegaciones en el presente recurso de inconstitucionalidad, se le concede un plazo de diez días para subsanar dicha carencia documental. Dentro de este plazo el Presidente del Parlamento de Andalucía aportó certificación acreditativa del mencionado Acuerdo.

**8.** Por providencia de 17 Mar. actual el Pleno del Tribunal acuerda señalar el día 26 del mismo, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**1.** Las cuestiones relativas a la supuesta inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 8/1984, de 3 Jul., de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía, que se suscitan en el presente recurso, pueden sistematizarse en tres bloques de materias para su mejor estudio y resolución. El primero se refiere a las presuntas violaciones de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa (arts. 33 y 38 de la Constitución). El segundo concierne a la alegada incompetencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular determinados aspectos contenidos en la Ley impugnada, por infracción de ciertos preceptos constitucionales relativos a la distribución de competencias entre aquélla y el Estado (art. 149.1.1.ª, 8.ª, 13.ª, 14.ª y 18.ª de la Constitución), así como de los correspondientes preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía; en este grupo temático debe incluirse también la impugnación relativa a la infracción del principio de igualdad en que incurriría la Ley andaluza que los recurrentes combaten. El tercero y último bloque material de cuestiones, más específico, tiene por objeto la pretendida inconstitucionalidad del Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas regulado en la citada Ley andaluza. Procede analizar sucesivamente estos tres grupos de cuestiones y la impugnación y defensa de los preceptos legales que a cada uno de ellos se conectan.

**2.** Siguiendo un orden lógico, procede examinar, en primer lugar, las alegaciones que los recurrentes formulan acerca de la vulneración por la Ley andaluza de las normas constitucionales que regulan el derecho a la propiedad privada. Es, en efecto, necesario en términos lógicos dar prioridad al enjuiciamiento de esta cuestión nuclear que el recurso plantea, puesto que la Ley sobre la que ahora debemos pronunciarnos es, en lo sustancial, una Ley que regula los límites e intervenciones públicas a que dicha propiedad ha de sujetarse en Andalucía, y, por consiguiente, la eventual declaración de que tal vulneración se ha producido

efectivamente condicionaría el análisis de las restantes cuestiones y haría incluso superfluo el examen de algunos de los alegatos y razonamientos aducidos por los recurrentes y demás comparecidos en este proceso constitucional.

Los recurrentes afirman que la Ley de Reforma Agraria quebranta el contenido esencial del derecho de propiedad privada (art. 53.1, en relación con el 33 de la Constitución), que comprende las facultades de usar, disfrutar, consumir y disponer de la cosa objeto del dominio, sin más limitaciones que las que, en virtud de la función social de la propiedad (art. 33.2 de la Constitución), sean impuestas por la Ley y consideradas razonables por la sociedad. El menoscabo del contenido esencial del derecho de propiedad se produciría, en primer lugar, porque el art. 2 de la Ley impugnada habilita incondicionalmente a la Administración Autonómica para imponer deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas, infringiendo así la reserva de Ley establecida en los arts. 33.2 y 53.1 del Texto constitucional y generando por añadidura inseguridad jurídica. En segundo lugar, la expropiación de las facultades de uso y disfrute que la Ley prevé en los arts. 3, 15.1 y 20 de la misma Ley afectan también, según los recurrentes, al núcleo básico de la propiedad que resulta con ello desprovista de todo valor económico o valor de cambio en el mercado, sin que dicha expropiación reciba una adecuada compensación económica al corresponder un justiprecio muy inferior al de la privación total del dominio, que es en realidad el tipo expropiatorio que debería ser aplicado.

Ciertamente, el derecho a la propiedad privada está reconocido en el art. 33 de la Constitución y le es aplicable la garantía del necesario respeto a su «contenido esencial», en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 del propio Texto constitucional. El problema radica, sin embargo, en determinar cuál sea ese contenido esencial, en lo que discrepan los recurrentes y los demás comparecidos en el presente recurso. Nuestra reflexión debe, por tanto, iniciarse con el análisis de esta cuestión preliminar, cuya correcta consideración condicionará la respuesta que habremos de dar a las alegaciones antes dichas de los recurrentes.

A este propósito, es oportuno empezar por recordar sucintamente lo que desde tempranas fechas este Tribunal ha declarado ya sobre el concepto del «contenido esencial» de los derechos a que se refiere el citado art. 53.1 de la Constitución.

Para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo -y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas-- viene marcada en cada caso por el elenco de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales». Determinación que, desde otro ángulo metodológico no contradictorio ni incompatible con aquél, puede ser expresada como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. (Sentencia 11/1981, de 8 Abr., fundamento jurídico 10.)

De acuerdo con esta doctrina constitucional sobre el «contenido esencial» de los derechos subjetivos, procede interrogarse ahora si la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía infringe o no, en los preceptos impugnados, la garantía del derecho de propiedad establecida en el art. 53.1, en relación con el art. 33 de la Constitución. Para ello es necesario partir de la regulación constitucional del derecho de propiedad privada que se contiene en el citado art. 33 al objeto de indagar la naturaleza jurídica de tal derecho o el modo como la Norma fundamental lo concibe. Tras enunciar y reconocer «el derecho a la propiedad privada y a la herencia» en el apartado 1.º de este artículo, el apartado 2.º establece que «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes», y en el tercero de tales apartados se garantiza finalmente que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes». Estos tres apartados del artículo 33, que no pueden ser artificiosamente separados, revelan la naturaleza del derecho a la propiedad en su formulación constitucional. Se trata de un derecho reconocido, como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 111/1983 (fundamento jurídico 8.º), desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, siendo, desde este último punto de vista, un derecho subjetivo que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad... legitima la expropiación.»

En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a

la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

Al filo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablativas en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito. Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución, y de cuya eficacia normativa no es posible sustraerse a la hora de pronunciarnos sobre la vulneración o no por la Ley impugnada del contenido esencial o mínimo del derecho a la propiedad agraria que ésta delimita y regula. En este orden de cosas, hay que recordar: que el art. 128.1 de la Constitución subordina toda la riqueza del país, «en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad», al interés general; que el art. 40 impone a todos los poderes públicos la obligación de promover «las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa», así como realizar una política orientada al pleno empleo; que el art. 45 ordena a los poderes públicos para que velen «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva»; o que, finalmente, el art. 130 exige asimismo de los poderes públicos que atiendan a la «modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura y la ganadería...». Es claro, en consecuencia, que, de acuerdo con las Leyes, corresponde a los poderes públicos competentes en cada caso delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes.

Es cierto, en cualquier caso, que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Pero, de nuevo en este supuesto, la referencia a que ha de atender el control jurídico por una u otra jurisdicción habrá de buscarse en el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable.

Como corolario de estas reflexiones iniciales, que juzgamos imprescindibles para situar la impugnación planteada en su verdadera perspectiva constitucional, no es ocioso añadir ahora que la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil, que los recurrentes citan en apoyo de su alegato de inconstitucionalidad. Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha



producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae.

En lo que concierne a la restricción o modalización de las facultades dominicales e imposición de deberes positivos al titular, la transformación antes dicha ha afectado de una manera más intensa a la propiedad inmobiliaria, tanto a la que recae sobre suelos susceptibles de aprovechamiento urbanístico como a la propiedad de tierras agrícolas o forestales, lo que es fácilmente explicable, entre otras razones, por el carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de bienes y por la trascendencia económica que ofrece como soporte físico de las actividades productivas. Por ello, y aunque nuestro Texto constitucional no contenga ninguna previsión específica en relación con la propiedad agraria, al contrario de lo que ocurre con otros tipos de bienes inmuebles o recursos naturales (arts. 45 y 47), debe rechazarse de entrada, por infundada, la pretensión de los recurrentes de identificar el contenido esencial de la misma atendiendo exclusivamente a lo que el Código Civil, declinando el siglo XIX, dispuso con carácter general en su art. 348, porque tal pretensión no tiene para nada en cuenta las modulaciones y cambios que ha venido sufriendo desde entonces el instituto de la propiedad privada, en general, y de la propiedad agraria, en particular.

Baste para ilustrar la afirmación anterior el concepto que de la función social de la propiedad agraria se recogía ya, años antes de la entrada en vigor de nuestra Constitución, en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 Ene. 1987, cuyo artículo 2 dispone, en efecto, que:

«El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga:

- a) A que sea explotada la tierra con criterios económicos apropiados según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso al interés nacional.
- b) A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social.
- c) A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de sus trabajadores.»

Este precepto legal, que es coherente en este punto con la evolución del pensamiento jurídico y del ordenamiento español, y también del de otros países de nuestro entorno cultural, puede ayudarnos, aunque sea de modo aproximativo o no acabado, para saber cuál es, al menos, el contenido esencial, delimitado por su función social, de la propiedad agraria. En otras palabras, si esto era así en el ordenamiento preconstitucional, con mayor motivo puede afirmarse a partir de la vigencia de la Constitución que contiene los preceptos antes glosados, por lo que no hay razón para entender que infrinja dicho contenido esencial, ahora constitucionalmente garantizado, aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos, imponga a éste o permita imponerle determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la empresa agraria. Y por la misma razón no puede compartirse la tesis de que una regulación de la propiedad rústica que, atendiendo a estos principios, no haga impracticable ni prive de protección a los intereses individuales inherentes al dominio delimitado por su función social sea en sí misma contraria al derecho reconocido en el art. 33 de la Constitución, pues tal intervención normativa no entraña una desnaturalización de aquel derecho constitucional que lo haga irreconocible como perteneciente al tipo descrito, tanto desde el punto de vista histórico como por relación al conjunto de intereses que la propiedad privada incorpora como institución jurídica.

**3.** De acuerdo con los razonamientos anteriores, debe enjuiciarse ahora la pretensión de los recurrentes de que declaremos la inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley Andaluza, que aquellos reputan contrarios a lo dispuesto en los artículos 33 y 53.1 de la Constitución. El recurso solo combate en concreto, con base en este motivo, los arts. 2, 3, 15.1 y 20 de la Ley de Reforma Agraria, apoyándose para ello en

razones y argumentos más sucintos y limitados.

Al primero de estos preceptos se objeta que infringe la reserva la Ley en materia de propiedad establecida en los arts. 33.2 y 53.1 de la Constitución, porque habilita incondicionadamente a la Administración Autonómica para «fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos» y «establecer las medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza», a lo que se añade que, además de esta inconstitucionalidad formal, sería también contrario al contenido esencial del derecho de propiedad privada, por resultar socialmente inadmisibles o irrazonables toda limitación que implicase la obligación de practicar cultivos determinados, imponer procedimientos de cultivo o reducir de forma excesiva la libertad de empresa, ya que, al no indicar la Ley cuáles son los «criterios objetivos» que la Administración puede establecer, está admitiendo aquella posibilidad. En suma el citado art. 2 sería también materialmente inconstitucional.

Esta última parte de la objeción carece de fundamento, pues, en efecto, la posibilidad de que los poderes públicos fijen criterios de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos no ha sido en sí misma discutida en este punto, sino que solo se consideran inconstitucionales ciertos criterios que en el futuro podrían acaso adoptarse o imponerse en virtud del art. 2 de la Ley. Pero si, como admiten los recurrentes, no es posible saber, a tenor de este precepto, qué tipo de criterios puede, en definitiva, imponer la Administración Autonómica, resulta contradictorio afirmar que la citada norma legal es ya inconstitucional porque está permitiendo, en principio, que se impongan limitaciones inconstitucionales a la propiedad privada. Más cierto es el alegato de la representación del Parlamento de Andalucía cuando afirma que «resulta evidente que la atribución legal de aquella potestad a la Administración no puede en modo alguno interpretarse --como del escrito de recurso parece desprenderse-- como la concesión de un poder ilimitado y arbitrario según el cual aquellos criterios de aprovechamiento se fijarían con plena libertad y sin sujeción a norma alguna.»

Sin necesidad de entrar a considerar ahora si las medidas y los criterios que los recurrentes estiman contrarios a la Constitución lo son --o lo serían-- realmente, es obvio que ello no comportaría la nulidad de la norma legal impugnada, sino, en su caso, la de las medidas que en su ejecución se adopten, pues ni el contenido de aquella prejuzga la validez de éstas ni puede presumirse que ampare la más mínima desviación de lo dispuesto en el Texto constitucional. En realidad lo que los recurrentes atacan es una eventual aplicación inconstitucional del citado art. 2, como subrayan los representantes del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Pero es claro que ello no puede conducir a la nulidad del precepto, sin perjuicio de que tal aplicación inconstitucional, si se produjera, pudiera hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Cuestión distinta es la que se refiere a la infracción de la reserva de Ley, que los recurrentes apoyan en el art. 53.1 de la Constitución. Resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las Leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquella. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, 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 es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales 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, solo por vía reglamentaria pueden establecerse.

Es cierto que el art. 2 de la Ley andaluza, en orden al cumplimiento de la función social de la propiedad rústica, privada o pública, habilita a la Administración Autónoma para «fijar criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos», pero no puede verse en ello deslegalización alguna de la materia, porque tal habilitación normativa ha de operar en todo caso, como señala el precepto impugnado, «a los efectos de esta Ley», es decir, de acuerdo con las regulaciones de fondo que se contienen en la propia Ley de Reforma Agraria, cuyas normas son las que determinan básicamente el alcance de los deberes de los propietarios y empresarios agrícolas y de las medidas de intervención pública que pueden adoptarse para lograr «el mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos». Quiere con ello decirse que el tipo de criterios objetivos, las formas y modalidades de su concreción y las específicas finalidades que han de perseguirse no son otros que los que la propia Ley de Reforma Agraria prevé a lo largo de su articulado. Y queda suficientemente explícito en el mismo (arts. 15 y ss.) cuáles son las actuaciones permitidas a la

Administración Autónoma, los presupuestos de hecho que las legitiman, las formas de intervención y hasta los criterios materiales en que debe basarse la determinación concreta de las obligaciones de los propietarios derivadas de la función social de la propiedad (por ejemplo y significativamente, en el art. 19). Además, tales actuaciones administrativas han de instrumentarse a través de normas reglamentarias generales, algunas de las cuales, como las que fijen los índices técnico-económicos de aprovechamiento medio y óptimo --elemento esencial de concreción de la función social de la propiedad-- no son revisables sino cada cinco años (art. 19.1.1), lo que pone en entredicho la alegación de inseguridad jurídica de los propietarios agrícolas que los recurrentes imputan al texto legal. La Ley recurrida contiene, 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. Por todo ello no es atendible la pretendida conculcación de la reserva de Ley por el art. 2, cuyo contenido y alcance normativo no pueden separarse del resto de la regulación legal.

**4.** Tampoco resulta aceptable el alegato relativo a la infracción del contenido esencial de la propiedad privada por la expropiación de las facultades de uso y disfrute que la Ley de Reforma Agraria prevé, en los arts. 3, 15, 20 y 28, como sanción al incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra.

Ciertamente no sería constitucional una expropiación que, afectando parcialmente a algunas de las facultades del propietario reconocidas por la Ley, privase en realidad de todo contenido útil al dominio sin una indemnización adecuada a esta privación total del derecho, que puede, desde luego, medirse desde el punto de vista del aprovechamiento económico o rentabilidad de la nuda propiedad o de las facultades que el propietario conserve tras la operación expropiatoria, teniendo siempre en cuenta que tal utilidad individual o tales facultades no pueden ser absolutas e ilimitadas, en razón de las exigencias de la función social de la propiedad. Si así fuera, la tesis de los recurrentes sería también irrefutablemente correcta, pues es claro que la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino solo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respeto del contenido económico del derecho sacrificado, que se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o derecho del que el titular ha sido forzosamente privado.

Ahora bien, los recurrentes yerran cuando afirman que a priori toda expropiación de las meras facultades de uso y disfrute implica de hecho una expropiación total del dominio, y no resulta convincente tampoco la argumentación aportada para intentar demostrar que es esta expropiación total o plena, sin adecuada indemnización, la que se contiene en la regulación de la expropiación del uso y disfrute establecida por la Ley andaluza recurrida, regulación que, por añadidura, es sustancialmente igual a la prevista en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, que sirve de modelo y a la que reenvía en aspectos esenciales el art. 20 de aquélla.

Que la privación de las facultades de uso y disfrute no supone por sí misma una ablación plena de la propiedad, lo demuestra simplemente el hecho de que tales facultades son domino volente perfectamente separables de la titularidad del propietario y enajenables a un tercero, sin que por ello pierda aquél su señorío sobre el bien. Por lo demás este tipo de expropiación no plena está reconocido y regulado en nuestro ordenamiento por la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954, aparte de por otras Leyes especiales, sin que la generalidad de la doctrina y de la jurisprudencia dejen de reconocer y calificar como derecho de propiedad la relación que sigue mediando entre el titular y el objeto, una vez que haya sido privado singularmente aquél de las facultades jurídicas de uso y disfrute.

Por otra parte, este Tribunal no puede compartir la afirmación de que la expropiación del uso regulada en la Ley de Reforma Agraria viene a despojar al propietario de la totalidad de su derecho, en el sentido material de pérdida de toda utilidad económica. El tenor literal del art. 20 desmiente esta tesis. En primer lugar, el arrendamiento forzoso o convenio forestal forzoso con el IARA en que, conforme al art. 20.2 c), consiste este tipo de expropiación, tiene un plazo de duración de doce años transcurrido el cual no se prevé en la Ley, en contra de lo que los recurrentes sostienen, una prórroga indefinida de dicho plazo. Cosa distinta es que eventualmente se pueda producir una nueva expropiación temporal porque el titular reincida en el incumplimiento de la función social de su propiedad. En segundo lugar, el arrendamiento o convenio forzoso genera una contraprestación económica en favor del propietario conforme a unos valores expropiatorios establecidos no en la Ley de Reforma Agraria, sino en la legislación estatal a la que ésta se remite, y que en sí mismos no han sido cuestionados por los recurrentes. En tercer lugar, si bien es cierto que el art. 20.2 c), de la Ley andaluza permite a la Administración Autonómica, en ciertos casos, acordar la expropiación plena del dominio durante el período de vigencia del arrendamiento o convenio forzoso, para ello es necesario no solo

que concurra una nueva y excepcional causa expropiandi, determinada por la existencia de «graves motivos de orden económico y social», sino que además esta nueva intervención expropiatoria habrá de comportar la correspondiente indemnización, por lo que no puede afirmarse que las fincas objeto de arrendamiento o convenio forzoso estén sometidas a unas expectativas de expropiación total más intensas que las demás. Cabe añadir, por último, que si al finalizar el período de arrendamiento o convenio forzoso la finca no ha experimentado mejora alguna, que es precisamente la finalidad que la Ley persigue, sino que incluso se han producido daños o lesiones que menoscaban su valor económico, el propietario podrá exigir, en su caso, las oportunas responsabilidades patrimoniales conforme a la legislación general, como se subraya en el escrito del Parlamento de Andalucía. No puede sostenerse, por tanto, 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.

**5.** Alegan asimismo los recurrentes la violación de la libertad de empresa reconocida en el art. 38 de la Constitución, que se imputa a los arts. 2, 18.2 y 5, 25 y 26 de la Ley de Reforma Agraria del Parlamento de Andalucía. Para ello parten también aquí, como en posiciones anteriores, de una concepción abstracta y virtualmente ilimitada de este derecho constitucional que pretenden deducible del citado art. 38 y la confrontan con la interpretación que, a su entender, ha de darse a lo que establecen los referidos preceptos de la Ley impugnada.

El art. 38 de la Constitución dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa --al tiempo que la defensa de la productividad, que a su vez puede suponer un límite a aquélla-- de acuerdo con las exigencias de la economía general, entre las que hay que incluir las que pueden imponerse en virtud de determinados bienes o principios constitucionalmente protegidos (a alguno de los cuales ya nos hemos referido con anterioridad, arts. 40, 128.1, 130.1) y, en su caso, de la planificación.

El enjuiciamiento del presente motivo de inconstitucionalidad que los recurrentes reprochan a la Ley andaluza no precisa que nos detengamos, con carácter previo y general, en ahondar sobre el contenido de la libertad de empresa y sobre los límites que pueden establecerse por las normas que regulen su ejercicio, cuestión que no está exenta de graves dificultades de definición a priori con carácter abstracto y de general aplicación. Con todo, importa dejar dicho que no parece dudoso que, por lo que se refiere a la actividad empresarial agrícola, su ejercicio ha de quedar condicionado por las restricciones que a la libertad de explotación --o no explotación-- de la tierra y por los deberes positivos que en relación con la misma se impongan por la Administración, de acuerdo con las Leyes, en virtud de la función social de la propiedad rústica. En efecto, puesto que tales restricciones y deberes tienen como finalidad obtener un adecuado aprovechamiento de la tierra, no tendría sentido --antes bien, sería contradictorio-- que, pudiendo recaer sobre el propietario, no fueran lícitas respecto del empresario, coincida o no con aquél. En otros términos, las limitaciones a la actividad empresarial agrícola son, desde el punto de vista que ahora nos ocupa, indisociables de las limitaciones a las facultades de uso y disfrute de la propiedad rústica, determinadas por la función social de esta última.

Así sucede por lo que se refiere a la impugnación del art. 2 desde este nuevo ángulo, pues --debe repetirse-- ni su carácter genérico permite presuponer una aplicación inconstitucional del mismo, ni puede tampoco interpretarse aisladamente y al margen de las específicas habilitaciones a la Administración Autonómica contenidas en la Ley, a las que se remite expresamente, sin olvidar, por lo demás, que el ejercicio de las potestades que la Ley atribuye a la Administración debe ajustarse no a cualesquiera fines de interés público, sino muy precisamente a «criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos.»

En lo que concierne al art. 18.2, la Ley impugnada se limita a habilitar a la Administración de Andalucía para señalar, en los Decretos de Actuación Comarcal, «orientaciones en materia de producción, según las características agronómicas de la Comarca y de acuerdo con la ordenación de la actuación económica general del Estado», lo que, sin necesidad de entrar a considerar ahora si ello sería lícito o no en algún caso en razón de las «exigencias de la economía general» (art. 38 de la Constitución), no pueden interpretarse en el sentido de que el precepto combatido permita por sí solo imponer forzosamente a los empresarios agrícolas un determinado tipo de cultivo o una forma determinada de conseguir los objetivos previstos o de llevar a cabo los procesos productivos, como los recurrentes entienden, y menos aún que el desconocimiento de aquellas orientaciones pueda dar lugar por sí mismo a medidas sancionadoras. Por todo ello no se acierta a comprender de qué manera puede menoscabar dicho precepto la libertad de empresa.

Por razones semejantes carece de consistencia la impugnación del art. 18.5, que prevé tan sólo medidas de fomento («ayudas y estímulos», reza el precepto) para la constitución de explotaciones agrarias de dimensiones suficientes y características adecuadas, y hasta parece contradictorio el reproche que a este precepto se hace con el núcleo de la argumentación de los recurrentes, pues éstos reconocen abiertamente y con carácter general que esta modalidad de actividad pública de estímulo de iniciativas económicas privadas no conculca en absoluto la libertad de empresa.

El art. 25 de la Ley, también impugnado, dice que «los Planes Individuales especificarán la mejora a realizar, la cifra total de sus inversiones y el plazo y ritmo de ejecución». En el alegato formulado contra el mismo resulta difícil entender si lo que se censura a este precepto es que pueda imponerse por la Administración la obligación de presentar Planes Individuales de Mejora de Fincas a ciertos particulares, en cuyo caso carece de sentido que no se impugne también el art. 21 b), y concordantes, o bien simplemente el contenido que, según la Ley, deben tener dichos Planes. En cualquier caso lo que parece que los recurrentes consideran inconstitucional es que se obligue a los empresarios agrícolas a realizar mejoras y a efectuar inversiones con arreglo a criterios empresariales que no son los suyos, sino de la Administración Autonómica, «so pena de expropiación o de imposición de sanciones». Pero es claro que tal imposición no se desprende en modo alguno del tenor literal del precepto, que más bien garantiza la libertad de los propietarios y empresarios agrícolas para elegir y realizar sus propias opciones productivas, dentro del marco de los planes comarcales de mejora, según disponen los arts. 21, b), y 26 de la Ley. Concretando el significado y alcance normativos del art. 25, el art. 26 de la Ley señala, en efecto, que «los particulares afectados podrán presentar un Plan Individual de Mejora, cuya realización se acomode a las directrices generales establecidas en el Plan Comarcal de Mejora», coincidiendo aquí de nuevo con lo dispuesto en los arts. 140 y siguientes del texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en cuyas técnicas se inspira la de Reforma Agraria de Andalucía.

Desde el punto de vista de lo que prescribe el art. 38 de la Constitución, la función social de la propiedad, al configurar el contenido de este derecho mediante la imposición de deberes positivos a su titular, no puede dejar de delimitar a su vez el derecho del empresario agrícola para producir o no producir, para invertir o no invertir. Pero es que además, como se acaba de observar, la Ley no sustrae, sino que solo limita la capacidad de elección del empresario, pues, según se deduce de lo dispuesto en los arts. 21 a 29, aquél goza de un amplio margen de decisiones en el marco de los criterios generales establecidos en los Planes Comarcales a que deben ajustarse los Planes Individuales de Mejora, de suerte que, como indica diáfanoamente el art. 26, en contra de lo que los recurrentes apuntan al impugnarlo, la Administración no podría rechazar un Plan Individual de Mejora propuesto por el empresario «cuya realización se acomode a las directrices generales establecidas en el Plan Comarcal de Mejora», por lo que mal puede decirse que este precepto despoje a los empresarios agrícolas andaluces de toda garantía de previsibilidad en cuanto a la aceptación o no por la Administración Autonómica de los Planes de Mejora de iniciativa particular. Sólo cuando el empresario no presente el Plan de Mejora o cuando el que proponga sea rechazado por no ajustarse a las directrices generales antes dichas, se podrá imponer a las fincas afectadas un Plan Individual de Mejora Forzosa. Aquí la Ley andaluza sigue en lo fundamental el camino trazado por la legislación general del Estado, señaladamente en los arts. 146 y 147 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 Ene. 1973, y en el art. 5 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, de 16 Nov. 1979. Este último precepto prescribe en concreto que los planes particulares de explotación y mejora habrán de ajustarse a las directrices que la Administración señale, con la consecuencia de que «la no presentación del plan por parte de los interesados o la no aceptación del presentado dará lugar a que sea la Administración la que redacte el plan de mejora.»

Que esta última ratio de las medidas forzosas de mejora de las explotaciones agrícolas implica la sustitución, al menos en parte, del criterio empresarial del particular por el de la Administración, no parece discutible. Pero a ello debe añadirse que la licitud constitucional de tales medidas, así como de la subsiguiente expropiación si el Plan de Mejora Forzosa no es aceptado o no es cumplido por el empresario agrícola, viene dada por su carácter de sanción legal a un previo incumplimiento de los deberes que definen la función social que las fincas rústicas están llamadas a satisfacer. En resumen, la libertad de empresa que reconoce el art. 38 de la Constitución no puede exonerar del cumplimiento de la función social de la propiedad, de lo que se sigue que las limitaciones legítimamente derivadas de esta última no infringen en ningún caso el contenido esencial de la libertad de empresa.

**6.** Examinada la Ley desde otro ángulo, los recurrentes ponen el acento de manera muy especial en la inconstitucionalidad de todos aquellos preceptos que contienen previsiones de legislación autonómica en materia expropiatoria sin remitirse en bloque a la legislación estatal. En concreto impugnan por este motivo

los arts. 19.1.2 a), 20, 28 y 42.4 y, por conexión, extienden la impugnación a los arts. 2.1 y 3. En defensa de su posición, los actores parten de la idea de que el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución ha reservado al Estado la competencia exclusiva para regular la expropiación, cualquiera que sea el rango normativo de esta regulación, con la intención de asegurar la homogeneidad de la misma en todo el territorio nacional y sin perjuicio de las competencias de mera ejecución que correspondan a las Comunidades Autónomas. Los demandantes no ignoran que el art. 15.1.2 del EAA atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía «el desarrollo legislativo y no solo la ejecución en esta materia, pero entienden que, interpretado este precepto de acuerdo con la Constitución, la competencia legislativa que el Estatuto de Autonomía reconoce a la citada Comunidad Autónoma solo puede cubrir los aspectos organizativos de la acción expropiatoria y no su regulación material que, si se hiciera por normas autonómicas, vulneraría la mencionada norma constitucional, sin que esta infracción pudiera quedar salvada por las competencias que en materia de reforma agraria corresponden a la Comunidad Autónoma (art. 18.1.4 EAA), ya que reforma agraria y expropiación forzosa no son un binomio indisoluble.

Frente a esta opinión, la representación del Parlamento de Andalucía entiende que el art. 15.1.2 del EAA, al igual que otros Estatutos de Autonomía, ha interpretado el art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución en el sentido de que este precepto reserva exclusivamente al Estado la legislación básica en materia expropiatoria, sin perjuicio de su desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas. Por su parte, los representantes del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía sostienen que «las competencias reservadas al Estado por el art. 149 de la Constitución Española no constituyen un conjunto monolítico, sino que son susceptibles de modificaciones singulares», como las que establece el art. 15.1.2 del EAA sin olvidar, en todo caso, que la Ley impugnada respeta estrictamente los principios de la legislación estatal sobre expropiación forzosa. Por último, el Letrado del Estado admite que la competencia exclusiva estatal sobre la legislación expropiatoria no es incompatible con su desarrollo por Leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas en aquellos supuestos en que la propia Ley de Expropiación Forzosa (arts. 11 y 72) se remite a otras Leyes que complementen sus prescripciones, siendo justamente a estos supuestos a los que cabe referir el desarrollo legislativo previsto en algunos Estatutos de Autonomía.

Como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, la expropiación forzosa, además de ser 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» (Sentencia núm. 166/1986, de 19 Dic., fundamento jurídico 13), constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 de la Constitución). Como tal, es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria --incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria-- en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.<sup>a</sup> impide 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, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de

utilidad pública o interés social propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari. En este sentido, es obvio que no solo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropiandi son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales. Así lo reconoce la propia Ley de Expropiación Forzosa de 1954 en los arts. 10 y siguientes y en el art. 72, que se remiten a otras Leyes especiales e incluso a normas de inferior rango, del Estado y de otros entes territoriales, bien que adoptadas estas últimas de acuerdo con la Ley, para la definición o concreción de la causa expropiandi, criterio desde luego no rectificado por la Constitución, que se limita a exigir-«... de conformidad con lo dispuesto en las Leyes» (art. 33.3)- una norma legal habilitante que establezca el supuesto de utilidad pública o interés social que legitime la privación forzosa de bienes o derechos patrimoniales. De hecho es la legislación sectorial la que, en atención a los intereses públicos que trata de satisfacer, define de manera más específica o más genérica los supuestos de expropiación y permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio regulado en la legislación general sobre la materia. Es, en definitiva, este carácter medial de la expropiación, como instrumento al servicio de fines públicos sustantivos cuya procura material corresponde a la Administración, un aspecto esencial de la cuestión planteada en el presente recurso de inconstitucionalidad, aspecto que los recurrentes soslayan, pero que debe ser tenido muy en cuenta a la hora de pronunciarnos acerca de si la Ley andaluza invade o no la competencia exclusiva del Estado para legislar sobre expropiación forzosa.

De acuerdo con las consideraciones que acaban de exponerse, no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello 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 procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia.

Las consideraciones que preceden permiten afirmar ya sin dificultad que el art. 15.1.2 del EAA no solo atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria --atribución innecesaria, por lo demás, pues está ya incluida en la competencia autonómica de autoorganización (art. 13.1 EAA)-, sino también la competencia para determinar, mediante Ley o de conformidad con ella, como prescribe el art. 33.3 de la Constitución, los supuestos legitimadores de la expropiación o causae expropiandi en aquellos casos en que así lo exija la utilidad pública o el interés social vinculado al ejercicio de sus propias competencias. En este orden de cosas, la reforma agraria es ciertamente un objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Andalucía entendida como «la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de desequilibrios territoriales» (art. 12.11 EAA), pero es también y sobre todo, en lo que ahora importa, una materia -«la reforma y desarrollo del sector agrario» y «la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales» (art. 18.1.4)- reservada a la exclusiva competencia de Andalucía, en cuyo ejercicio corresponde al legislador autonómico decidir si concurren los presupuestos constitucionales que justifican la identificación de casos y causas específicas de expropiación y cuáles sean éstos.

De acuerdo con las consideraciones generales que anteceden, procede examinar ahora la impugnación de los diversos preceptos de la Ley de Reforma Agraria a los que los recurrentes achacan la infracción de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la Constitución.

De ellos, el art. 28, último inciso, y el art. 52 se recurren porque, sin perjuicio de que ambos preceptos autonómicos reenvían a la legislación general del Estado sobre expropiación forzosa (como, por lo demás, es



la regla en otros muchos preceptos de la Ley: así, por ejemplo, en los arts. 5.2, 15.1 y 3, 42.5, 43.4 y 57), contienen además una referencia genérica a las disposiciones de desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma. Es verdad que, analizado en su contexto, estos dos preceptos no se están refiriendo a las competencias del Parlamento de Andalucía para establecer la causa expropiandi. Pero ello no es suficiente para tacharlos de inconstitucionales, puesto que, si las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado, a la que expresamente se remiten las normas de la Ley andaluza que ahora examinamos, nada impide a la Comunidad Autónoma legislar sobre otros aspectos, tales como los organizativos, en relación con las expropiaciones que la Ley impugnada considera necesarias para actuar las competencias de reforma y desarrollo agrario en Andalucía. Por lo demás, es evidente que los preceptos impugnados no establecen ninguna regulación sustantiva propia, ni prejuzgan tampoco cuál haya de ser el contenido del desarrollo legislativo autonómico a que se refieren, lo que pone de manifiesto con igual evidencia que por sí mismos no invaden competencia estatal alguna y, en consecuencia, no son inconstitucionales.

El art. 19.1.2 a) no crea un nuevo supuesto de expropiación, distinto de los ya establecidos en la legislación del Estado, en concreto, en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, sino que se limita a concretar, en relación con las actuaciones de ámbito comarcal, cuáles son las fincas inmediatamente expropiables por incumplimiento de la función social de la propiedad, concreción que en la Ley estatal antes dicha (art. 5) queda remitida con escasas restricciones [las del art. 2.1 c)] al Ministerio de Agricultura. Ello no supone sino la definición de una causa expropiandi en una materia --desarrollo y reforma agraria-- atribuida a la competencia de la Comunidad Autónoma, por lo que es obvio que el precepto que ahora nos ocupa no invade las competencias del Estado sobre legislación expropiatoria.

El art. 20, que especifica la declaración general del art. 3 de la Ley, prevé la posibilidad de acordar la expropiación del dominio o del uso de una finca como sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, remitiéndose para ello en sus diferentes apartados, sin excepción, a la legislación general del Estado. El precepto transcribe incluso una buena parte de la regulación contenida en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, sin otras alteraciones que las relativas, de un lado, a los órganos que pueden declarar la finca como manifiestamente mejorable y ejercer la potestad expropiatoria (antes el Consejo de Ministros, ahora el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía) y, de otro, a los organismos públicos beneficiarios de la expropiación, que en la Ley impugnada es el organismo propio de la Comunidad Autónoma, el IARA, en sustitución de los señalados por la legislación del Estado, IRYDA e ICONA. Modificaciones ambas del alcance puramente organizativo que no necesitan mayor justificación una vez asumidas las competencias sobre reforma y desarrollo agrario por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Por ello, tampoco se infringe aquí la competencia estatal de legislación sobre expropiación forzosa, sin que sea atendible el argumento que, subsidiariamente, funda la inconstitucionalidad de precepto en la incorrección técnica que supone transcribir la legislación estatal, pues, como este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones, que por conocidas no es preciso recordar ahora, tal incorrección, en su caso, no es motivo suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que incurran en la misma.

Por lo que se refiere a la impugnación de los arts. 28 y 42.4, los actores argumentan como sigue: «El art. 28 en cuanto regula asimismo una materia expropiatoria sin atenerse además a los términos de los arts. 150 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario Estatal y 7 y 9 de la Ley 34/1979, es inconstitucional. Idéntica consideración cabe hacer, en fin, respecto del art. 42.4». Ninguna de tales afirmaciones es correcta. Pues, en efecto, el art. 28 no regula materia expropiatoria alguna, sino que se limita una vez más a prever un supuesto expropiatorio, que es sustancialmente idéntico al contemplado en los arts. 1.50 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, sin que aquel precepto innove, salvo en lo que afecta a los aspectos organizativos, la regulación estatal de la garantía expropiatoria, a la que, una vez definida la causa expropiandi y el tipo de expropiación a que da lugar, se remite en bloque, con la salvedad del desarrollo legislativo de la Comunidad Autónoma, a la que ya nos hemos referido. Por consiguiente y por las razones expuestas, tampoco este precepto es inconstitucional. Otro tanto hay que decir del art. 42.2 que solo contempla otro caso en el que la expropiación forzosa es posible, traslación por lo demás del previsto en el art. 113.1 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario al ámbito de los intereses autonómicos, «sin perjuicio de las competencias del poder central en esta materia», relativa a la transformación económica y social de grandes zonas, como se cuida de salvar el apartado 1 de la disposición autonómica recurrida, y estando, en todo caso, en las expropiaciones que por este motivo se lleven a cabo, «a lo dispuesto en la legislación general del Estado en la materia», como expresamente admite el apartado 4.º de la citada disposición



autonómica. Ninguno de los dos preceptos es, por tanto, inconstitucional.

**7.** Tampoco son consistentes las impugnaciones de ciertos preceptos de la Ley andaluza porque inciden en las bases y ordenación de la actuación económica general del Estado, que el art. 18.1 del propio Estatuto de Autonomía establece como límite al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura y ganadería, reforma y desarrollo agrario y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales.

El reproche que, desde este ángulo, se hace a la Ley descansa en la idea de que toda la legislación estatal sobre reforma y desarrollo agrario, incluida la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, es reconducible a los aspectos básicos y de ordenación de la actuación económica, no ya específicamente agrícola, sino general, que compete al Estado, por lo que, a decir de los actores, no es lícito siquiera que la Ley Autonómica introduzca modulaciones o modificaciones parciales y secundarias en aquella legislación. Es obvio que esta tesis ha de ser rechazada, so pena de reducir literalmente a la nada las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma en dicha materia, que su Estatuto le reconoce, de acuerdo con la Constitución.

Así, no se alcanza a comprender en qué medida puede incidir en las bases o en la ordenación económica general el art. 4 de la Ley recurrida, que diferencia, a sus efectos, las obligaciones que recaen sobre el propietario y sobre el titular de la explotación de una finca rústica, de manera parcialmente distinta, aunque fundada en los mismos principios de asignación de responsabilidades, a la establecida en los artículos 5.3 y 6.4 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

No puede aceptarse tampoco la afirmación de los recurrentes de que constituya un aspecto básico o relativo a la ordenación general de la economía el que los asentamientos de agricultores en tierras públicas se produzcan prioritariamente por concesión administrativa, como señala el art. 29 de la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario, y solo en casos limitados según otras formas o títulos jurídicos, en vez de indistintamente por aquélla o éstos, como establece el art. 56 de la ley Andaluza de Reforma Agraria; o que sea inconstitucional por dicha razón el art. 57, párrafo 3.º, de esta última, que introduce alguna modificación de detalle --y ni siquiera de principio-- en relación con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sobre las causas de caducidad de la concesión administrativa de tierras públicas para asentamientos agrícolas; o, por último, que invada las referidas competencias estatales el art. 65 al regular el orden de preferencia para tales asentamientos de manera distinta a como lo hace el artículo 25.3 de la citada Ley estatal.

Ninguna de estas normas, que en parte introducen modificaciones de índole social y en parte solo correcciones de mera técnica jurídica a lo ya dispuesto por las citadas leyes estatales, alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica 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. 18.1 EAA, en conexión con lo que establece el art. 149.1.13.ª de la Constitución.

**8.** Otro de los motivos del recurso se funda en la vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil ex art. 149.1.8.ª de la Constitución.

Esta pretendida inconstitucionalidad se imputa genéricamente a toda la Ley de Reforma Agraria, en la medida en que regula la función social de la propiedad y, en consecuencia, el derecho mismo de propiedad que, según creen los demandantes, es el núcleo de la legislación civil. Pero este argumento no es convincente. En el fondo del mismo subyace una vez más una concepción de la propiedad privada como institución unitaria, regulada en el Código Civil, que solo admite limitaciones externas a su libre ejercicio en virtud de Leyes especiales. Por el contrario, como se ha expuesto, el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la propiedad urbana, cuyas Leyes de ordenación están muy lejos de establecer solo, como los recurrentes pretenden, «medidas de policía concretas», respetando, como regulación ajena, «la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales», sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Y así ha sucedido y sucede también en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una

regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha. Así las cosas, resulta también evidente que si la Comunidad Autónoma andaluza es titular de una competencia específica para legislar en materia de «reforma y desarrollo del sector agrario», como efectivamente así es según dispone el art. 18.1.4.<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la tierra y su función social, dentro del territorio de Andalucía. De todo lo cual se desprende que la Ley de Reforma Agraria impugnada no ha invadido las competencias exclusivas que al Estado reserva el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución.

Más en concreto los recurrentes dirigen su queja, por la misma razón contra el art. 58 de dicha Ley, que se remite a la legislación general del Estado en lo relativo a las cesiones por arrendamiento y subarriendo de tierras y derechos de titularidad del Instituto Andaluz de Reforma Agraria «sin perjuicio del desarrollo legislativo que corresponda a la Comunidad Autónoma». Pero, lo cierto es que este precepto no establece regulación material alguna ni afirma siquiera la competencia autonómica sobre la regulación sustantiva de tales cesiones, sino que simplemente salva la posibilidad de una legislación autonómica de desarrollo sobre aspectos indeterminados relacionados con las mismas, que podrían ser de tipo organizativo, procedimental u otros, salvedad que en sí misma no puede reputarse inconstitucional.

También se impugna el art. 61, por entender los recurrentes que contiene un régimen sucesorio distinto del establecido en determinados preceptos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Pero, con independencia de que, como destaca la representación del Parlamento de Andalucía, los preceptos estatales aludidos (arts. 32, 35 y 41) han sido en su mayor parte derogado, por la Ley 49/1981, de 24 Dic., de Explotaciones Familiares Agrarias, a la que se remite el párrafo 2.º del art. 61 recurrido en lo referente al régimen sucesorio de las adjudicaciones de tierras públicas en propiedad, la posibilidad que en el párrafo 3.º se contempla de someter a autorización administrativa la subrogación en favor del causahabiente de las adjudicaciones a título de concesión, arrendamiento o subarriendo afecta específicamente a la transmisión mortis causa de un derecho de aprovechamiento sobre bienes o derechos públicos, y tiene por finalidad asegurar la permanencia de la causa de interés público que legitima la adjudicación. Por tanto, tampoco es posible hallar aquí una invasión de las competencias estatales en materia de legislación civil, porque el precepto autonómico impugnado se sitúa fuera de aquel ámbito material de atribuciones.

Finalmente se impugna por idéntico motivo la Disposición adicional de la Ley de Reforma Agraria que introduce un supuesto de fraude de Ley, lo que, en opinión de los recurrentes, es también materia que está reservada al Estado por el art. 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución, porque el concepto de fraude de Ley es un concepto que se «contempla en el título preliminar del Código Civil». La objeción carece de sentido por varios motivos. Ante todo, es preciso dejar constancia, como primera observación, que el fraude de Ley, en cuanto institución jurídica que asegura la eficacia de las normas frente a los actos que persiguen fines prohibidos por el ordenamiento o contrarios al mismo, es una categoría jurídica que despliega idénticos efectos invalidantes en todos los sectores del ordenamiento jurídico. En rigor ni siquiera podría sostenerse hoy que el artículo 6.4 del Código Civil, que contempla con carácter general el fraude de Ley, es una norma exclusiva de la legislación civil. El citado precepto, como la mayor parte de los que integran el título preliminar, es aplicable a todo el ordenamiento, y solo por tradición histórica, sin duda respetable, conserva en el Código Civil su encaje normativo.

No obstante lo cual, es notorio que el Estado retiene la competencia exclusiva para definir la figura y regular sus efectos jurídicos, porque es una de «las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas», de cualesquiera normas jurídicas, civiles o no, cuya definición y alcance han sido encomendados por el constituyente al legislador estatal en el párrafo 2.º del tan citado art. 149.1.8.<sup>a</sup> Pero de ello no se sigue --y ésta es la segunda y más importante observación-- que todo supuesto constitutivo de fraude deba ser previsto y regulado precisamente por una Ley del Estado. Pues, aparte de que sería absurdo exigir una expresa previsión legal de los indefinidos casos en que la aplicación de una norma puede ser defraudada, lo cierto es que la Disposición adicional recurrida se limita a prevenir ad cautelam contra una utilización fraudulenta de la Ley misma, ejemplificando un supuesto en que dicha utilización podría producirse, sin que ello sea obstáculo a la aplicación de la regla general del art. 6.4 del Código Civil, conforme a la cual deberá examinarse, en su caso, si se ha perseguido o no el resultado prohibido o contrario al ordenamiento que dicho precepto califica como fraude, con la consecuencia, prevista igualmente por el precepto estatal y por el autonómico, de no impedir la recta aplicación de la Ley que se trata de eludir. En este sentido, la Disposición adicional impugnada, aunque pudiera considerarse innecesaria, máxime cuando reitera un idéntico supuesto establecido por el art. 3.2 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, no es inconstitucional, pues no menoscaba la

competencia estatal que se considera invadida.

**9.** También se dirige el recurso contra los arts. 2, 3, 15, 19.2 y 20 de la Ley andaluza, por infracción de lo dispuesto en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, entre los que se encuentra la propiedad y su función social, pues entiende la representación actora que no puede haber funciones sociales distintas en distintas áreas del territorio nacional.

Sin embargo, esta última y radical *reductio ad unitatem* que los recurrentes proclaman no es una consecuencia que se deduzca sin más del citado art. 149.1.1.<sup>a</sup>, tampoco es inherente a la regulación constitucional de la propiedad, ni se compadece, por último, con las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía y por las Leyes conforme a la Constitución.

La función social de la propiedad, determinada de acuerdo con las Leyes, presupone la identificación de los fines de interés general que, sin perjuicio de la utilidad individual de su titular, están llamados a satisfacer los bienes objeto de dominio privado. Por lo que concierne singularmente a la propiedad inmobiliaria, es evidente que esos fines de interés general pueden justificar el empleo de distintos instrumentos jurídicos en atención a la propia localización de los bienes o en razón de las cambiantes condiciones económicas, sociales e, incluso, de orden cultural en cada parte del territorio. Por otra parte, la definición de la función social de la propiedad no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial, tesis ésta que subyace a buena parte de las alegaciones de los recurrentes y que vuelve a aflorar en relación con el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, hasta el punto de que la pretendida infracción de este precepto se considera por aquéllos unida a la del art. 149.1.8.<sup>a</sup>

A este propósito, ya hemos dicho, y conviene repetirlo ahora, que precisamente la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes. Carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social --las funciones sociales, mejor-- del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa. Por el contrario, esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses --o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad. Así hay que entenderlo en relación con la propiedad agrícola, cuya regulación no puede ser arbitrariamente separada, como ya queda dicho, de la correspondiente a la materia de reforma y desarrollo agrario desde la óptica de los intereses generales, que, en el caso que nos ocupa, compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1.4.<sup>a</sup> de su Estatuto.

Pero es que, por último, y aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, de ello no cabría concluir sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato --asimismo básica o esencial-- de todos los españoles en el ejercicio (y en el contenido) de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan dotarse, en el ámbito de sus respectivas competencias, de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera en el futuro formularse o, en su caso, los principios de dicha regulación que puedan inducirse de las Leyes estatales vigentes, de acuerdo con la Constitución. El art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Norma fundamental, como este Tribunal ha venido declarando desde la Sentencia 37/1981, de 16 Nov. (fundamento jurídico 3.º), no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida; directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma. Y si es cierto, como los recurrentes arguyen, que no todas las medidas de reforma agraria han de afectar necesariamente a la propiedad privada o a su función social, no lo es menos que corresponde a quien puede establecer aquéllas disponer las limitaciones y deberes de los propietarios a que deban dar lugar, respetando,

en su caso, las condiciones básicas del ejercicio de los derechos o de las posiciones jurídicas fundamentales, reservadas a la legislación del Estado.

Pues bien, es manifiesto que los preceptos de la Ley de Reforma Agraria que se impugnan por infracción del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución respetan los principios o bases que, en relación con la función social de la propiedad agraria, se deducen de la legislación estatal vigente en la materia, hasta el punto de que buena parte de aquéllos no contienen, como ya se ha visto, sino traslaciones de normas estatales y de las respectivas técnicas de intervención al específico ámbito autonómico, o bien remisiones en bloque a las Leyes y Reglamentos del Estado.

Así, con independencia de lo establecido en el art. 2, cuya naturaleza principal y de reenvío al resto de la Ley ya se ha analizado, los arts. 3 y 15 no recogen sino supuestos genéricos y medidas de intervención ya contempladas en la legislación estatal --expropiaciones del dominio o del uso de las fincas, planes de mejora, transformación de grandes zonas de interés general, concentración de explotaciones, asignación de tierras públicas a particulares, adquisición por compraventa de tierras--, introduciendo como única novedad las medidas tributarias de las que se ha de tratar más adelante, medidas éstas a las que también se refiere el art. 19.2, igualmente impugnado por presunta infracción del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución. Por último, el art. 20 se ajusta estrictamente, como se ha dicho con anterioridad, a la legislación del Estado, a la que expresamente se remite en algunos de sus párrafos, sin más alteraciones que el ejercicio de las correspondientes competencias por los órganos de la Administración Autonómica.

**10.** Las consideraciones precedentes permiten refutar también la genérica imputación de vulneración del principio de igualdad que se dirige contra la Ley andaluza en su conjunto. Esta pretendida infracción se habría producido, según los recurrentes, porque teniendo dicha Comunidad Autónoma las mismas competencias que el País Vasco, Cataluña y Galicia en materia de agricultura, lo que no quedaría desmentido por la específica referencia a la reforma y desarrollo agrario entre las competencias de Andalucía, la Ley de Reforma Agraria de Andalucía ha dado una interpretación al art. 18.1.4.<sup>a</sup> del EA muy diferente de la que los Reales Decretos de transferencia de servicios al País Vasco y a Cataluña han hecho de los respectivos Estatutos, pues tales Reales Decretos no atribuyen a dichas Comunidades sino muy limitadas competencias de ejecución en relación con la reforma agraria, de donde se sigue que los empresarios andaluces se hallan en peor situación que sus homólogos vascos y catalanes.

Fácilmente se advierte que el argumento carece de consistencia. Aunque fuera cierto que otras Comunidades Autónomas tienen atribuidas las mismas competencias que Andalucía en materia de agricultura, cuestión que no es preciso examinar ahora, pero que en cualquier caso depende de lo que prescriban los respectivos Estatutos de Autonomía y no los Reales Decretos de transferencia de servicios, pues éstos carecen de valor distributivo de competencias (Sentencias 87 y 88/1983, de 27 Oct.; 48/1985, de 28 Mar.; 87/1985, de 1 Jul.; 102/1985, de 4 Oct., y 95/1986, de 10 Jul., entre otras), no vulnera el principio de igualdad el hecho de que aquella Comunidad, conforme a su Estatuto, se haya dotado de una normativa propia sobre reforma agraria, mientras que otras, bien porque se consideren incompetentes en la materia como los recurrentes parecen afirmar, bien simplemente porque no lo han estimado oportuno, no hayan realizado una actuación legislativa semejante.

El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, igualdad que la Ley de Reforma Agraria impugnada respeta cuidadosamente, según ha quedado razonado.

**11.** Los arts. 49.4, párrafo 2.º, y 51, párrafo primero, son impugnados por infracción de la competencia estatal sobre la Hacienda general (art. 149.1. 14.<sup>a</sup> de la Constitución), ya que, en criterio de los recurrentes, atribuyen a la Comunidad Autónoma una disponibilidad sobre impuestos estatales no cedidos y subvenciones

con cargo a los presupuestos del Estado.

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 estén atribuidas.

En efecto, el párrafo 2.º del art. 49.4 reconoce, en ciertos supuestos, a quien transmite una finca al IARA o a otros afectados en un procedimiento de concentración de explotaciones agrarias, el derecho a percibir una subvención de hasta el 10 por 100 del precio de venta, «con independencia de los beneficios que conceden los arts. 61 y 62 de la Ley 49/1981, de 24 Dic.». Del propio tenor literal del precepto -«con independencia de...»- no puede deducirse que se haya pretendido crear un nuevo supuesto de hecho determinante del otorgamiento de los beneficios que confiere la Ley estatal. Estos últimos podrán o deberán otorgarse, en su caso, solo si la operación de aportación de tierras reúne los requisitos establecidos en los citados arts. 61 y 62 de la Ley 49/1981, que regula el estatuto de la propiedad familiar agraria. A ello se añade ahora, como beneficio suplementario, una subvención de hasta el 10 por 100 que, aunque no se declare así expresamente, no puede sino correr a cargo de los presupuestos de la propia Comunidad Autónoma otorgante. Conforme a sus competencias en materia de agricultura y reforma agraria, ésta se limita a ampliar de este modo, con sus propios recursos, los beneficios que puedan corresponder a los transmitentes según la legislación estatal, siempre que, al tiempo, concurren los requisitos establecidos en la Ley autonómica.

El art. 51, párrafo 1.º, reconoce el derecho a obtener los beneficios previstos en la legislación del Estado, que se refieren, en concreto, a la exención del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (art. 48.I.B.6 del Real Decreto legislativo 3.050/1980, de 30 Dic.), cuando el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno andaluz autorice la concentración voluntaria de explotaciones por interés privado, siempre que concurren las circunstancias que la propia legislación general establece para exigir la permuta forzosa. Ciertamente este precepto dispone el otorgamiento de unos beneficios relativos a la exención de tributos estatales en virtud de un acto autorizatorio de la Administración Autonómica. Pero, aunque otra cosa pueda parecer inicialmente, no por ello se produce una injerencia constitucionalmente ilícita de la Comunidad Autónoma en el ámbito de la Hacienda estatal. No hay, en efecto, invasión de competencias estatales, porque no es la Ley autonómica la que establece dichos beneficios fiscales, sino la legislación estatal a la que se remite. Pero además la Ley andaluza tampoco crea un nuevo supuesto al que se vincule la concesión de tales beneficios, ya que se limita pura y simplemente a transcribir el supuesto contemplado en el art. 240 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (recogido por el citado art. 48.1.B.6 del Real Decreto legislativo 3.050/1980), relativo a las concentraciones voluntarias de interés privado, que la Ley andaluza no modifica, pues solo permite autorizar tales concentraciones con los beneficios consiguientes cuando concurren las circunstancias, regladas en los arts. 261 y siguientes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, para exigir la permuta forzosa, supuesto éste respecto del que el reiterado art. 48.1.B.6 del Real Decreto legislativo 3.050/1980 concede la misma exención del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

La única modificación relevante que el precepto impugnado introduce respecto a las Leyes estatales mencionadas consiste, por lo que ahora interesa, en que, según aquél, la autorización de la concentración de explotaciones corresponde al Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en vez de al IRYDA. Pero no puede verse en ello invasión alguna de competencias del Estado, si se tiene en cuenta que el apartado B, 1.º f) del anexo al Real Decreto de transferencias 1.129/1984, de 4 Abr., ha traspasado a la Comunidad Autónoma de Andalucía los servicios y funciones del IRYDA en materia de concentraciones de carácter privado, por lo que no puede reputarse ilegítimo que su ejercicio por la Comunidad Autónoma produzca los mismos efectos financieros que el anterior ejercicio por el IRYDA, cuando los supuestos de hecho que los determinan no han sido alterados. A todo ello hay que añadir que el rendimiento en Andalucía del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, en los aspectos que ahora importa retener, ha sido cedido a aquella Comunidad Autónoma, en aplicación de lo dispuesto en el art. 57.1 b), del EAA, por la Ley 32/1983, de 28 Dic. Cae así por su base el argumento de los recurrentes, basado en la indisponibilidad por la Comunidad Autónoma sobre tributos estatales no cedidos, incluso en la medida en que tal argumento pudiera tener relevancia constitucional.

**12.** Queda por examinar, finalmente, el tercer bloque de cuestiones al que aludíamos en el fundamento jurídico 1.º, relativo al Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas. El recurso se dirige en este punto contra la totalidad de los preceptos (arts. 30 a 41 y, por conexión, arts. 3 in fine, 15, último inciso, y 19.2), que establecen y regulan como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía el impuesto antes dicho.

En síntesis, la representación actora fundamenta su alegato de inconstitucionalidad en dos motivos

principales: 1.º) La Comunidad Autónoma carece de competencia para establecer una medida tributaria de esta naturaleza, y 2.º) la nueva figura tributaria autonómica infringe la prohibición de recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. Según el primero de los motivos enunciados, se arguye que el llamado «Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas» no es, en realidad, un impuesto, sino un arbitrio con finalidad no fiscal, que la Comunidad de Andalucía no puede establecer, porque no lo permiten los arts. 157 de la Constitución, 4.1 de la LOFCA, y 56 del EAA. La segunda objeción se apoya en que el «impuesto» cuestionado grava en realidad la misma fuente de riqueza que el Impuesto sobre el Patrimonio --la mera propiedad de un bien-- o la Contribución Territorial Rústica --las rentas agrarias susceptibles de obtención, aún no producidas-- , por lo que incurre en doble imposición. Asimismo se alude tangencialmente al posible carácter confiscatorio de dicho «impuesto», contra lo ordenado en el art. 31.1 de la Constitución.

En su contestación a la demanda, el Presidente del Parlamento de Andalucía alega que el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas es un verdadero impuesto, con independencia de que tenga una finalidad no fiscal, lo que es coherente con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley General Tributaria. Tras el esfuerzo unificador que esta Ley supuso, los arbitrios con fines no fiscales no constituyen ya una categoría distinta de los impuestos, como lo demuestra el ejemplo del Impuesto Municipal de Solares. Pero, aunque ello no fuera así, la competencia de la Comunidad Autónoma para crear este nuevo tributo encuentra pleno respaldo en el art. 64.1 del Estatuto de Autonomía que prevé expresamente la posibilidad de que el Parlamento andaluz establezca «exacciones con fines no fiscales». Por otra parte, el impuesto autonómico impugnado no grava un hecho imponible ya gravado por el Estado, pues el contemplado por aquél no es la propiedad de un patrimonio ni la obtención de una renta, sino el rendimiento de una finca considerado no suficiente. No se infringe por ello el art. 6.2 de la LOFCA, que no prohíbe que diversos tributos recaigan sobre una misma materia impositiva o fuente de riqueza gravable, pues ello supondría negar de hecho a las Comunidades Autónomas toda capacidad para establecer tributos. Por último, el impuesto en cuestión no es confiscatorio, sin que pueda confundirse confiscatoriedad con progresividad del sistema impositivo.

De manera semejante, los representantes del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía rechazan que el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas no sea un impuesto, pues así se infiere de la definición del art. 26 de la Ley General Tributaria, que no exige que los hechos positivos sean los únicos capaces de generar impuestos, como es el caso del Impuesto Municipal de Solares. De otra parte, la regulación de aquel impuesto por la Ley autonómica no infringe el art. 6.2 de la LOFCA, pues el hecho imponible que establece --la no obtención durante el período impositivo del rendimiento óptimo fijado para cada comarca-- es distinto del hecho imponible del Impuesto sobre el Patrimonio y del de la Contribución Territorial Rústica. Finalmente, para contrarrestar el alegato de la confiscatoriedad, basta con examinar la escala de los tipos de gravamen que establece el art. 39 de la Ley recurrida.

También el Abogado del Estado entiende que la figura tributaria en cuestión es un auténtico impuesto, en el sentido del art. 26 de la Ley General Tributaria, siendo evidente que la propiedad de terrenos infrautilizados implica capacidad contributiva, como posesión de un patrimonio, sin que a ello sea obstáculo la persecución de fines no recaudatorios, ya que tales fines están previstos y permitidos por el art. 4 de la citada Ley General Tributaria. En segundo lugar, considera el representante del Estado que el art. 6.2 de la LOFCA no prohíbe la imposición autonómica sobre la misma fuente de riqueza o materia impositiva ya gravada por el Estado, sino solo la duplicidad del mismo hecho imponible, que en el presente caso no concurre, ya que lo que el nuevo impuesto grava es la renta virtual de la propiedad, con los efectos de apropiación de plusvalías especulativas y costes sociales que comporta, hecho imponible cuya diferenciación es conforme a los principios de proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad.

**13.** Examinados los términos en que las partes han planteado la controversia y delimitado así el objeto del presente motivo de impugnación, conviene centrar ahora la atención en el argumento principal alegado por los recurrentes, según el cual la figura tributaria que la Ley de Reforma Agraria establece, por no responder a finalidades estrictamente recaudatorias, no es ni puede ser un verdadero impuesto, sino que se trata más bien de una exacción o arbitrio con finalidad no fiscal que, en su criterio, carece de cobertura constitucional como fuente de financiación propia de las Comunidades Autónomas.

Es cierto que la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente, arts. 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales



constitucionalmente ordenados. Por otra parte, dicha función está expresamente enunciada en el art. 4 de la vigente Ley General Tributaria, según el cual «los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumentos de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional». A ello no se opone tampoco el principio de capacidad económica establecido en el artículo 31.1 de la Constitución, pues el respeto a dicho principio no impide que el legislador pueda configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones extrafiscales.

Sentado lo anterior, es preciso determinar si la función extrafiscal de los tributos tiene o no lícito acomodo en el ámbito del poder tributario autonómico. La respuesta ha de ser también afirmativa. Pues, en efecto, ni en la Constitución ni en la LOFCA existe precepto alguno que prohíba a las Comunidades Autónomas actuar su potestad tributaria --y, en concreto, su poder de imposición-- en relación con la consecución de objetivos no fiscales. Antes bien, la Constitución concede autonomía financiera a las Comunidades Autónomas «para el desarrollo y ejecución de sus competencias» (art. 156.1), lo que permite admitir la facultad de aquéllas para utilizar también el instrumento fiscal --como parte integrante de su autonomía financiera-- en la ejecución y desarrollo de todas las competencias que hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía y respecto de las cuales dicha utilización sea necesaria. Con ello hay, en definitiva, un implícito reconocimiento constitucional del principio de instrumentalidad fiscal en la esfera de la imposición autónoma. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal, pero ello ha de llevarse a cabo dentro del marco de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (art. 31), de la Ley Orgánica que regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 de la Constitución) y de los respectivos Estatutos de Autonomía.

Por lo que al impuesto ahora cuestionado concierne, hay que convenir, desde luego, y en ello todas las partes son contestes, que la Ley de Reforma Agraria lo ha configurado como un tributo con finalidad no predominantemente recaudatoria o extrafiscal, como lo prueban, al menos, dos circunstancias. La primera es que, a medida que se logra la finalidad perseguida, es decir, la correcta utilización de las fincas rústicas, disminuye su virtualidad recaudatoria; la intentio legis del tributo no es crear una nueva fuente de ingresos públicos con fines estrictamente fiscales o redistributivos, sino disuadir a los titulares de propiedades o de empresas agrícolas del incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra que la propia Ley define o, dicho en términos positivos, estimular a aquéllos para que obtengan de sus propiedades los rendimientos económicos y sociales que les son legalmente exigibles. La segunda consiste, en coherencia con la anterior, en que la ley exige precisamente del pago del tributo las fincas rústicas o explotaciones agrarias que se encuentren ya «sometidas a un plan de mejora o intensificación de cultivos, tanto de carácter forzoso como voluntario, aprobado por la Administración Autónoma y en fase de ejecución» (art. 36.7).

Los recurrentes sostienen, sin embargo, que los impuestos, para merecer dicha calificación han de gravar hechos positivos, no hechos negativos, como es el caso del, a su juicio, «mal llamado impuesto sobre tierras infrautilizadas», que no grava «la percepción de una renta, sino la no producción de una renta». Con esta tesis se viene a cuestionar por tanto, no solo la naturaleza impositiva de este nuevo tributo autonómico, sino también su licitud constitucional a la luz de lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Constitución en relación con el principio de capacidad económica.

Por las razones antes dichas, el Tribunal no puede compartir el argumento de los recurrentes ni la conclusión de inconstitucionalidad del tributo creado por la Ley andaluza. Como ya hemos señalado, es constitucionalmente admisible que el Estado, y las Comunidades Autónomas 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 Constitución preconiza o garantiza. Basta que dicha capacidad económica exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que aquel principio constitucional quede a salvo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no resulta difícil concluir que el Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas no lesiona el principio de capacidad económica solo porque recaiga sobre la utilización insuficiente o la obtención de rendimientos inferiores al óptimo legalmente señalado para las fincas rústicas, pues este hecho de significado social y económicamente negativo --que el legislador andaluz pretende combatir o corregir, entre otras medidas, a través del instrumento fiscal-- es por sí mismo revelador de la

titularidad de una riqueza real o potencial o, como señala el Letrado del Estado, de una renta virtual cuya dimensión mayor o menor determina la mayor o menor cuantía del impuesto. Este hecho excluye también por sí solo el pretendido carácter confiscatorio del tributo, objeción en la que los recurrentes no insisten y que, careciendo de todo fundamento, nos exime de mayores consideraciones.

**14.** Como ya queda dicho, en el escrito de recurso se reprocha también al Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas la violación de la prohibición de doble imposición que el art. 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas enuncia en los siguientes términos: «Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado». La doble imposición se produciría, según los recurrentes, en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, de un lado, y con la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, de otro.

En nuestro análisis debemos descartar, de entrada, la referencia que los recurrentes hacen a la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, puesto que, desde la vigencia de la Ley 44/1978, de 8 Sep., el mencionado gravamen es un tributo local (regulado hoy en los arts. 232 y siguientes del Texto Refundido del Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 Abr.) al que no es aplicable, por tanto, el citado art. 6.2 de la LOFCA que solo prohíbe la duplicidad de tributación, por los mismos hechos imponible entre tributos autonómicos y tributos estatales, pero no entre aquéllos y los tributos propios de las Haciendas Locales.

Sentado lo anterior, la representación actora estima que la finalidad del art. 6.2 de la LOFCA consiste en evitar «una doble imposición económica», lo que le permite sostener que «el hecho de que exista un impuesto estatal que tome como hecho imponible una determinada materia impositiva imposibilita el que las Comunidades Autónomas establezcan impuestos que recaigan sobre esta misma materia, ya sea total o parcialmente». Y ésta sería cabalmente la interdicción que ha resultado vulnerada, a su entender, por el nuevo tributo autonómico, confrontado con el impuesto estatal que grava el patrimonio de las personas físicas. Mas tales afirmaciones resultan infundadas, porque arrancan de una identificación entre los conceptos de materia imponible y hecho imponible que conduce a una interpretación extensiva del art. 6.2 de la LOFCA, notoriamente alejada del verdadero alcance de la prohibición que en dicha norma se contiene. Por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico. Por el contrario, el hecho imponible es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso «para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria», según reza el artículo 28 de la vigente Ley General Tributaria. De ahí que, en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponible, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes.

De acuerdo con las precisiones anteriores, parece incuestionable, según resulta incluso de los propios términos literales del precepto, que el art. 6.2 de la LOFCA no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado, porque, habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales, ello conduciría, como se destaca por los representantes del Parlamento y Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y por el Letrado del Estado, a negar en la práctica la posibilidad de que se creen, al menos, por el momento, nuevos impuestos autonómicos. Lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponible, estrictamente.

Planteadas así la cuestión, la comparación del art. 31.1 de la Ley andaluza con el art. 2, párrafo 1.º, de la Ley 50/1977, reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio, pone de manifiesto que los hechos imponible que ambas normas contemplan son notoriamente distintos.

En el primer caso, «constituye el hecho imponible del impuesto la infrautilización de las fincas rústicas, por no alcanzar en el período impositivo el rendimiento óptimo por hectárea fijada para cada comarca en el correspondiente Decreto de Actuación Comarcal», excluyéndose del mismo, por no considerarse legalmente infrautilizadas, «las fincas rústicas durante los períodos impositivos en los que no pueda técnicamente realizarse, total o parcialmente, un ciclo de producción agraria». En el segundo caso, «constituye el hecho imponible del impuesto la propiedad de toda clase de bienes y la titularidad de derechos de contenido económico atribuibles al sujeto pasivo, conforme a los preceptos de esta Ley, en el momento del devengo». Estos dos conceptos legales, que se refieren predominantemente al elemento objetivo del presupuesto de hecho de cada tributo, marcan las diferencias existentes entre el impuesto autonómico y el impuesto estatal,



pues es obvio que no cabe identificar la «infrautilización» de fincas rústicas --hecho imponible del impuesto andaluz-- con la «propiedad» de todo tipo de bienes, aunque entre ellos se encuentren las fincas rústicas, que es el hecho que grava el impuesto estatal. De todo lo cual se deduce que la Ley andaluza no ha infringido el art. 6.2 de la LOFCA, debiendo ser rechazada, en consecuencia, la imputación inconstitucionalidad que por este motivo formulan los recurrentes.

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 26 Mar. 1987.