

# Propiedad privada y límites de la Reforma Agraria Andaluza

por

Francisco Capilla Roncero\*

SUMARIO: I. La Ley Andaluza de Reforma Agraria. II. La propiedad privada como institución civil y la reforma agraria. III. La reforma agraria y la propiedad como derecho fundamental. IV. Reforma agraria y expropiación forzosa. V. El respeto del contenido esencial del dominio y su configuración de acuerdo con la función social. VI. Consideración final.

## I. La Ley andaluza de Reforma Agraria

La Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria contiene los instrumentos y define los objetivos concretos que, a juicio del Parlamento de Andalucía, se han considerado idóneos para dar cumplimiento al empeño asumido por los órganos andaluces de autogobierno como uno de los "objetivos básicos" a perseguir: "La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales" (Art. 12-3, 11º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en lo sucesivo EAA). Simultáneamente, se da de manera parcial impulso al mandato que la Constitución impone a los poderes públicos (tanto centrales como autonómicos) de atender "a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles" (Art. 130-1 de la Constitución). Lo cual no implica que la Ley andaluza de Reforma Agraria (LARA) agote la panoplia de medidas que han de ponerse en marcha para dar cumplimiento a los mandatos constitucional y estatuto-

\* Profesor Titular de Derecho Civil. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Sevilla.

tariamente impuestos. Es sólo un elemento, aunque básico, que ha de ser seguido de una política encaminada a hacer realidad la consecución de los objetivos marcados.

De lo dicho claramente se desprende a mi juicio que corresponde a los órganos de la Junta de Andalucía, la adopción de las medidas adecuadas tendentes a hacer realidad la tal reforma agraria, al menos como planteamiento general, sin perjuicio de que en el ejercicio de tal poder concurren también los órganos del Estado. Con ello se da cumplimiento a una Ley orgánica: la que contiene el Estatuto de Autonomía.

Aceptado ese planteamiento general, surgen sin embargo inmediatamente graves problemas en la delimitación del tipo y grado de las competencias de los poderes públicos autonómicos y centrales en materia de reforma agraria. Y ello como consecuencia del reparto de competencias que se configura en la propia Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Existiendo, pues, un reparto de las competencias, fácil es comprender que la Comunidad Autónoma encuentra algunas importantes limitaciones a la hora de delinear un modelo propio absolutamente diferente para procurar la reforma agraria en Andalucía.

Tales limitaciones de las competencias de la Comunidad Andaluza en materia de reforma agraria, son numerosas y, por ello, en las breves páginas que siguen no cabe analizar, con mínimos visos de exhaustividad, las principales cuestiones concernientes a todas ellas. Por ello, y por razones de competencia profesional, me centro en un breve apuntamiento sobre las limitaciones que han pesado y pesan sobre el Parlamento Andaluz a la hora de elaborar la mencionada Ley, como consecuencia de quedar afectada de resultas de ella una institución central de nuestro Derecho privado: la propiedad privada (en este caso de la tierra).

Si la reforma agraria afecta a la propiedad privada de la tierra, como efectivamente lo hace, se plantean inmediatamente numerosas dudas acerca del tipo y grado de competencias que el legislador andaluz puede asumir. Dudas que se extienden a varios frentes que es preciso analizar por separado.

## II. La propiedad privada como institución civil y la reforma agraria

Como acabo de indicar, la reforma agraria afecta al régimen jurídico de la propiedad de la tierra. Y lo hace al menos en dos frentes de forma clara: de una parte, introduce una serie de límites y condicionamientos al contenido de poder del propietario (más en general, del explotador de la tierra); de otra parte, se ariculan vías de expropiación (esto es, de desappropriación forzosa), necesarias para conseguir el resultado programado con tal reforma agraria (ya por la vía de intimidar al actual propietario con la amenaza de las expropiaciones si no se somete de las normas

reformadoras, cuanto con la finalidad de realizar el necesario acopio de tierras que se destinan a efectuar reasignaciones, de manera que la titularidad de las explotaciones pase a manos de "nuevos" protagonistas).

Si ello es así, y queda pues afectada la propiedad de la tierra, queda en consecuencia afectada la propiedad como institución civil. Y no una institución civil cualquiera, ya que, en grandísima medida, el cuerpo central de nuestro Derecho privado, el Código Civil, bajo el nombre de propiedad se refiere fundamentalmente a la propiedad de la tierra, como es habitual poner de relieve. Es más, también resulta frecuente la afirmación, entre quienes de ello se ocupan, de que el centro en torno al cual gira la estructura del Código Civil es precisamente la institución del dominio. La resultante es clara: la reforma agraria afecta a una institución civil capital, casi la institución civil por excelencia.

Partiendo de dicha premisa, se desarrolla el siguiente razonamiento. Si la reforma agraria afecta a una institución civil, hay que preguntarse si los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas tienen competencia para legislar sobre ello. Es así que en el artículo 149-1 regla 8ª de la Constitución se especifica el modo en que el poder central se reserva las competencias en materia de legislación civil; luego habrá de analizarse y aplicarse dicho precepto constitucional a la vista del caso concreto para decidir sobre la cuestión.

El mencionado artículo de la Constitución establece, como regla general, que la legislación civil es competencia del poder central. Ello sólo quiebra como excepción, respecto de aquellas Comunidades Autónomas que posean Derecho civil propio (el denominado Derecho foral): tales comunidades pueden **conservar, modificar y desarrollar** su Derecho foral, salvo algunas cuestiones que **en todo caso** quedan atribuidas al poder central, entre las cuales no se encuentra lo relativo al régimen jurídico de la propiedad. Según tal esquema, y aparte las incertezas existentes acerca del contenido material de las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades con Derecho foral, no parece que haya inconveniente en que esas comunidades puedan dictar disposiciones de rango legal en lo concerniente al régimen jurídico de la propiedad privada, incluida, pues, la propiedad de la tierra. Todo ello a salvo, claro está, de los límites sobre las competencias de tales Comunidades dimanantes de causa diferente de la que obedece al hecho de ser la propiedad privada una institución civil de capital importancia.

El caso, sin embargo, es que Andalucía no se encuentra entre los territorios con Derecho civil propio, sino que está sometida a la vigencia del Derecho común. En consecuencia, se podría concluir, la Comunidad Autónoma Andaluza no podría asumir competencias legislativas que afecten al régimen jurídico de la propiedad de la tierra en cuantío institución civil.

A pesar del rigor lógico que, aparentemente, preside la anterior argumentación, no creo, sin embargo, que sea compartible en lo relativo a la posibilidad de la asunción de competencias legislativas por la Comunidad Andaluza en materia de reforma agraria, siendo varias las razones que, a mi juicio, abocan a este resultado.

En primer lugar, el sentido del artículo 149-1, regla 8ª de la Constitución, no creo que impida que las Comunidades Autónomas, incluso las que carecen de Derecho foral, estén privadas de la posibilidad de asumir competencias legislativas sobre cualquier cuestión que incida en las instituciones civiles. Pues de no ser así, se vaciarían por esta vía los contenidos competenciales de tales Comunidades en importantísima medida, si se tiene en cuenta la extraordinaria amplitud de contenidos de lo que se entiende por Derecho civil, que llega al punto de merecer la consideración de Derecho común en el ordenamiento jurídico español, como proclama el artículo 49-3 del Código Civil (si bien es cierto que, como es frecuentemente puesto de relieve, esa nota del Derecho civil como Derecho común se encuentra en la actualidad muy erosionada). Pienso, por el contrario, que tal precepto ha de ser explicado en otro contexto. Su sentido se halla en poner fin a la etapa abierta en España a raíz de los llamados Decretos civil propio de la posibilidad (cegada en los mencionados Decretos) de legislar nuevamente sobre él, y no meramente de mantenerlo esclerotizado en las formulaciones que ya habían alcanzado cuando tales Decretos se dictaron (a pesar de la, en algunos casos, importante renovación que de los Derechos forales se produjo gracias a la elaboración de las Compilaciones forales, fundamentalmente durante los años sesenta y setenta).

En coherencia con ello, lo que se atribuye a las Comunidades Autónomas que poseen Derecho foral, y lo que se niega a las que carecen de él, es la competencia legislativa para regular materias civiles desde un punto de vista institucional, pero no, en mi opinión, se refiere a la posible incidencia de cualquier modo en asuntos civiles. Lo cual, claro está, introduce el problema de determinar hasta qué punto se produce o no esa regulación institucional en cada caso concreto.

Además, en segundo lugar, en lo relativo a una institución como la propiedad privada, la gran elasticidad con que se encuentra delineada por el artículo 348 del Código Civil ("derecho de gozar y disponer de una cosa...") y la remisión que el mismo se contiene al resto del ordenamiento ("... sin más limitaciones que las establecidas en las leyes") plantea la cuestión en unos términos tan vagos y generales que, de mantenerse la opinión aquí combatida, se harían ilusorias las competencias de las Comunidades Autónomas en numerosos aspectos, por el mero hecho de que pudieran rozar el régimen de la propiedad de algún tipo o categoría de bienes.

Pero, a mayor abundamiento, además de lo anterior, y sin que pueda

establecerse una relación jerárquica entre ellas, otras normas de la propia Constitución atribuyen a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en asuntos de carácter similar a los afectados por la reforma agraria. En efecto, y para las Comunidades que han tenido acceso a la autonomía por el camino más restringido, el artículo 148 de la Constitución las faculta para asumir competencias en materias tales como "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (regla 3ª), agricultura y ganadería (regla 7ª), montes y aprovechamientos forestales (regla 8ª), régimen de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma (regla 10ª), patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma (regla 16ª), etc. Materias todas ellas que, aunque cargadas de intervencionismo administrativo, implican condicionantes importantísimos al ejercicio de derechos privados de carácter civil.

Quizás el caso paradigmático en este sentido esté representado por lo referente al urbanismo, donde las Comunidades Autónomas pueden asumir la plenitud de las competencias (así lo ha hecho la andaluza en el art. 13-8 EAA), a pesar de que resulta indiscutible que la normativa urbanística es la que configura de manera esencial el contenido del derecho de propiedad del suelo urbano. El paralelismo con la normativa en materia de reforma agraria es evidente: la LARA configura parcialmente el contenido del derecho de propiedad sobre la tierra rústica; la legislación de urbanismo configura el contenido de la propiedad del suelo urbano; la segunda puede ser plenamente asumida por las Comunidades Autónomas, a pesar de afectar también a una institución civil como es la propiedad; no se comprende en base a qué argumento se puede negar lo mismo respecto a la propiedad de la tierra.

Claro es que lo dicho vale solamente desde la óptica que es ahora objeto de análisis: esto es, que por ser la propiedad una institución civil, queda fuera del alcance competencial de la Comunidad Autónoma andaluza. Otros argumentos se han esgrimido para poner en tela de juicio la competencia de la Comunidad andaluza en lo referente a la reforma agraria, que paso a analizar seguidamente.

### III. La reforma agraria y la propiedad como derecho fundamental

Tendente al mismo resultado de negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias en materias que afecten al derecho de propiedad, se puede articular otra argumentación diferente que, en este caso, no establece diferencias de trato entre los territorios con Derecho foral y los carentes del mismo. Tal argumento se puede esbozar del modo que a continuación se expone sumariamente.

Premisa fundamental del mismo es la afirmación de que la propiedad

privada, recogida en el artículo 33 de la Constitución, es un **derecho fundamental**. Lo cual está en consonancia con la tradición constitucional liberal de una parte y, de otra, tal afirmación se vería avalada por el hecho de estar incluido el artículo 33 en el Título Primero de la Constitución, que lleva por rúbrica: **De los derechos y los deberes fundamentales**.

Si se acepta tal presupuesto (continuaría esta línea de argumentación), hay necesariamente que entender que las leyes relativas a la propiedad privada han de adoptar la naturaleza de **leyes orgánicas**, pues por imperativo del artículo 81-1 de la Constitución, deben serlo las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales, entre otras cuestiones.

Reservar la regulación de ciertas materias a la competencia de las leyes orgánicas no supone solamente que hayan de observarse los procedimientos especialmente rigurosos de aprobación (como establece el art. 81-2 de la Constitución), sino que, desde la óptica que ahora interesa, tales leyes han de ser tramitadas y aprobadas necesariamente por el Congreso de los Diputados (además, lógicamente por el Senado), ya que las aludidas especialidades procedimentales se producen en dicha Cámara. Luego, en definitiva, son las Cortes Generales las únicas que pueden elaborar ese tipo de leyes, no pudiendo las Comunidades Autónomas asumir competencias legislativas en esas materias reservadas a la regulación de las leyes orgánicas.

Semejante argumentación, a mi juicio, no puede ser acogida por varios motivos, siendo cuestionable desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, la consideración de la propiedad privada como derecho fundamental no es un dato seguro, y sobre el que es posible que no quepa una solución unívoca. No faltan, de una parte, opiniones contrarias a calificar la propiedad privada como tal derecho fundamental (vgr. V. L. Montés, *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Madrid, 1980), frente a otras opiniones que sostienen lo contrario (como A. E. Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, 1984, pp. 389-390 y, extensamente, 418 y ss.). La conclusión es dudosa, fundamentalmente porque el sentido que anima y la finalidad perseguida por estas opiniones divergentes, pueden justificar esas afirmaciones contradictorias, sin que necesariamente impliquen descalificación recíproca.

Efectivamente, desde el punto de vista de la filosofía jurídica atendiendo al texto de la Constitución española, seguramente es plenamente compartible la opinión que considera que la propiedad privada ha de ser reputada en España auténticamente un derecho fundamental, si bien precisando que ello no significa que la propiedad privada de la Constitución sea la propiedad privada que se consagró con el triunfo de las revoluciones liberales.

Mas, por otra parte, creo que es admisible la idea según la cual la propiedad privada no debe incluirse entre los derechos fundamentales a

los efectos de la reserva de ley orgánica que se formula en el artículo 81-1 de la Constitución. Finalidad que es verdaderamente perseguida por quienes niegan que la propiedad merezca la consideración de derecho fundamental.

Es admisible excluir la propiedad privada del elenco de derechos cuyo desarrollo queda reservado a las leyes orgánica en base, incluso, a un argumento puramente literal: la conexión que es posible realizar entre el artículo 81-1 y la rúbrica de la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución. En efecto, el artículo 81-1 reserva a la competencia de la de los "derechos fundamentales y libertades públicas", enunciando que coincide literalmente con la rúbrica de la mencionada Sección, comprensiva de los artículos 15 a 29 de la constitución. El precepto donde se regula propiedad privada, el artículo 33, se encuentra en la Sección Segunda, que lleva por rúbrica **De los derechos y deberes de los ciudadanos**.

Estas afirmaciones pueden venir tachadas bajo la consideración de que son excesivamente formalistas, pero cumplen una indudable función: restringir el ámbito de la reserva de ley orgánica, con la finalidad de impedir que la práctica totalidad de las materias reguladas por normas de rango legal queden excluidas del ámbito de las leyes ordinarias. Si así no fuera, casi se podría prescindir de las leyes ordinarias, pues casi todas habrían de ser orgánicas. Además, como efecto ulterior, quedaría también excluida en la práctica la posibilidad de acudir a la delegación legislativa, puesto que no pueden ser objeto de delegación las materias mencionadas por el artículo 81-1 de la Constitución, según dispone el artículo 82-1 de la misma. Finalmente, por último, los techos competenciales (en expresión que, aunque criticable, se ha impuesto) de las Comunidades Autónomas quedarían automáticamente rebajados en contradicción incluso con los propios dictados del artículo 148 de la Constitución y los correspondientes de los Estatutos de Autonomía de los diferentes territorios, donde se asignan competencias legislativas, incluso exclusivas a los órganos autonómicos de autogobierno.

En resumen, el diseño constitucional no parece compatible con la extrema interpretación criticada, más allá de simples argumentos literales.

Por otra parte, este modo de ver las cosas contrario a entender que la reserva de ley orgánica se extienda a todas las materias comprendidas en el Título Primero de la Constitución, ha sido avalado por el Tribunal Constitucional, precisamente resolviendo un recurso donde se plantearon problemas atinentes al derecho de propiedad.

En efecto, en la Sentencia de 2 de diciembre de 1983 (la que resolvía sobre la expropiación de Rumasa) se planteó la constitucionalidad de la utilización del Decreto-ley, siendo así que, en opinión de los recurrentes, se afectaba con tal disposición al contenido del derecho de propiedad, que por estar incluido en el Título Primero de la Constitución, habría

de considerarse al margen de la posibilidad de tal tipo de norma, por disposición del artículo 86-1. En el análisis de tal precepto intenta el Tribunal Constitucional precisar el alcance de dicho límite a la utilizabilidad del Decreto-ley, examinando dos posibles interpretaciones extremas que considera rechazables. En particular, por lo que el sentido de estas páginas importa, rechaza una interpretación restrictiva del ámbito de utilización del Decreto-ley, según la cual no pueden ser objeto de tal tipo de normas las materias reservadas a Ley orgánica. Es decir, que, según esta interpretación rechazada, las materias excluidas del Decreto-ley son las mismas que están reservadas a leyes orgánicas. Luego, una de dos: a la vista del discordante tenor literal del artículo 86-1 respecto del 86-1); o bien se equiparan a su entendimiento más estrecho (el que se desprendería del artículo 81-1). El Tribunal Constitucional no lo admite, aduciendo que no es aceptable la coextensión de los mencionados preceptos. Lo cual significa que es más amplio el ámbito de las materias excluidas del Decreto-ley, que el de las materias que quedan reservadas a las leyes orgánicas. Y esa diferencia de ámbito parece cifrarse (como parece desprenderse del tenor del Fundamento Jurídico Octavo de la citada sentencia) en que la reserva de ley orgánica no se extiende a todos los derechos y libertades del Título Primero de la Constitución. Luego, parece la conclusión necesaria, se ciñe solamente a las materias comprendidas en la Sección Primera del Capítulo Segundo del citado Título.

La conclusión, entonces, que a mi juicio se impone es la de entender que el régimen jurídico de la propiedad privada no es materia reservada a las leyes orgánicas, desapareciendo, pues, ese posible obstáculo a la asunción de competencias legislativas en materia de reforma agraria por la Comunidad Autónoma Andaluza.

Pero, incluso si se considerara preferible entender que la reserva de la ley orgánica afecta también al derecho de propiedad, ello no significa que cualquier regulación o norma que afecte a cualquier modo al derecho de propiedad, o a cualquier otro derecho fundamental, habrá que revestir necesariamente los requisitos de las leyes orgánicas. Y ello porque, a mi juicio, la reserva de ley orgánica ha de entenderse referida a la regulación y desarrollo generales e institucionales de los principios y derechos en cuestión, y no extendiéndose a cualquier regulación que incida de modo más o menos directo sobre los mismos. Lo cual se extrae de la interpretación que entiendo ha de darse a la noción de **contenido esencial** de tales derechos, contemplada por el artículo 53-1 de la Constitución y que es seguidamente objeto de análisis. Antes, sin embargo, se aborda la problemática que puede plantear la LARA como consecuencia de la posibilidad de que afecte a la figura de la expropiación forzosa.

#### IV. Reforma agraria y expropiación forzosa

Para concluir este breve análisis de los posibles límites a las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma Andaluza en materia de reforma agraria, como consecuencia de quedar afectada la institución del dominio por la LARA, desde el punto de vista de distribución de las mismas entre el poder central y el autonómico, es imprescindible hacer una referencia, necesariamente breve también, al modo en que tal cuestión resulta afectada a consecuencia de quedar afectada la institución expropiatoria en el texto andaluz.

Es este precisamente uno de los puntos más espinosos con que se enfrenta el texto aprobado, ya que en lo referente a la potestad legislativa en materia de expropiación forzosa parece indudable la existencia de una reserva expresa en favor del poder central.

En efecto, el artículo 149-1, regla 8.<sup>a</sup> de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado en lo referente a "legislación sobre expropiación forzosa"; siendo de destacar que en este caso, a diferencia de lo que ocurre con algún otro de los comprendidos en la propia regla 8.<sup>a</sup> citada, no se precisa que el poder central se reserve la competencia legislativa de establecer las bases y la legislación básica, o se haga alguna salvedad que ponga de relieve el tipo de competencia asumible por las Comunidades Autónomas.

Por su parte, el artículo 15-1 regla 2.<sup>a</sup> EAA atribuye a la Comunidad Autónoma las competencias de "desarrollo legislativo y la ejecución" en materia de "expropiación forzosa", "en el marco de la regulación general del Estado".

Puesto todo ello en relación con el artículo 33-3 de la Constitución, de donde puede desprenderse la existencia de una reserva de ley en materia de expropiación forzosa (así lo afirma el Tribunal Constitucional en la anteriormente citada sentencia, si bien con el matiz de que puede utilizarse el Decreto-ley salvo para regular la expropiación de manera que el propietario quede privado de garantías de la expropiación), resulta que en materia de expropiación forzosa existe una reserva de ley emanada del poder central, sin que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias legislativas al respecto.

La anterior es, a mi juicio, la interpretación más clara. Pero no debe descartarse la posibilidad de que la cuestión se entienda parcialmente corregida en el sentido de reservar al poder central la potestad legislativa sobre la regulación básica de la institución expropiatoria.

En cualquier caso, y aun manteniendo la preferencia de la primera de las interpretaciones propuestas, es dudoso que se vea a las Comunidades Autónomas la posibilidad de dictar disposiciones de rango de ley en

materia de expropiación forzosa, si tales normas se mueven dentro del marco que se desprende de la legislación general del Estado en la materia. Es decir, que la reserva de ley del poder central en materia de expropiación forzosa, acaso sea compatible con la existencia de leyes autonómicas que se refieran también a la expropiación, siempre y cuando éstas últimas sigan las pautas marcadas por las primeras.

De acogerse la opinión formulada, quedaría descartada la prosperabilidad de un posible recurso de inconstitucionalidad contra la LARA que se amparase en el rango formal de la misma, en base al argumento de que la Comunidad Autónoma Andaluza no puede dictar normas con rango de ley que afecten a la expropiación forzosa. En suma, se trata de la constitucionalidad formal de la LARA.

En apoyo de la opinión expuesta, en el sentido de que no queda vedada a las Comunidades Autónomas la posibilidad de dictar normas con rango de ley, aunque se afecte a la expropiación forzosa (siempre que respeten materialmente las leyes generales en materia, o que remitan a la regulación general de los supuestos y procedimiento esencial expropiatorio), se puede aducir una razón de congruencia con la asunción, por la Comunidad Andaluza, del empeño de procurar la consecución de la reforma agraria.

En efecto, gozar de competencias exclusivas en materia de agricultura y ganadería con el objetivo básico de procurar la reforma agraria, por las consideraciones vertidas en las primeras páginas de este trabajo, implica necesariamente hacer uso del instrumento expropiatorio, y además de una forma que sirva efectivamente a la consecución de las finalidades reformistas que animan la legislación agraria andaluza.

Por todos estos motivos, considero poco deseable la prosperabilidad de un posible recurso de inconstitucionalidad fundamentado exclusivamente en el rango formal de la norma andaluza de Reforma agraria, por contener éstas disposiciones relativas a la expropiación forzosa. Cuestión distinta es que esos preceptos con rango de ley no respeten los límites materiales de la reserva existente en favor de las leyes del poder central. Cuestión a la que hago referencia a continuación de forma breve.

La tónica general de la LARA, en lo referente a los preceptos que hacen alusión a la expropiación forzosa, es la de respetar, mediante remisiones, los que pudieran llamarse "supuestos expropiatorios" (esto es, las causas que pueden dar origen a la expropiación) y también el procedimiento expropiatorio, de acuerdo con las disposiciones de las leyes generales en la materia. Básicamente, la Ley de Expropiación forzosa, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

En este sentido es relativamente fácil establecer las correspondencias entre los preceptos de la LARA que tratan de la expropiación forzosa y los supuestos y procedimientos expropiatorios que han servido en cada

caso concreto de modelo. Así, y aparte el artículo 15 LARA que se limita a enunciar el catálogo de medidas adoptables por la Administración Autónoma (mencionando, lógicamente, esa posibilidad de expropiación, pero sin especificar más, razón por la cual este precepto queda al margen), es claro que las medidas expropiatorias contempladas por los artículos 19 y 20 siguen la pauta de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables; que la expropiación a que se refiere el artículo 28 LARA está tomada de las normas correspondientes a las Comarcas Mejorables de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (especialmente artículos 150 y siguientes); finalmente, que el artículo 52 LARA remite sustancialmente a los artículos 71 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa.

Lo dicho no implica que exista una mera remisión o pura reiteración del régimen contenido en las disposiciones generales del Estado en materia de expropiación forzosa, sino que las correspondencias antes descritas precisan de alguna matización, puesto que al observador más superficial le resulta evidente que se ha procurado un notable aligeramiento de los farrogosísimos trámites que, para consentir la expropiación, se articulan en las leyes generales, especialmente la de Reforma y Desarrollo Agrario de Fincas Manifiestamente Mejorables.

Pero creo que se trata sustancialmente sólo de eso: de un aligeramiento de trámites redundantes que no implican garantía esencial del derecho del expropiado, sino dilación buscada de propósito por el legislador que tales leyes dictó, para hacer punto menos que imposible en la práctica la efectividad real de las expropiaciones. Pues, en efecto, sumadas la multiplicación reiterativa de trámites y la proverbial ineficacia de la Administración pública de nuestro país, las declaraciones de principios socialmente avanzadas quedaban en agua de borrajas en la práctica. Técnica de la que ciertas fuerzas sociales y políticas han hecho utilización abusiva en España. Y que mal se compadece con el principio de eficacia de la actuación de los poderes públicos que se desprende de los artículos 9-2 y 103-1 de la Constitución.

Además, y esto es particularmente predicable de la Ley de Expropiación forzosa y de la de Reforma y Desarrollo Agrario, hay que tener en cuenta que la promulgación de la Constitución seguramente obliga a realizar una interpretación nueva, "constitucionalista" podría decir, de leyes emanadas no precisamente del poder soberano del pueblo español.

Todo dicho, a mi juicio, debe ser la guía fundamental que ha de seguirse a la hora de enjuiciar el delidado problema que aquí se plantea. Lo cual no implica que sea posible que en el análisis circunstanciado de cada uno de los preceptos de la LARA, se pueda apreciar transgresión de la reserva constitucional en favor del poder central en materia de expropiación forzosa. Debate que queda abierto, hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el recurso de inconstitucionalidad núm. 685/84, promovido por un grupo de senadores contra numerosos pre-

ceptos del texto andaluz. Mas, entiendo, el análisis de esta cuestión desborda el sentido y alcance de estas páginas.

Por último, antes de pasar al análisis del punto siguiente, ha de tenerse en cuenta que la expropiación implica precisamente atentar contra el contenido esencial de la propiedad privada, que se ve sustituida por el derecho a obtener la indemnización correspondiente. Lo cual significa tanto como que son interdependientes los conceptos de **contenido esencial del dominio** (constitucionalmente relevante, como en el punto sucesivo se plantea) y el ámbito de la expropiación forzosa. Y si tiene en cuenta que, según el artículo 33-2 de la Constitución, el contenido del dominio es delimitado por las leyes de acuerdo con su **función social**, este tercer elemento viene también a incidir sobre los otros dos.

A lo que quiero llegar con estas consideraciones es a poner de manifiesto que la reserva en favor del poder central de competencia legislativa en materia de expropiación forzosa, ha de hacerse compatible con la distribución de competencias que resulten en lo referente a la delimitación del contenido esencial de la propiedad y la función social de la misma. Y sobre lo primero ya indiqué con anterioridad los motivos por virtud de los cuales entiendo que no existe competencia legislativa exclusiva del poder central al respecto, pues solamente, si se atiende al tenor de los preceptos aplicables, se llega a esa conclusión considerando que existe reserva de ley orgánica, lo cual fue descartado.

#### V. El respeto del contenido esencial del dominio y su configuración de acuerdo con la función social

Los vistos hasta ahora son, creo, los límites más importantes que, pudiera pensarse, pesan sobre los órganos andaluces de autogobierno, en relación con la asunción de competencias legislativas en materia de reforma agraria. He desenvuelto, pues, un análisis eminentemente externo a la LARA. Pero quedarían incompletas estas consideraciones, dentro de su entorno general, si no acometiera, aunque brevemente, el análisis de los límites internos o materiales que pesan sobre el legislador andaluz, como consecuencia de quedar afectada la institución dominical de resultas de la reforma agraria andaluza.

Es decir, hasta ahora me he preocupado de responder a la pregunta de si el legislador andaluz puede aprobar una ley de reforma agraria. Ahora hay que ver si, sobre el contenido de tal ley (aparte de las cuestiones relativas a la expropiación forzosa, a las que acabo de hacer sumaria referencia) pesan asimismo limitaciones derivadas del hecho de afectar a la propiedad privada, como derecho consagrado en nuestra Constitución.

La respuesta es evidentemente afirmativa: la propiedad privada, regulada o recogida por el artículo 33 de la Constitución, se encuentra ubi-

cada en el Capítulo Segundo del Título Primero de la misma, extendiéndose, pues, la garantía que, en la regulación de los derechos allí comprendidos, dispone el artículo 53-1 de la Constitución. Así, "sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161-1, a)" de la propia Constitución. En consecuencia, el legislador andaluz tiene que haber respetado necesariamente el contenido esencial del derecho de propiedad, so pena de inconstitucionalidad.

Un análisis más detenido de la cuestión pone de relieve la existencia de dos límites a la intervención del legislador autónomo.

El primero de dichos límites consiste en que la propiedad sólo puede regularse mediante ley, quedando tal ley sometida al control de constitucionalidad de las leyes, regulado en el artículo 161-1, a) de la Constitución.

Ello plantea, inmediatamente, como primera cuestión, determinar la naturaleza de la reserva de ley que se contiene en el artículo 53-1 de la Constitución. La respuesta más acertada parece ser la que entiende que la ley que puede regular los derechos y libertades comprendidos en el precepto en examen, ha de ser la emanada del poder legislativo, según se desprende de la interpretación del artículo 86-1 de la Constitución, que excluye la posibilidad del Decreto-ley para regular tales materias (aparte las matizaciones realizadas en la anteriormente citada sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre de 1983).

En este sentido, la LARA cumple tal requisito, pues ha sido fruto de elaboración por el poder legislativo de la Comunidad Autónoma Andaluza: el Parlamento Andaluz. Y el Parlamento Andaluz contaba con competencias en la materia, como consecuencia de que no existe reserva de ley orgánica (según anteriormente ha sido ya tratado), ni se desprende de las normas, tanto constitucionales como estatutarias que organizan la distribución de competencias.

Ahora bien, siendo la propiedad privada, sin lugar a dudas, un derecho constitucional, pesa sobre el legislador autónomo el límite general impuesto en la regla 1.<sup>a</sup> del artículo 149-1 de la Constitución, según la cual es competencia exclusiva del poder central "la regulación de 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". En consecuencia, en este punto, por la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, como el poder central no ha procedido a fijar esas "condiciones básicas", su papel se ve suplido por los criterios inspiradores de las normas generales existentes en la materia.

En este tema, creo que la LARA respeta los criterios esenciales en materia de ejercicio del derecho de propiedad sobre la tierra, que se desprenden de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y de la de Fincas

Manifiestamente Mejorables, interpretadas de acuerdo con los principios constitucionales, tal y como, ceñido al punto relativo a los supuestos expropiatorios, he indicado con anterioridad. Teniéndose en cuenta, además, que la salvaguardia del principio de igualdad que representa el artículo 149-1, regla 1.ª de la Constitución, no implica uniformidad, sino que admite el trato desigual cuando existan circunstancias que así lo impongan o aconsejen, como medio para conseguir la igualdad efectiva y material (no simplemente formal) de todos los ciudadanos, que postula el artículo 9-2 de la Constitución. Y ciertamente, los problemas económicos y sociales del campo andaluz requieren soluciones propias, no idénticas a las demás del territorio nacional. Por tales motivos entiendo que no peca de inconstitucionalidad la LARA en orden a este extremo.

Finalmente, la Ley andaluza cumple también la exigencia, planteada por el artículo 53-1 de la Constitución, en el sentido de que ha de haber el control del Tribunal Constitucional, pues como proclama el artículo 27-2, e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, son susceptibles del procedimiento de declaración de inconstitucionalidad "las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas".

El segundo límite, fundamental, dimanante del artículo 53-1 de la Constitución y que pesa sobre el legislador andaluz, implica que LARA tiene que respetar "en todo caso" el **contenido esencial** del dominio. ¿Respetada dicha Ley tal contenido esencial?

La contestación a esta pregunta requiere, previamente, responder a otra: ¿qué quiere decir "contenido esencial del dominio"?; pues saberlo es dato imprescindible para poder determinar si el legislador andaluz o ha respetado o no. Y, como cualquier persona avisada comprende inmediatamente, ese es el núcleo del problema que suscita el artículo 53-1 de la Constitución, pues definir lo que sea contenido esencial, de la propiedad o de cualquier otro derecho o libertad, conlleva, quiérase o no, una carga valorativa que difícilmente puede ser vencida con los argumentos esgrimidos desde el tenor literal de las normas, o desde la formación de los conceptos. Ello es así porque las normas jurídicas se suelen prestar a las más variadas interpretaciones, y porque los conceptos suelen incorporar, desde su misma formulación, la carga valorativa de quien lo define. El terreno es, pues, sumamente resbaladizo.

Tratándose de la propiedad privada, la labor de aislar qué deba entenderse por su contenido esencial se dificulta, como consecuencia de la ya manifestada interdependencia existente entre tal contenido esencial y un concepto, de atormentada formulación, como es el de la "función social" de la propiedad. Y tal concepto es el criterio que ha de prescindir la labor del legislador a la hora de configurar el contenido de la propiedad privada, como dispone el artículo 33-2 de la Constitución. Además, para acabar de complicar las cosas, el deber de respeto del contenido esen-

cial del dominio por parte de la ley que lo regule, no comporta necesariamente la inconstitucionalidad de la norma que lo transgrede, sino que cabe atentar contra dicho contenido esencial a través de la institución expropiatoria. Es decir, que una ley que regule la propiedad privada puede: o respetar el contenido esencial del dominio, sin más; o no respetarlo, creando mecanismos expropiatorios que implican que el titular de la propiedad se ve privado total o parcialmente de ella mediante la correspondiente indemnización; o bien, no respetarlo y no adoptar mediadas expropiatorias, en cuyo caso la ley en cuestión habrá de ser tachada de inconstitucional.

Por el carácter de estas páginas, no creo sea mi competencia intentar dilucidar el sentido de la expresión "contenido esencial del dominio". Tan sólo observar, remitiéndome a plumas más autorizadas que la mía, que dicho contenido esencial ha de ser observado desde una óptica institucional del dominio, de tal suerte que el legislador (o, quizás fuera mejor decir, los legisladores) en su intervención, "no ha de privar al titular del dominio de los poderes de goce y disposición que constituyen, en un momento dado y según la conciencia social, la forma natural y típica del ejercicio del derecho. Por otra parte, la imposición de vínculos y deberes del propietario o de la disminución del contenido —no pueden realizarse sino en beneficio de la comunidad, y no de otros particulares. Mas como quiera que la propiedad (es) derecho de contenido amplio, incluso definido —como hemos visto— por la amplitud y abstracción, habría que precisar que la ablación de facultades, o la imposición de vínculos, incluso en favor de la comunidad, desembocarían en verdadera expropiación por "disminución de substancia" de la propiedad cuando se impida la utilización fundamental económica de un bien. Y para determinar cuál es la utilización económica fundamental de un bien será necesario un juicio de hecho, basado en criterios **objetivos** y por tanto prescindiendo de las valoraciones y de las intenciones personales del propietario" (el texto corresponde a la citada obra de V. L. Montés, pp. 226 y 227. Para los problemas de aislamiento del contenido esencial del dominio, puede también verse la obra citada de A. E. Pérez Luño, pp. 419 y siguientes).

En definitiva, queda respetado el contenido esencial del dominio cuando, como ocurre en la LARA, se mantienen "unas determinadas categorías de bienes patrimoniales susceptibles de apropiación y transmisión", es decir, se mantiene "un orden económico en el que los individuos puedan alcanzar las bases materiales de su libertad" (A. E. Pérez Luño, obra cit. pp. 421 y 422). Siendo lícito al legislador democrático delimitar el contenido de tal poder en base a criterios de interés general y, si concurren las oportunas circunstancias, atentar incluso contra la posición individual del propietario concreto, mediante el expediente expropiatorio.

Sólo de ese modo concebida, la propiedad deja de ser bastión del más



feroz individualismo, para convertirse en instrumento de aseguramiento y realización de los valores de libertad y bienestar general que presiden nuestro ordenamiento jurídico.

## VI. Consideración final

Las precedentes consideraciones, aun esbozadas de modo general y precisadas, por ello, de un análisis más atento, permiten, a mi juicio, sostener, también en líneas generales, la constitucionalidad de la LARA desde el punto de vista del respeto del grado de competencias asumibles por el legislador autonómico andaluz en materia de reforma agraria. Con lo cual, entiendo que se da respuesta, siquiera parcialmente, a uno de los frentes críticos alzados contra el texto andaluz. Me refiero, obvio es aclararlo, a las opiniones que sostiene que el legislador andaluz ha invadido competencias propias del poder central.

Pero existe otro frente crítico que desde la posición política opuesta al anterior, ha criticado a la reforma agraria andaluza su cortedad, aduciendo fundamentalmente que la LARA pretende una reforma de corte "productivista" y en exceso respetuosa del actual estatuto de la propiedad de la tierra y de la actual desitribución de la misma.

No pretendo, ni creo que sea mi misión en esta sede, realizar acotaciones a los motivos de fondo que laten en dichas críticas, probablemente compartibles en buena medida. Tan sólo me parece conveniente, extrayendo las oportunas conclusiones de las argumentaciones desarrolladas más arriba, poner de relieve que, en mi opinión, acaso tales críticas pequen de injusticia si se dirigen exclusivamente contra las instituciones andaluzas de autogobierno, pues corren el riesgo de olvidar que el legislador andaluz no es soberano, sino que tiene que actuar dentro de los márgenes, a veces no excesivamente generosos, marcados por la distribución de competencias entre el poder central y el autonómico. Lo cual se hace particularmente relevante en uno de los puntos claves para poder desarrollar una reforma agraria de corte diferente, como es todo lo relativo a los supuestos y procedimientos expropiatorios, según ha habido ocasión de ver precedentemente.

En otros términos, quiero indicar que, a mi juicio, si tales críticas pudieran considerarse acertadas en el fondo, sin embargo yerran cuando se dirigen contra las instancias autonómicas. Lo cual no implica, obviamente, salvar las responsabilidades políticas que ha de asumir el partido que gobierna tanto en el ámbito de la Comunidad Andaluza cuanto en el nacional. Una reforma, como la postulada por esas opiniones críticas, soamente podría emprenderse, entiendo, si desde los órganos rectores de la Nación se facilitarían los instrumentos (sobre todo, se reformara el sis-

tema expropiatorio) reservados a la competencia del poder central. En otro caso, existen materias que, por exceder de los poderes de la Comunidad Autónoma, han de ser respetadas por ésta, con la consiguiente resultante de impedir un modelo absolutamente independiente de reforma agraria.