

COMUNIDAD AUTONOMA Y REFORMA AGRARIA: LA LEY DEL BANCO DE TIERRAS DE ARAGON

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *Contexto normativo en el que se desenvuelve la Ley:* A) Derecho comunitario. B) Constitución. C) Estatuto de Autonomía de Aragón y legislación de desarrollo. D) Legislación estatal.—3. *Agricultura como título competencial básico y presupuesto de toda la Ley.*—4. *Iter Parlamentario.*—5. *Su problemática:* *Introducción:* A) Naturaleza de los bienes afectos al Banco de Tierras. Su demanialidad. B) Retroactividad de la Ley. C) Derechos de adquisición preferente. D) Carácter preferente de los derechos aquí establecidos. E) Cesión de uso. F) Renovación de la concesión. G) Valoración de las mejoras. H) Ente gestor del Banco de Tierras.—6. *STC número 37/87, de 26 de marzo, fallando el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Reforma Agraria de Andalucía (núm. 8/84, de 3 de julio).*

1. INTRODUCCIÓN

La Ley del Banco de Tierras (LBT), aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 4 de marzo de 1987, y publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» número 29, de 13 de marzo, y «Boletín Oficial del Estado» número 80, de 3 de abril de 1987, debe ser contemplada, en una primera aproximación, desde una doble perspectiva:

A) Desde la observación del contexto físico y económico en que va a desenvolverse la Ley. Desde este punto de vista, varios son los elementos que destacan y que van a ayudar a mejor comprender la misma. Entre ellos se encuentran la estructura misma del campo aragonés (1), basada, fundamentalmente, en pequeñas propiedades; la existencia de grandes zonas de secano, que han propiciado una de las más importantes y ambiciosas obras del campo español, buscando su transformación en regadío, y la presencia de importantes extensiones de bienes comunales, no siempre suficientemente aprovechados. En este punto hay que hacer un inciso y destacar la importancia que estos bienes han tenido en el origen de la Ley que examinamos (2).

(1) M.^a L. FRUTOS MEJÍAS, *El campo en Aragón*, Librería General, Zaragoza, 1982; J. A. BIESCAS FERRER, «El sector primario en la economía aragonesa», en la obra *Introducción a la economía de la región aragonesa*, Alcrudo Editor, Zaragoza, 1977.

(2) Vid. A. EMBID IRUJO, *Acerca de la posibilidad de preservar el patrimonio comunal del Ayuntamiento de Ejea en un procedimiento de transformación de zonas regables*, en el núm. 104 de esta REVISTA, mayo-agosto 1984, págs. 491-508.

Otras dos circunstancias figuran, asimismo, en el origen de la Ley: en primer lugar, la necesidad de ganar terreno a una despoblación galopante, mediante la instalación de nuevos agricultores en las zonas transformadas en regadío. En segundo lugar, hacer asequibles a todo el mundo, mediante la técnica de la concesión, tierras transformadas, que a su coste de mercado serían inaccesibles a la mayoría.

Todo ello nos da una idea de la dimensión social de la Ley que estudiamos y que está presente en todo el texto.

B) Desde el punto de vista jurídico hay que hacer una referencia, no por obvia necesaria, a la nueva configuración que del Estado hace la Constitución de 1978.

Nos quedamos aquí con el concepto de autonomía política, derivado del artículo 2.º, que es desarrollado en el Título VIII, y que definimos entendiéndola como la capacidad de cada región/nacionalidad de dar, dentro de su bloque competencial, respuesta propia a su particular problemática, ya sea estructural, coyuntural o de organización, a través de un instrumento tan cualificado como es la Ley.

Como veremos posteriormente, la idea de autonomía es central en esta Ley, siendo para el autor de este comentario una de las ideas más sugerentes que atraviesa el texto: si la autonomía política que se deriva del artículo 2.º de la Constitución hace posible la presente Ley, tampoco parece aventurado afirmar que son leyes como la presente las que nos dan dimensión exacta de dicho concepto.

Finalmente haremos referencia al punto en que confluyen las dos perspectivas citadas para dar pie al tema que aquí examinamos: éste no es otro que el de la reforma agraria.

Ha sido ésta una asignatura pendiente no ya del campo español, sino de la nación toda. Sin remontarnos a siglos pretéritos, y sin ninguna aspiración de exhaustividad, podemos observar cómo la historia del siglo xx español refleja una preocupación constante por la resolución de un tema que era reflejo de alguna de nuestras fatales contradicciones (3).

Así, hasta el marco jurídico con el que nos encontramos hoy (el Tribunal Constitucional, al comenzar a analizar la Ley de Reforma Agraria andaluza en su ST número 37/87, de 26 de marzo, hace referencia a los siguientes textos legales: Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1971; Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, de 16 de noviembre de 1979; Ley de Conservación de Suelos Agrícolas y Estatuto de la Explotación Familiar Agraria y de los Jóvenes Agricultores, aprobado por Ley 49/81, de 24 de diciembre) (4), los diversos hitos políticos que

(3) F. DE EZALBURU Y MÁRQUEZ, *Reforma agraria y rural*, Club Siglo XXI; Claudio SÁNCHEZ-ALBORNOZ, *Reforma agraria y la experiencia histórica*; J. LE COZ, *Las formas agrarias*, Ariel, 1975; J. L. LEAL, J. LEGUINA y otros, *Agricultura en el desarrollo capitalista español (1940-1970)*, Siglo XXI, 1977; Jacques MAURICE, *Reforma agraria en España en el siglo XX*, Siglo XXI, 1978; E. MALEFAKIS, *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX. Lecturas de historia de España*, Ariel, 1976.

(4) Sentencia que falla desestimando en todos sus puntos el recurso de incons-

han jalonado el siglo xx español han ido acompañados de una particular visión del problema de las estructuras agrarias con los consiguientes modelos de reforma: primeras tentativas de Primo de Rivera, Ley de Reforma Agraria de 1932 (5) y legislación profusa del Régimen del General Franco, que desembocará en la creación por Ley 35/71, de 21 de julio, del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario y en la ya citada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Ahora bien, esta línea cronológica presenta una falla histórica: la Constitución de 1978, a la luz de la cual deberá interpretarse todo el citado marco jurídico, y que contiene un mandato directo cuando en su artículo 130 se lee:

«1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía.

2. Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.»

Pero además de este precepto, insertable en la fórmula del Estado social y democrático de Derecho, frontispicio constitucional que se proyecta sobre todo en el texto (art. 9.2; capítulo III del título III, especialmente a nuestros efectos arts. 40.1 y 45.2, y, en relación con ambos, arts. 53.2 y 128) y, por ende, al resto del ordenamiento jurídico, nos encontramos con que la Constitución aporta dos datos fundamentales para nuestro tema:

A) La asunción por parte de las Comunidades Autónomas de la competencia en materia de agricultura a partir del artículo 148.1.7.ª:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(...)

7.ª La agricultura y la ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 148.1.7.ª).

Es preciso hacer notar que esta competencia ha sido recogida por la totalidad de las Comunidades Autónomas en sus respectivos estatutos.

B) Profundización en la dimensión social del derecho de propiedad (arts. 33, 40, 45 y 128 de la Constitución) (6).

titucionalidad presentado contra la Ley de Reforma Agraria andaluza. Por incidir en numerosos puntos relacionados con la Ley del Banco de Tierras, esta sentencia será examinada detenidamente con posterioridad.

(5) E. MALEFAKIS, *La reforma agraria republicana: causas de un fracaso. Lecturas de historia de España*, vol. II, págs. 83-108.

(6) BASSOLS COMA, *Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985; M. GARCÍA-PELAYO, «Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitu-

Todo ello ha provocado que sean ya varias las Comunidades Autónomas, además de Aragón, que han diseñado sus respectivos modelos de reforma agraria. Algunos de ellos se han visto plasmados en el correspondiente texto legal (Ley de Reforma Agraria andaluza, de 3 de julio de 1984; Ley de la Dehesa en Extremadura, de 29 de abril de 1986), mientras que en otros casos no han llegado a ser aprobados por las correspondientes Cámaras parlamentarias, como la Proposición de Ley de Tierras Ociosas, rechazada por el Parlamento gallego y publicada en el «Boletín» número 25 de dicho Parlamento.

Hay que señalar, finalmente, que en Aragón el tema no es nuevo, y así, e íntimamente ligado con el problema de los bienes comunales, en noviembre de 1984 se celebraron unas jornadas, cuyas conclusiones llevan hasta en la denominación al germen del Banco de Tierras (7). En dichas jornadas se buscarán soluciones para el problema planteado por los bienes comunales que fueran expropiados durante los procesos de transformación en regadíos. Y el Banco de Tierras se apunta como solución a este problema. Este será el origen del texto que estudiamos. Origen en el que se apuntan alguna de las características vitales de la Ley del Banco de Tierras: Ley que nace pensando más en la solución de un problema concreto, como el planteado por los comunales de la comarca de las cinco villas, que en una reforma agraria global y transformadora de toda la zona. Ello no impedirá que en la redacción del Proyecto de Ley, y finalmente en la Ley, se incluyan instrumentos que hagan posible, en su caso, una extensión de la reforma a otros sectores del campo aragonés.

2. CONTEXTO NORMATIVO

Desarrollaremos, en primer lugar, esquemáticamente dicho marco para luego detenernos en alguno de los problemas fundamentales que se nos plantean.

A) *Derecho comunitario*

La necesidad de tener presentes las normas emanadas de la Comunidad plantea en toda su crudeza la influencia restrictiva que la entrada

ción», en la obra *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 27-53; F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1985, art. 33, págs. 691-703; art. 40, págs. 768-774; art. 45, págs. 807-824; art. 128, págs. 1876-1897.

Sobre el derecho de propiedad en la Constitución, vid. la fundamental STC de 2 de diciembre de 1983, sobre el Real Decreto-ley 2/1983, de expropiación del grupo Rumasa.

(7) Vid. los acuerdos suscritos en Zaragoza el 8 de noviembre de 1984 entre la Diputación General de Aragón, el IRYDA y los Ayuntamientos de Ejea, Tauste y Pradilla, publicados por la revista «Suesetaria».

en las Comunidades europeas puede tener para el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (8).

Así, habremos de tener presente la normativa fundamental emanada en materia agrícola por las Comunidades, que en este caso es el artículo 39 del Tratado con la Comunidad Económica Europea:

«Los objetivos de la política agrícola común serán:

a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra.

b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la producción, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.

c) Estabilizar los mercados.

d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos; asegurar al consumidor suministros a precios razonables.»

En relación con dicho precepto se encuentran los artículos 31 y 43 del mismo Tratado, y en el Derecho derivado encontramos, entre otras, las siguientes directivas:

Directiva 72/159, relativa a la modernización de explotaciones agrícolas. Directiva 72/160, relativa a incentivar el cese de la actividad agraria. Directiva 75/268, sobre agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas, y el Reglamento 797/85, de 21 de abril, relativo a financiación de política agraria común, que sustituye parcialmente y se inspira en las disposiciones anteriores (9).

Desde otro punto de vista, habrá que tener siempre presente las limitaciones materiales que la política agraria común impondrá a la política agraria española desde nuestro ingreso en las Comunidades (10).

(8) S. MUÑOZ MACHADO, *El ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución española*, Madrid, 1980; del mismo autor, «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», en la obra *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo I, cap. XIV, Cívitas, Madrid, 1986; F. SANTAOLALLA, *La aplicación del Derecho Comunitario en España*, «Documentación Administrativa», núm. 202, vol. I, págs. 84 y ss. Sobre la supremacía del Derecho comunitario, vid. la «ST Simmenthal, de 9 de marzo de 1978», del Tribunal de Justicia Europeo, y la ST de la Corte Constitucional italiana de 8 de junio de 1984, que acaba por aceptar dicha doctrina.

(9) Comentario a la misma por Norberto CASTILLA GOMERA y Adolfo HERNÁNDEZ DE LA FUENTE, en la ya citada obra *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo III, cap. XXXVI, págs. 309-344.

(10) T. GARCÍA AZCÁRATE, *Consecuencias sobre las agriculturas regionales de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea*, Fundación March, Madrid, 1985; equipo de trabajo dirigido por Arturo CAMILLERI, *La agricultura española ante la CEE*, Instituto de Estudios Europeos, Madrid, 1985.

B) *La Constitución*

Como hemos señalado, la aparición del texto constitucional suponía forzosamente el replanteamiento de muchas de las cuestiones intrínsecas a la reforma agraria: desde el marco general del Estado social (arts. 1.1, 9.2, 40 y 45) hasta principios fundamentales-económicos (arts. 33.3, 128, 130 y 132.1), pasando por el reparto de competencias (arts. 2, 148 y 149), inherente a un Estado autonómico.

Gran parte de la problemática de la Ley del Banco de Tierras dependerá del alcance y significado que se den a alguno de esos preceptos. Por ello serán examinados a lo largo del presente trabajo, exceptuando la premisa mayor, la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura, que por su propia trascendencia analizaremos inmediatamente.

C) *El Estatuto de Autonomía de Aragón*

La Ley Orgánica 8/82, de 10 de agosto («BOE» núm. 145, de 16 de agosto), aprobaba el Estatuto de Autonomía de Aragón, haciendo posible la existencia de leyes como la presente.

Varios de sus preceptos van a conformar, junto con los ya citados de la Constitución, el bloque de constitucionalidad que va a servir de premisa a esta Ley: así, preceptos que enmarcan una política social en general (art. 6.2) y económica (arts. 35.1.24, 56, 57.1, 57.5); normas de aplicación (art. 9.2) y diferentes títulos competenciales [arts. 35.1.4, 35.1.8, 35.1.14, 36.1.a) y 43] (11).

Y la Comunidad Autónoma ha ido desarrollando su Estatuto creando un derecho propio, que también deberá ser tenido en cuenta en la medida que pudiera incidir en la Ley que examinamos; así, y por citar sólo las normas fundamentales:

a) Ley 3/84, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón [«Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» («BOCA») núm. 29, de 18 de junio de

(11) Artículo 6.2 Estatuto de Autonomía: «Corresponde a los poderes públicos aragoneses, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias: a) Promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, económica, cultural y social. b) Impulsar una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses, propugnando especialmente las medidas que eviten su éxodo, al tiempo que hagan posible el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón. c) Promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, fomentando su mutua solidaridad.»

Artículo 35.1.8 Estatuto de Autonomía: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: ... Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía.»

1984, y «Boletín Oficial de Aragón» («BOA») núm. 22, de 25 de junio de 1984], especialmente el título IV, «De la Administración de la Comunidad Autónoma».

b) Ley 3/85, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho Civil de Aragón («BOCA» núm. 71, de 23 de mayo de 1985, y «BOA» núm. 39, de 23 de mayo de 1985). Además de aspectos muy puntuales, toda la Compilación acompañó a la Ley del Banco de Tierras durante su tramitación, ya que, para un sector de la Cámara, en ella se contenían instrumentos más adecuados que los administrativos usados por el Proyecto de Ley. Era una opción netamente civilista (?), que veía así, además, la posibilidad de reivindicar y revitalizar el Derecho foral.

c) Decreto 15/83, de 28 de enero, por el que se distribuyen las competencias transferidas a la Diputación General de Aragón en materia de agricultura (12).

D) *Legislación estatal*

La legislación estatal que incide sobre la LBT es numerosa y diversa, ya que numerosas y diversas son las materias que por ella se van a ver afectadas, consecuencia inevitable de una categoría tan genérica como es la agricultura y de una materia tan conexas con el ordenamiento jurídico en su totalidad como es la reforma agraria.

Sin ánimo de ser exhaustivo podemos citar:

1. Código Civil:

- Propiedad, artículos 348 y siguientes.
- Derechos de adquisición preferente, artículos 1507-1523.

2. Reforma y desarrollo agrario: legislación ya citada.

3. Legislación administrativa: Ley de Entidades Estatales Autónomas; Ley de Bases de Régimen Local; Real Decreto-ley 781/86, que aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local; Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (RBCL); Ley de Procedimiento Administrativo; Ley del Proceso Autonómico.

Una vez que hemos reseñado las distintas disposiciones normativas que de una u otra manera inciden sobre la Ley del Banco de Tierras podemos pasar a analizar el título competencial básico (agricultura) presupuesto de toda la Ley. Como tal hemos creído oportuno dedicarle un comentario especial, sin olvidar una referencia permanente a otros títu-

(12) Real Decreto de transferencia 3544/81, de 29 de diciembre, de traspaso de funciones, competencias y servicios del Estado en materia de agricultura y ganadería a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Real Decreto de transferencia 633/85, de 2 de abril, sobre ampliación del traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de reforma y desarrollo agrario y valoración definitiva del coste efectivo.

los que también inciden en la Ley y que se irán estudiando a lo largo de este trabajo.

3. AGRICULTURA COMO TÍTULO COMPETENCIAL BÁSICO Y PRESUPUESTO DE TODA LA LEY

«1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(...)

7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 148.1.7.^a de la Constitución).

«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)

8.^a Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía» (art. 35.1.8.^a Estatuto de Autonomía de Aragón).

En este marco general es necesario recordar el artículo 148.1.13.^a de la Constitución:

«Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.»

Otros títulos competenciales que podrían verse afectados, esta vez como competencias exclusivas del Estado, son: legislación civil (artículo 149.1.8.^a), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a), legislación básica en materia de concesiones (art. 149.1.18.^a).

Estos serán explicados al hilo de otros temas. Ahora nos interesa dejar claro cuál es el alcance de los artículos 35.1.8.^a y 148.1.7.^a, y si podemos considerar incluida en dicho título competencial la reforma agraria.

Y es que saber si la Comunidad Autónoma de Aragón tenía competencia en materia de reforma y desarrollo agrario, y en caso de respuesta afirmativa saber cuál es su alcance, es una cuestión previa fundamental (13).

(13) En este sentido hay que señalar que todos los Estatutos de Autonomía han recogido para sus respectivas Comunidades Autónomas la competencia en materia de agricultura. Especialmente explícito en lo que nos afecta es el artículo 18.1.4.^a del Estatuto de Andalucía:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general

Entonces, desde el bloque de constitucionalidad ya mencionado, ¿cuál es el margen competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura? Examinaremos la cuestión al hilo del análisis doctrinal que se ha hecho de este título competencial, para concluir con las precisiones que sobre el mismo ha realizado el Tribunal Constitucional en la Sentencia número 57/87, de 26 de marzo.

Así, Oscar DE JUAN ASENJO señala:

«La regulación de los sectores económicos básicos (agricultura) incide sustancialmente sobre el sistema económico nacional, y de ahí que deba supeditarse a las bases de la ordenación económica general y sectorial dictadas por el Estado» (14).

Del párrafo citado podría deducirse que una actividad de la naturaleza de una reforma agraria, llevada a cabo por una Comunidad Autónoma, estaría fuertemente vinculada a directrices emanadas del Estado. Y, por tanto, el margen de las Comunidades Autónomas para llevarlas a cabo quedaría, por lo menos, muy menguado. Hay que decir que si bien ningún autor especifica los límites que la ordenación de la economía nacional impone, también es cierto que es línea minoritaria en la doctrina el hacer una interpretación extensiva de dichas restricciones.

Por su parte, Santiago MUÑOZ MACHADO hace notar que:

«El principio general ha de ser el de competencia. Pero habrá que tener en cuenta la fuerte implicación en materia agrícola de otros asuntos (propiedad, legislación civil, ordenación de la economía general) con un régimen competencial diferente» (15).

y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

4.ª Agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales.»

Para promover las condiciones en que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales, la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos: «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. 12.11 del Estatuto de Autonomía).

(14) O. DE JUAN ASENJO, *La Constitución económica española: iniciativa económica pública «versus» iniciativa económica privada en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

(15) S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, págs. 503-521; del mismo autor, *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura*, en «Agricultura y Sociedad», octubre-diciembre 1981.

De esta forma, la competencia en agricultura dependerá de la preponderancia que en una materia determinada tenga la faceta agrícola.

Cuando el citado autor pasa a examinar el Derecho comparado lo primero que observa es que esta materia se encuentra fuertemente descentralizada, pudiéndose hablar de una tradición de localismo en los asuntos agrícolas (sin olvidar la incidencia que en este punto presenta hoy la CEE y su política común). Pero hay otro factor importante que ha hecho nacer una tendencia a la centralización: la ordenación de la economía general, y es que, como señalan BOWIE y FRIEDRICH: «La economía agrícola forma parte de un todo.» Como ejemplo de lo dicho, el artículo 91 de la Ley Fundamental de Bonn, desarrollada por Ley federal de 3 de septiembre de 1969, señala como tarea común «la mejora de las estructuras agrarias».

En la Constitución italiana podemos ver cómo el artículo 117, por su parte, otorga competencias a las Regiones en «agricultura y montes» (16) (Ley 382/75, de 22 de julio, desarrollada por Decreto 616, de 24 de julio de 1977), con facultades concretas tales como «actuaciones a favor de la empresa y de la propiedad agraria».

De todo ello extrae MUÑOZ MACHADO las siguientes conclusiones:

- a) El poder central se reserva siempre facultades de ordenación del sector agrícola.
- b) Estas reservas comprenden normalmente funciones legislativas y de programación, y, más excepcionalmente, ejecutivas o administrativas.
- c) El concepto de agricultura es un concepto amplio; y, así, las competencias serán distintas según la rama de la agricultura de que se trate.

Esta diversidad obliga a que cuando se planteen casos concretos, como es el que aquí examinamos, haya que reconducir la categoría genérica a la concreta correspondiente. Y ésta no es otra que «reforma y desarrollo agrario», que va a venir a ser un paraguas bajo el que figurarán otras materias específicas en las que se desglosa, sin que ello signifique que no necesiten del correspondiente título competencial como presupuesto de legitimación.

Por todo ello parece necesario definir «reforma y desarrollo agrario». Y tomando como referencia la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973, por reforma y desarrollo agrario se entenderían medidas tales como: adquisición y redistribución de tierras, medidas de incremento del cultivo, concentración parcelaria, regadíos, ordenación de la propiedad agraria, expropiación, conservación y mejoras del suelo... y otras.

En la Constitución y Estatutos de Autonomía (salvo el ya citado de

(16) Obsérvese el símil con la expresión usada por el artículo 148.1 de nuestra Constitución en sus apartados 7.º y 8.º, así como con las expresiones más usadas por los Estatutos, hecho que no puede extrañarnos, ya que el texto italiano fue una fuente de inspiración constante para nuestros constituyentes.

Andalucía, que por razones históricas concreta más) todas estas materias son reconducibles a la competencia en materia de agricultura.

De lo expuesto podemos deducir que todas las Comunidades Autónomas tienen competencia sobre esta materia, ya que, como señalábamos al principio, todas ellas han asumido la competencia del 148.1.7 en sus respectivos Estatutos, sin que ello signifique olvidar las posibles limitaciones que pueden surgir por su incidencia en la economía en general, o por el hecho de que materias de competencia estatal como el derecho de propiedad, la legislación civil o la expropiación se encuentren tan ligadas a todo proceso de reforma de las estructuras agrarias.

Es importante, asimismo, destacar que no parece que en esta materia sea diferente el régimen competencial de aquellas Comunidades que han accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 que el de aquellas otras que lo han hecho por el artículo 151, o por la vía de la Disposición Transitoria 2.^a de la Constitución.

De esta misma opinión es Juan PEMÁN cuando comenta el artículo 35.1.8.º del Estatuto de Autonomía de Aragón, y señala que nos encontramos ante una «genérica asunción por Aragón de la competencia de agricultura», recordando la incidencia que sobre la misma pueden tener títulos competenciales reservados al Estado (expropiación forzosa, artículo 149.1.18.^a; legislación civil, art. 149.1.8.^a; obras públicas en materias de interés, art. 149.1.24.^a...) (17).

Como antes hemos señalado, existe un paralelismo entre los preceptos referidos a esta materia en la Constitución española y sus correspondientes de la Constitución italiana de 1947. Por ello pueden sernos de utilidad alguna de las reflexiones que se plasman en el «Informe sobre el modo de completar el ordenamiento regional», de Massimo Severo GIANNINI, y que constituyó el documento de trabajo que el Comité de Presidencia presentó a la Comisión encargada de completar el ordenamiento regional (18).

Sintetizando lo más posible, y en lo que a nosotros interesa, destacaremos dos ideas: por un lado, se señala que sólo aquellas materias relativas al sostenimiento y tutela de los productos agrícolas, de aseguramiento de la certeza pública de la calidad de origen, son reservables al Estado. Por contra, la relativa a reforma y desarrollo agrario sería regionalizable.

Destaca el informe, por otra parte, la necesidad de coordinar la legislación regional y estatal con la normativa comunitaria (y con aquella promulgada en aplicación de dicha normativa). Se pone como ejemplo el hecho de que mientras la legislación italiana intenta propiciar que se cultiven los terrenos abandonados, la normativa comunitaria intenta favorecer el alejamiento de la agricultura de una parte de las personas

(17) *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, dirigidos y coordinados por José BERMEJO, IEAL, Madrid, 1984, págs. 383-394.

(18) M. S. GIANNINI, *La experiencia regional italiana*, vol. I, Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, núm. 191 (extraordinario), Madrid, julio-septiembre 1981.

actualmente dedicadas a la misma (19) (observación enteramente trasladable al caso español y al supuesto concreto que analizamos) (20).

Finalmente haremos una referencia a las reflexiones que suscita este tema para los autores del «Estudio para el anteproyecto de Ley aragonesa del Banco de Tierras» (21).

Tras el análisis de los acuerdos sobre comunales ya citados, lo primero que se plantean los autores del estudio es la viabilidad de la Ley, a través del análisis del título competencial que pudiera legitimarla.

El bloque de constitucionalidad que habría de tenerse en cuenta, según dicho estudio, y en la misma línea de lo expuesto hasta ahora, sería el siguiente: de una parte, los artículos 148.1.7.^a de la Constitución y 35.1.8.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón (competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura, respetando la ordenación general de la economía).

Por otra parte, lo anterior se conectaría con los artículos 149.1.13.^a de la Constitución («Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), 35.1.14.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón (fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional) y 57.1 de dicho Estatuto (la Diputación General fomentará la modernización y desarrollo económico y social).

Así, la Comunidad Autónoma de Aragón estaría imposibilitada para tomar medidas que se encuentren en desacuerdo con la ordenación general de la economía. Pero el Proyecto de Ley del Banco de Tierras —señala el informe citado— afecta a la modernización y desarrollo racional de la agricultura aragonesa, sin que suponga confrontación con las exigencias derivadas de la unidad del orden económico.

Como hemos indicado al principio, hemos analizado este título competencial a la luz de lo expuesto por diversos autores. Pudiendo deducirse, como conclusión general, la idea de que las Comunidades Autónomas tienen competencias de reforma y desarrollo agrario, ya que es reconducible a la categoría genérica de agricultura (art. 148.1.7 Constitución), si bien con algunas limitaciones. Y esta idea es confirmada por la STC número 37/87, de 26 de marzo, que tiene como presupuesto constante la

(19) *Op. cit.*, pág. 360.

(20) Como veremos posteriormente, gran parte de los terrenos que constituirán el futuro «Banco de Tierras» van a ser los «adquiridos en ejecución de procedimientos de transformación de grandes zonas» —art. 3.a) LBT—. Con esta expresión se designa a terrenos de secano, hoy sin cultivar, que, en virtud de grandes actuaciones, vienen transformándose en regadíos, con el consiguiente aumento de hectáreas cultivadas y de productividad.

(21) Este estudio estuvo dirigido por el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN, participando, asimismo, en su elaboración los profesores José BERMEJO VERA, Germán FERNÁNDEZ FARRERES y Miguel COCA PAYERAS. Dicho estudio fue encargado por el ejecutivo regional como base para la redacción del anteproyecto de la Ley. Si esto ya nos da una idea de su importancia, hay que señalar que la misma aumenta cuando constatamos que dicho anteproyecto, convertido en proyecto, no sufrirá grandes modificaciones durante su tramitación parlamentaria. Desde aquí agradecemos a sus autores el habernos facilitado el acceso al mismo.

competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de reforma y desarrollo agrario, no cuestionándose en ningún caso la misma, sino que, por el contrario, toda ella es un rechazo de interpretaciones que puedan vaciarla de contenido (22).

De todo lo expuesto podríamos concluir:

a) La competencia en materia de reforma y desarrollo agrario es reconducible a la categoría genérica de agricultura.

b) Por ello, se puede afirmar que la Comunidad Autónoma tiene el título competencial necesario como punto de partida.

c) Ahora bien, en el ejercicio de esa competencia se deberán respetar las exigencias derivadas de la unidad del orden económico nacional.

d) La propia complejidad de la reforma y desarrollo agrario provoca que sea necesario tener en cuenta otros títulos competenciales referentes a materias internamente conexas con la misma.

A continuación examinaremos detenidamente la citada Ley y la problemática que de ella se deriva, si bien previamente haremos una breve referencia a su tramitación en las Cortes de Aragón.

4. ITER PARLAMENTARIO

Remitido a las Cortes de Aragón, el Proyecto de Ley del Banco de Tierras fue publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes de Aragón» número 147, de 25 de octubre de 1986.

Así se iniciaba un proceso que tendría como nota destacada el hecho de que, antes de que concluyese el período de presentación de enmiendas, se solicitase y se aprobase por la Mesa de la Comisión de Agricultura la comparecencia ante la misma de las partes que más afectadas pudiesen estar por esta Ley: ayuntamientos, sindicatos y organizaciones empresariales. De esta comparecencia se pudo deducir que dos temas eran los que fundamentalmente preocupaban a los interesados: la propie-

(22) Así, podemos leer en la mencionada sentencia párrafos como los siguientes:

«Una materia, la reforma y el desarrollo agrario, 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» (Fundamento jurídico 8.º, párrafo 8).

«El artículo 149.1.1.º de la norma fundamental, como este Tribunal ha venido declarando desde la sentencia número 37/81, de 16 de noviembre (Fundamento jurídico 3.º), no puede interpretarse de tal manera que pueda variar 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.»

dad de la tierra y la composición del Ente Gestor (se deseaba y requería una mayor representación en el mismo) (23).

En este punto parece necesario hacer una referencia a la composición de las Cortes de Aragón en el momento de que fue tramitada la Ley. Esta era la siguiente, sobre un total de 66 diputados: G. P. Socialista, 33 diputados; G. P. Aragonés Regionalista, 12 diputados; G. P. Popular, 12 diputados; Agrup. de Diputados del PDP, 5 diputados, y G. Mixto, 4 diputados (2 pertenecientes a Izquierda Unida, 1 independiente escindido del G. P. Aragonés Regionalista y 1 perteneciente al Centro Democrático y Social).

Se presentaron 4 enmiendas de totalidad (24) y 255 parciales (25), haciendo de esta Ley una de las más enmendadas de cuantas han sido tramitadas en las Cortes de Aragón.

La Ponencia, que se desarrolló en un clima polémico, pero dialogante, dio lugar a 5 sesiones, en las cuales se introdujeron la práctica totalidad de las modificaciones que sufrirá el Proyecto de Ley durante su tramitación.

Y, así, el informe de Ponencia no sufrió modificación alguna en su debate por el pleno de la Comisión.

Fue, por tanto, el texto de dicho informe de Ponencia (26) el que, con alguna pequeña variante, aprobó el Pleno de las Cortes en su sesión del día 4 de marzo de 1987 (27).

Al hilo de este breve repaso al que fue el iter parlamentario de la LBT, varias son las dudas que pueden surgir al comentarista. No es éste un trabajo sobre el procedimiento legislativo y, por ello, no nos detendremos en las mismas. Sin embargo, sí parece conveniente apuntarlas dada la diversidad de sugerencias que de las mismas pueden llegar a surgir.

Así, observamos cómo una Ley que tiene un fundamento económico de primera magnitud carece, a su llegada a las Cortes, del correspondiente estudio económico (28), problema éste extensible a la mayoría de las normas que se dictan en nuestro país.

(23) Vid. sección II del capítulo III del proyecto de Ley del Banco de Tierras.

(24) Por los Grupos Parlamentarios Popular, Aragonés Regionalista y Mixto —diputado del Centro Democrático y Social (CDS)—, así como por la Agrupación de Diputados del Partido Demócrata Popular. La enmienda del Partido Demócrata Popular contenía texto alternativo, y la enmienda del diputado del CDS fue retirada durante el debate de totalidad.

(25) De las 255 parciales, 4 fueron aprobadas y en 17 se llegó a acuerdo mediante transacción.

Las enmiendas se publicaron en el «BOCA» núm. 159, de 11 de diciembre de 1986.

(26) Publicado en el «BOCA» núm. 178, de 4 de marzo de 1987.

(27) «BOCA» núm. 179, de 12 de marzo de 1987.

(28) El artículo 32 de la Ley 3/84, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, dice:

«La creación de todo órgano administrativo que suponga un incremento del gasto público exigirá un estudio económico previo del coste de su financiación y del rendimiento o utilidad de sus servicios.»

De otro lado, nos encontramos con una peculiar fase de audiencia que se articula en base al artículo 56 del Reglamento de las Cortes de Aragón (RCA) (29), y que puede tener en un Parlamento territorial, dadas sus propias peculiaridades, una especial importancia.

Finalmente, el desarrollo de la Ponencia y Comisión en pleno volvió a poner de relieve un dato ya constatado: es la Ponencia el auténtico *factotum* del procedimiento parlamentario, mientras que la Comisión en pleno cada vez ocupa un papel más testimonial. Articular estas fases según la importancia que cada una verdaderamente tiene podría conducir a resultados más satisfactorios desde el punto de vista del texto final (30).

La constatación de estos datos puntuales no significa que las incógnitas acaben aquí. La Ley traspasa, por su misma naturaleza, el procedimiento para penetrar en la sociedad. Y aquí hay que resaltar las diferencias de una norma como la Ley del Banco de Tierras, emanada de un Parlamento territorial, con otra Ley cualquiera surgida de las Cortes Generales. Estas van desde su nacimiento, limitado por el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma correspondiente, y determinado por circunstancias muy concretas en ocasiones, hasta su acomodo en una sociedad donde muy frecuentemente es ignorada.

Deste esta perspectiva se hace necesario, frente a la teoría jurídica de la legislación de las Comunidades Autónomas, un análisis que valore sus aspectos políticos y sociales (31).

(29) Artículo 56 RCA:

«1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de las Cortes, podrán:

1.º Recabar la información y documentación que precisen de la Diputación General, de los servicios de las propias Cortes aragonesas, de cualesquiera autoridades autonómicas, provinciales o locales de Aragón, así como de las del Estado respecto de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma aragonesa y cuyos servicios no se hayan todavía transferido. Para todo ello se estará a lo dispuesto en el artículo 12 de este Reglamento.

2.º Requerir ante ellas la presencia de los miembros de la Diputación General, así como de las autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, para que informen acerca de los extremos sobre los que fueron consultados.

3.º Solicitar la comparecencia de otras personas relacionadas con la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

2. (...)»

(30) Así, podría formalizarse la realización de una doble lectura en la Ponencia, como de hecho se viene realizando a menudo, mientras que la fase de Comisión en pleno dependería en su desarrollo de cómo se hubiese desarrollado la fase de Ponencia. De esta manera, la fase de Comisión en pleno podría llegar a ser facultativa si así lo acuerdan por unanimidad, para salvaguarda de las garantías correspondientes, los miembros de la Ponencia.

(31) Desde esta perspectiva hay que señalar la especial incidencia que ha tenido la LBT, con una repercusión social que, aunque limitada fundamentalmente a los sectores más directamente afectados, es mucho mayor que la de cualquier otra Ley emanada de las Cortes de Aragón. Esto puede explicarse porque, a menudo, la legislación surgida de las Comunidades Autónomas se encuentra lejos del ciudadano

5. SU PROBLEMÁTICA

La Ley, cuando llega a las Cortes, no ignora su propia problemática. Y al lado del debate meramente ideológico se plantea su propia complejidad técnica, tanto por las dificultades que plantea articular una Ley innovadora como ésta como por la obligación de respetar el bloque de constitucionalidad, especialmente en lo referente al reparto de competencias.

Y se dice que no es ignorante, ante todo, por el conocimiento previo que se tenía del informe que sirvió de base a la redacción del Proyecto, donde todos estos temas van a ser tratados. Ahora bien, una pregunta no se puede por menos que suscitar: ¿por qué el Ejecutivo no manda los «antecedentes necesarios» citados en el artículo 117 RCA (32), así como toda la información que pueda facilitar la labor de las Cortes, mejorando, en consecuencia, el texto final? Esta pregunta, que es trasladable a la mayoría de los procesos legislativos, se pone especialmente de relieve en proyectos complejos como el que examinamos.

Antes de pasar a examinar detenidamente los puntos donde se concentra esa problemática no se puede dejar de realizar una alusión a la faceta económica de la misma. Aquí sólo apuntaremos dos temas de gran importancia, cuyo desarrollo, por su propia magnitud, desborda la intención de este comentario.

En primer lugar, lo primero que se cuestiona quien haya leído la Ley es el tema de la financiación. Para ello se cuenta con el canon que deberán satisfacer los concesionarios al Ente Gestor del Banco de Tierras (33),

y de su problemática más directa. Pero cuando la Ley acierta a incidir en temas vivos es seguro que, como en el caso del Banco de Tierras, su repercusión será parangonable, cuando menos, a la de cualquier otra norma.

(32) Artículo 117 RCA: «Los proyectos de ley remitidos por la Diputación General de Aragón irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. La Mesa de las Cortes ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente.»

(33) Artículo 21 LBT:

«1. Los concesionarios deberán satisfacer un canon fijado por el Ente Gestor del Banco de Tierras.

2. La cuantía del canon se fijará sobre la base de los costes de transformación y conservación de las explotaciones y la rentabilidad de las mismas.

3. No obstante, en las explotaciones donde estén pendientes obras de transformación podrá fijarse un canon provisional hasta la terminación de las mismas.

4. Tanto el canon provisional como el definitivo serán susceptibles de revisión anual.»

El Banco de Tierras tendrá que tener un presupuesto económico importante que permita desde la adquisición de tierras hasta la realización de obras y mejoras que le corresponda de acuerdo con el artículo 18.1 LBT, que dice:

«1. Las obras de cualquier clase que deban realizarse para la transformación de los bienes del Banco de Tierras serán costeadas

pero ¿será suficiente?, y, en el caso que lo sea, ¿qué sucederá hasta que se cobre de manera generalizada? (34).

Y una segunda cuestión que surge inmediatamente es la relativa a la financiación de los colonos. En efecto, estos que no poseen la propiedad de la tierra, ¿cómo van a llegar a las vías de crédito correspondientes? (35).

Si no acaban aquí, ni muchos menos, los problemas de carácter económico que plantea esta Ley, sí son los dos principales, o, por lo menos, dos de los fundamentales.

Pasamos a continuación a examinar alguno de los problemas más netamente jurídicos que puede suscitar esta Ley, destacando los que a nuestro juicio son primordiales:

A) *Naturaleza pública o patrimonial de los bienes afectos al Banco de Tierras*

El informe se planteaba el tema señalando que se eludía conscientemente cualquier declaración. Al no ser esenciales, se decía, para la vida de la Comunidad, no entrarían directamente en la categoría prevista en el artículo 132.1 de la Constitución (36). Habría que ir, por tanto, a la normativa general (arts. 339.2 del Código Civil, 3.2 y 4 del RBCL y 1.1 de la Ley del Patrimonio, *a sensu contrario*). Y si, conforme a esta normativa, son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio

por el Ente Gestor en la parte cuya financiación, por cualquier concepto, no corra a cargo de otras entidades públicas de acuerdo con la legislación vigente.

2. A los efectos establecidos en el párrafo anterior, el Ente Gestor podrá tener acceso a los auxilios económicos y técnicos previstos por la legislación vigente.

3. Las obras necesarias y de conservación de los bienes del Banco de Tierras serán costeadas por el Ente Gestor. El concesionario podrá realizarlas por sí, con cargo al Ente, cuando éste se lo autorice.

4. Los concesionarios, previa comunicación al Ente Gestor, podrán realizar mejoras útiles en sus explotaciones, con independencia de las mejoras impuestas en el título concesional.»

(34) El artículo 38 LBT prevé como fuente de ingresos del Ente Gestor, además del canon:

«b) El producto de los rendimientos de su propio patrimonio.

c) Las transferencias previstas en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

d) Las subvenciones o aportaciones voluntarias de todo tipo, procedentes tanto de entes públicos como de particulares.»

(35) El artículo 36.d) LBT señala como uno de los fines del Ente Gestor «ayudar a los concesionarios del Banco de Tierras, asesorando, gestionando programas y proyectos de inversión y procurando el acceso a líneas especiales de crédito».

(36) Artículo 132.1 de la Constitución: «La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.»

público, habría que preguntarse si los bienes afectos al Banco de Tierras están destinados a un servicio público o no para, en consonancia, determinar su naturaleza jurídica.

En lo que se refiere al texto del Proyecto de Ley, posteriormente Ley del Banco de Tierras, los datos con que nos encontramos podía llegar a pensarse que eran contradictorios. Así, si, por una parte, se utilizaba la técnica de la concesión administrativa (más ligada a los bienes de dominio público) y se usaba el término afectación (37), que podía hacer recordar la conversión de un bien patrimonial en un bien de dominio público, por otro lado, la inscripción correspondiente de los bienes afectos al Banco de Tierras en el Registro de la Propiedad (38) podía hacer pensar en su carácter patrimonial, aunque no fuera ésta una nota decisiva.

Hoy otros datos van a sernos decisivos a la hora de determinar esa naturaleza voluntariamente ambigua en el texto de la Ley.

En efecto, hay que tener en cuenta las normas generales, como se decía en el informe, pero éstas han cambiado.

Así, tenemos la nueva redacción que se da al Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales (39) y la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón (40). En ambas normas el dominio público se sigue definiendo en virtud de la adscripción al uso o servicio público, y se liga la figura de la concesión con el dominio público. Será la Ley de Patrimonio la que nos dé una respuesta expresa a la pregunta que aquí nos planteamos. En efecto, además de una exhaustiva regulación del dominio público y del régimen jurídico de las concesiones (41), lo que nos reivindica en la idea de que debió de tramitarse con anterioridad a la LBT, va a contener una serie de claves concretas que despejan las posibles contradicciones que examinábamos con anterioridad.

Así, el artículo 12 indica expresamente que los bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Aragón son susceptibles de inscripción registral, en tanto no lo prohíba expresamente la legislación hipotecaria; el artículo 21 regula el uso privativo, configurándolo de una manera muy semejante a como se hace el uso de las tierras afectas al Banco de Tierras (42), y el artículo 32, *in fine*, define la afectación como:

(37) Vid. sección I y sección II del capítulo primero LBT: «Procedimiento de afectación» y «Procedimiento de desafectación», respectivamente.

(38) «La titularidad del dominio o de cualesquiera otros derechos reales sobre los bienes del Banco de Tierras corresponde a la Diputación General de Aragón, a cuyo favor se realizarán las pertinentes inscripciones en el registro de la propiedad» (art. 2.1 LBT).

(39) Real Decreto 1372/86, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de Entidades Locales. Especialmente en lo referente al capítulo IV: «Disfrute y aprovechamiento de los bienes».

(40) Ley 5/87, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» («BOA») núm. 40, de 7 de abril de 1987 (corrección de errores en «BOA» núm. 66, de 8 de junio de 1987).

(41) Vid. Título II de dicha Ley.

(42) En relación con este tema, vid. los artículos 75 y 78 del citado Reglamento

«Vinculación real y efectiva, mediante ley o acto administrativo, en virtud de la cual los bienes y derechos patrimoniales, propios o de terceros, pasan al concepto de bienes demaniales de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante su destino al uso general o a la prestación de servicios públicos» (43).

Pero será el hecho de que la valoración de mejoras a la extinción de las concesiones reguladas por la LBT (44) se regule en el artículo 30, incluido en el capítulo III («Concesiones administrativas y reservas demaniales») del título II («Bienes demaniales de la Comunidad Autónoma de Aragón»), lo que, a nuestro juicio, y en relación con los datos anteriormente expresados, constituye el argumento definitivo en favor de la demanialidad de los bienes integrados en el Banco de Tierras. Otros datos que parecen refrendar esta idea es la propia regulación de los bienes patrimoniales, especialmente en lo referente al uso, así como la propia consideración de bienes de dominio público (?), que el artículo 2.4 del RBCL (45) da a los comunales [recordemos que éstos forman una parte importante del patrimonio que se piensa esté adscrito al Banco de Tierras (46) y que han sido una de las causas determinantes de la misma Ley].

Por todo ello, creemos que hoy es posible afirmar sin demasiadas vacilaciones que los bienes inmuebles que integran el Banco de Tierras tienen naturaleza demanial.

B) *Retroactividad de la Ley* (47)

¿Era posible afectar los bienes adquiridos de conformidad con la anterior normativa? ¿Podría hacerse esto en virtud del artículo 4 y de la disposición transitoria primera?

de Bienes de las Corporaciones Locales, en la misma línea que la Ley de Patrimonio de Aragón.

(43) En este sentido, en la Exposición de Motivos de la Ley de Patrimonio podemos leer: «Constituye la afectación la clave para determinar la divisoria entre los bienes demaniales y los patrimoniales, quedando definida por la vinculación que entraña a usos y servicios públicos.»

(44) Cumpliendo la remisión realizada en el artículo 28 LBT: «Tras el fallecimiento, jubilación o supuestos de incapacidad laboral permanente anteriormente referidos del confesionario, la valoración y abono de mejoras se efectuará conforme a lo que específicamente determine la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.»

(45) «Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que, siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos» (artículo 2.3 RBCL).

(46) Vid. artículos 3.c), 5, 34 y D. T. primera LBT.

(47) Artículo 4 LBT:

«1. La Diputación General de Aragón, previo informe del Ente Gestor, podrá afectar al Banco de Tierras los bienes inmuebles adquiridos en ejecución de procedimiento de transformación de grandes zonas.

2. La afectación a que se refiere el párrafo anterior no es posi-

Eran estas preguntas que se hacían y que reflejaban fielmente una preocupación existente en amplios sectores cuando el Proyecto de Ley comienza su caminar parlamentario.

Sin embargo, la respuesta era clara y la confusión provenía de una mala inteligencia de los artículos 4 y 5 de la Ley, y, en relación con ellos, de la disposición transitoria primera.

1. En relación con el artículo 4.

Se refiere este artículo a los inmuebles adquiridos para la transformación de grandes zonas. La confusión provino de una mala interpretación de la expresión «inmuebles adquiridos en ejecución de procedimiento de transformación de grandes zonas». En concreto, se dio un carácter omnicomprendivo a la expresión «adquiridos», por lo que, poniéndola en relación con la disposición transitoria primera, apartado 1, que señala que «lo dispuesto en los artículos 4 y 5 es aplicable a los bienes inmuebles adquiridos antes de la entrada en vigor de esta Ley», se concluyó que se aplicaría a todo bien adquirido antes de la entrada en vigor de la Ley. Sin embargo, la voluntad del legislador era rotunda y limitaba la aplicación de dichos preceptos a los bienes «adquiridos por la Dipu-

ble si los inmuebles están adjudicados definitivamente a título de concesión administrativa, con arreglo a la legislación general de reforma y desarrollo agrario, salvo que se declare la caducidad de la concesión de conformidad con la legislación vigente.»

Artículo 5 LBT:

«1. La Diputación General de Aragón, previo informe del Ente Gestor del Banco de Tierras, en las adquisiciones efectuadas en procedimientos de transformación de grandes zonas que afecten a bienes de naturaleza originariamente comunal, podrá convenir con los ayuntamientos interesados, como pago total o parcial, la transmisión de inmuebles transformados en los correspondientes términos municipales.

2. Para la celebración de los convenios será necesario que los ayuntamientos adquieran los siguientes compromisos:

a) Destinar los inmuebles transmitidos al aprovechamiento comunal.

b) Aprovechar los bienes conforme al régimen establecido por el artículo 34 de esta Ley, en la medida compatible con la legislación sobre comunales.

3. Si los ayuntamientos no respetan sus compromisos, la Diputación General de Aragón, previo informe del Ente Gestor, y con instrucción de expediente en el que se dará audiencia al ayuntamiento interesado, podrá revocar las transmisiones abonando la indemnización correspondiente.»

En relación con estos artículos, la Disposición Transitoria primera establece lo siguiente:

«1. Lo dispuesto en los artículos 4.º y 5.º es aplicable a los bienes inmuebles adquiridos antes de la entrada en vigor de esta Ley.

2. Los convenios sobre conservación de antiguos patrimonios comunales anteriores a la entrada en vigor de la presente Ley se ajustarán en todo caso a lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 5.º.»

tación General de Aragón» (48), y en este sentido se expresaba cuando en el párrafo 2.º del artículo 4 señalaba que dicha afectación no era posible si los inmuebles estaban adjudicados definitivamente a título de concesión administrativa con arreglo a la legislación de reforma y desarrollo agrario.

De todo ello sí cabe concluir como innecesaria la alusión que al artículo 4 se hace en la disposición transitoria primera, apartado 1.

2. En relación con los convenios sobre comunales.

No se plantean problemas en relación con los bienes originariamente comunales adquiridos en procedimientos de transformación de grandes zonas, ya que, si presuponemos resueltos los problemas que en su momento ocasionó la expropiación de estos comunales, hoy el razonamiento es una traslación del párrafo anterior.

El problema se plantearía por el hecho de que la disposición transitoria primera, apartado 2, parece modificar unilateralmente los acuerdos sobre comunales existentes (49).

Y aquí si podemos hablar de no afortunada técnica legislativa, ya que parece ser que la única intención del legislador era posibilitar que los acuerdos ya existentes se ajustaran a lo dispuesto en la Ley si las partes lo consideraban oportuno.

Sin embargo, la redacción de dicho precepto es rotunda: «En todo caso se ajustarán», y a nuestro juicio de ninguna virtualidad práctica, al romper unilateralmente un convenio suscrito entre Entes públicos.

C) *Derechos de adquisición preferente*

Plantea este instituto en relación con la Ley una doble problemática. Y así veremos, en primer lugar, un significado estricto en el contexto de la Ley, para en un apartado posterior estudiar el carácter preferente, valga la redundancia, que la Ley otorga a estos derechos.

La primera perspectiva tiene un alcance más político que jurídico y se encuentra íntimamente ligada con la dimensión que se quería tuviera

(48) Son bienes, en su mayor parte, adquiridos por sucesión frente al Estado (SSTC de 27 de julio de 1982 y de 26 de julio de 1983), que forman parte del conjunto patrimonial de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 37 del Estatuto de Autonomía), cuyo régimen jurídico es competencia de las Cortes de Aragón (artículos 132 de la Constitución y 58 del Estatuto de Autonomía).

En relación con los bienes adquiridos por sucesión por las Comunidades Autónomas, podemos leer en la STC de 26 de julio de 1984:

«Por la sucesión tiene facultad para resolver sobre el destino de los bienes afectados a los servicios públicos cuya titularidad ostenta.»

(49) Vid. los ya citados acuerdos suscritos entre el IRYDA, la Diputación General de Aragón y los Ayuntamientos de Ejea, Tauste y Pradilla el día 8 de noviembre de 1984.

la Ley. El esquema que se dibuja en el artículo 6.1 (50) es el siguiente: la Diputación General de Aragón goza de los derechos de tanteo y retracto en la primera y sucesivas enajenaciones, a título oneroso o gratuito, de todo o de parte de los lotes adjudicados en propiedad conforme a los procedimientos de transformación de grandes zonas. Aquí se detenía el proyecto, pero al considerarse excesivamente riguroso el mismo, ya que no se salvaguardaba en ningún caso el derecho de un familiar próximo a seguir en el cultivo, en fase de Ponencia, y a través de una enmienda aprobada por unanimidad, se introducía un nuevo párrafo con el siguiente texto:

«No habrá lugar al ejercicio de los mencionados derechos por la Administración en los casos en que la enajenación, a título gratuito, se efectúe a favor de un hijo o descendiente que sea agricultor, o, en defecto de éste, de un ascendiente o de un hermano, siempre que sea agricultor profesional y colaborador de la explotación.»

La introducción de este párrafo no tenía otra intención que conjugar el espíritu de la Ley con los derechos de los particulares.

Los problemas jurídicos nacen alrededor del establecimiento de estos derechos por parte de las Comunidades Autónomas. Los autores del informe se plantearon esta problemática señalando la inexactitud de considerar el artículo 149.1.1.^a como obstáculo (51), y que no se trataba más que de meras concreciones de la función social de la propiedad en línea con la propia doctrina del Tribunal Constitucional. En este sentido se ponían numerosos ejemplos de limitaciones similares impuestas por Comunidades Autónomas (52).

Dos títulos competenciales servirían de cobertura: uno genérico, agricultura, y otro más específico, legislación civil (art. 149.1.8.^a de la Constitución). Este último nos lleva directamente a la segunda faceta que,

(50) Artículo 6.1 LBT: «1. La Diputación General de Aragón, representada por el Ente Gestor del Banco de Tierras, goza de los derechos de tanteo y retracto en la primera y sucesivas enajenaciones, a título oneroso o gratuito, de todo o de parte de los lotes o de participaciones indivisas en ellos, adjudicados en propiedad conforme a los procedimientos de transformación de grandes zonas. No habrá lugar al ejercicio de los mencionados derechos por la Administración en los casos en que la enajenación a título gratuito se efectúe a favor de un hijo o descendiente que sea agricultor o, en defecto de éste, de un ascendiente o un hermano, siempre que sea agricultor profesional y colaborador de la explotación.»

(51) La STC núm. 37/87, de 26 de marzo, señala, como veremos, que este precepto nunca podrá interpretarse de forma que suponga vaciar de competencia a las Comunidades Autónomas.

(52) Se señalan como ejemplo de leyes que imponen limitaciones de este estilo la Ley catalana de 18 de noviembre de 1981, sobre la Protección de la Legalidad Urbanística; la Ley andaluza de 3 de julio de 1984, de Reforma Agraria; la Ley cántabra de 29 de octubre de 1984, sobre Protección y Fomento de las Especies Forestales Autóctonas; la Ley balear de 14 de marzo de 1984, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales; la Ley madrileña de 10 de febrero de 1984, sobre Medidas de Disciplina Urbanística.

como hemos señalado al principio, tenían estos derechos en la LBT. Si, como concreción de la función social de la propiedad, parece que las Comunidades Autónomas están en condiciones de establecer limitaciones a la misma (y por tal entenderíamos aquí el derecho de tanteo, no el de retracto, que no afecta a la propiedad), más problemático se nos presenta su desarrollo y alcance.

D) *Carácter preferente de los derechos aquí establecidos*

Dice el artículo 6.3 LBT: «Los derechos de tanteo y retracto configurados en este artículo son preferentes a cualquier otro derecho de adquisición previsto en la legislación vigente.»

Se señala en el citado informe, como hemos visto, que el artículo 149.1.8.^a da cobertura competencial en este caso a la Comunidad Autónoma de Aragón, dada la existencia de un Derecho foral aragonés (53), al interpretar que las Comunidades Autónomas tienen competencias para modificar, conservar y desarrollar el Derecho civil, ya que el Derecho foral no se identificaría con la Compilación preexistente a la Constitución (54), respetando siempre la limitación que supone.

Esta interpretación supone un reconocimiento de competencias en materia de legislación civil para aquellas Comunidades Autónomas que posean un Derecho civil, foral o especial, y no el mero reconocimiento de éste, así como de la capacidad para su conservación, modificación y desarrollo.

Deste una perspectiva crítica, hay que señalar que se podría estar modificando la legislación civil (arts. 1503-1527 del Código civil) en una materia concreta que afecta a relaciones entre particulares. Y esa legislación civil parece que, en principio, es competencia estatal. La excepción vendría dada por la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas en Derecho civil, foral o especial, de conservar, modificar o de-

(53) Artículo 149.1.8.^a de la Constitución:

«1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

8.^a Legislación civil; sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.»

En desarrollo de dicho precepto, Ley 31/85, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho Civil de Aragón («BOCA» núm. 71, de 23 de mayo de 1985, y «BOA» núm. 39, de 23 de mayo de 1985).

Vid. Alberto ARCE JANARIZ, *Constitución y Derechos Civiles Forales*, Tecnos, 1987.

(54) Ley 15/67, de 8 de abril, sobre la Compilación del Derecho Civil de Aragón.

sarrollar éste, pero, en todo caso, parece que este tríptico vendría referido sólo al Derecho civil, foral o especial preexistente a la Constitución. Y el inciso final de dicho precepto más parece ser una cláusula de salvaguarda, incluso frente a esos Derechos forales, que un límite a la competencia genérica de determinadas Comunidades Autónomas en materia de legislación civil.

Esta interpretación vendría avalada por el artículo 1.º de la citada Ley 3/85, de 21 de mayo, sobre la Compilación del Derecho civil de Aragón (55). Sí podría estudiarse si entra en juego el derecho de abolorio como institución foral (derecho de adquisición preferente regulado en los arts. 149 y ss. de la Ley 3/85, de 22 de mayo).

Y aquí se suscita una nueva visión del tema. ¿Puede una Comunidad Autónoma, desarrollando una institución de su Derecho civil, especial o foral, llegar a modificar la legislación civil del Estado? Evidentemente, todo depende del alcance que se dé al término «desarrollo», pero no parece difícil considerar como probable dicha interpretación.

Concluyendo, podemos decir, en lo que respecta a este punto, que si parece difícil no identificar el Derecho civil, foral o especial con el contenido en las compilaciones preexistentes a la Constitución, siendo, en consecuencia, sólo a dicho Derecho aplicable la expresión «Conservación, modificación y desarrollo», sí parece plausible una interpretación generosa del término desarrollo, que permita una alteración de la legislación civil estatal con los instrumentos contenidos en el Derecho foral, siempre que se respeten los límites contenidos en el último inciso del artículo 149.1.8.ª.

E) *Cesión de uso*

Es ésta una expresión usada por la Ley de Patrimonio del Estado y el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales. La analizamos someramente, ya que los artículos 9, 10 y 11 fueron de los que sufrieron modificaciones más importantes (56).

El artículo 10 de la Ley remite al convenio que formalizará estas cesiones y elimina, respecto del proyecto, la expresión «cesión a perpetuidad».

En el segundo párrafo de dicho artículo se señala un plazo mínimo de cesión de la Ley (treinta años) y otro plazo para la notificación por parte del Ente público de su voluntad de poner fin a la cesión al término del período en curso (cinco años).

(55) Señala dicho artículo, en su párrafo 1.º: «Constituyen el Derecho civil de Aragón, como expresión de su régimen peculiar, las disposiciones de esta Compilación integradas con la costumbre y los principios generales en los que tradicionalmente se inspira su ordenamiento jurídico.»

(56) Artículo 9.1.: «Cualquier ente público puede ceder el uso de bienes inmuebles de su pertenencia a la Diputación General de Aragón, a título oneroso o gratuito y de conformidad con las normas de competencia y procedimiento que le sean aplicables para la afectación de los mismos al Banco de Tierras.»

Por otra parte, en el artículo 11 se introdujeron sendas modificaciones, de forma que la concesión de explotación de bienes cedidos no puede tener una duración superior al propio período de la cesión y asegurando al concesionario que, en caso de renovarse, continuará la explotación por el nuevo período de la cesión.

Hay que señalar que la regulación de la cesión de uso está pensada fundamentalmente para los bienes comunales.

Por otra parte, señalar que en el artículo 9.4 se hace una alusión al aprovechamiento ganadero, que se repetirá en el artículo 16 (57).

F) *Renovación de la concesión*

Regulada en el artículo 27 (58), fue otro de los artículos que sufrió modificaciones durante el iter parlamentario.

Hay que destacar la importancia de dicho precepto, ya que, al no acceder el concesionario nunca a la propiedad, era necesario asegurar una continuidad familiar en la explotación. En dicho artículo se establece un derecho prioritario a la renovación de la concesión en favor de determinadas personas y en el orden que en él se establece. Se asegura siempre el derecho de aquel que teniendo derecho a la renovación de la concesión no haya cumplido los 18 años (hasta que cumpla esa

(57) Las ideas motrices de esta referencia son el respeto a los derechos ganaderos preexistentes y el pleno aprovechamiento ganadero.

(58) Artículo 27 LBT:

«1. Fallecido, jubilado o declarado incapacitado laboral permanente, total o absoluto, el concesionario de una explotación familiar agraria o complementaria, tendrán derecho prioritario a la adjudicación de nueva concesión, siempre que concurren los requisitos del artículo 24, por el orden en que se mencionan, las siguientes personas:

a) El cónyuge o persona que hubiera convivido maritalmente con el concesionario durante, al menos, los cinco años anteriores al fallecimiento o la jubilación.

b) Los hijos y descendientes del concesionario que ostenten la cualidad de colaboradores. Si fueren varios, será preferido el designado por el concesionario y, en su defecto, el de mayor edad.

c) Los hijos y descendientes del cónyuge del concesionario si reúnen la condición de colaboradores y conviven habitualmente en la casa. Siendo varios, se estará a lo dispuesto en el apartado anterior.

d) Los colaboradores en la explotación por orden de antigüedad.

e) Los hijos y descendientes del concesionario, no colaboradores, en el orden previsto por éste y, en su defecto, el de mayor edad.

2. Si la persona con derecho a nueva concesión fuese menor de edad, entre tanto no alcance los dieciocho años o sea emancipado, la administración de la explotación familiar o complementaria corresponderá a las personas a quienes, según derecho, competa la administración de su patrimonio.

3. Si ninguna de las personas anteriormente mencionadas ejerciese su derecho se procederá a la nueva adjudicación de las concesiones conforme a los criterios establecidos en el artículo 25.»

edad, o sea emancipado, la administración de la explotación familiar o complementaria corresponderá a las personas a quienes compete la administración de su patrimonio).

Si ninguna de las personas citadas en dicho artículo ejerciese su derecho se procederá a la nueva adjudicación de las concesiones conforme a los criterios establecidos en el artículo 25 (59).

G) *Valoración de las mejoras*

Fue este punto harto polémico durante la tramitación de la Ley, hasta el punto de que, desechada la solución del Proyecto de Ley (60), tampoco fue posible ponerse de acuerdo en una solución alternativa, por lo que se remitió su solución a la Ley de Patrimonio (61).

Dos eran los problemas que subyacían, reconducibles a uno: el hecho de que si se pagaban las mejoras al jubilado o se incluían en su caudal hereditario, y, además, uno de sus herederos ejercía su derecho a renovar la concesión, se podía entender que se estaban pagando por partida doble dichas mejoras; y el segundo problema, que en realidad se podía reconducir al anteriormente citado, que no es otro que el de la dificultad económica que entrañaba dicho régimen.

Así, y esquemáticamente, podemos describir la solución dada en la Ley de Patrimonio de la manera siguiente:

1. Valoración por el Ente Gestor.
2. Actualización, según Índice de Precios al Consumo, de los costes

(59) Artículo 25 LBT:

«1. En las bases para la adjudicación de concesiones de explotación familiar agraria o complementaria, el Ente Gestor del Banco de Tierras establecerá los baremos para ponderar las siguientes circunstancias:

a) La vecindad en los municipios dentro de cuyos términos se ubiquen las explotaciones objeto de concesión.

b) La condición de cultivador directo y personal o colaborador en el cultivo de tierras expropiadas por obras para la regulación del sistema hidráulico de la zona.

c) La dedicación profesional a la agricultura.

d) La cualidad de agricultor joven.

e) La carencia o escasez de propiedades.

f) El nivel de ingresos.

g) Las cargas familiares.

h) Estar en posesión de un título de capacitación agraria.

2. Las concesiones se adjudicarán según el orden de puntuación que resulte de la aplicación de los baremos establecidos en las bases. En ningún caso la puntuación atribuida a uno de los indicados baremos podrá triplicar a la del baremo menos puntuado.»

(60) El artículo 28 del proyecto de Ley decía: «Tras el fallecimiento o jubilación del concesionario, el Ente Gestor del Banco de Tierras valorará las mejoras útiles y subsistentes realizadas por aquél para el pago de su importe al jubilado o la inclusión del mismo en el caudal hereditario del fallecido.»

(61) Vid. artículo 30 de dicha Ley.

de obras y mejoras indemnizables, teniéndose también en cuenta la depreciación e indemnización.

3. Si sucede en la concesión alguna de las personas citadas en el artículo 27, continuará disfrutando las mejoras sin indemnización alguna y dejando a salvo las relaciones de derecho privado.

H) *Ente Gestor del Banco de Tierras*

Como último punto haremos una referencia a las disposiciones orgánicas a través de las cuales se regula la estructura organizativa que ha de hacer posible la Ley.

Ya en la Exposición de Motivos podemos leer: «Aunque la titularidad de la propiedad o de otros derechos reales sobre los bienes del Banco de Tierras corresponde siempre a la Diputación General de Aragón, no obstante, ha parecido necesario crear un organismo autónomo para atender a las necesidades de administración del Banco de Tierras.»

Como organismo autónomo estará adscrito al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes (62).

Serán fines de dicho organismo los siguientes: asegurar la administración del Banco de Tierras, procurar el aumento y consolidación del mismo, velar por el respeto de las reglas de explotación aplicables a los bienes comunales, ayudar a los concesionarios del Banco de Tierras, contribuir al desarrollo socioeconómico de los municipios interesados y, finalmente, velar por la conservación del entorno ecológico del Banco de Tierras.

Los actos y acuerdos del Ente Gestor son recurribles en alzada ante el Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes (63).

Por último, señalar que el Ente Gestor se estructura a través de los siguientes órganos:

- a) Consejo.
- b) Comisión Permanente.
- c) Gerente.
- d) Secretaría.

Se da en ellos una participación a los ayuntamientos y agricultores territorialmente afectados, y si para la Ley es destacada, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución (Exposición de Motivos, último párrafo), para los afectados es claramente insuficiente, como reiteradamente han venido señalando.

El Ente Gestor como tal no dispondrá de personal propio, y será la Diputación General de Aragón quien adscriba al mismo el personal ne-

(62) Artículo 35.1 LBT.

(63) Al ser el Consejero miembro del Consejo del Ente Gestor, puede darse la circunstancia de que resuelva en alzada los recursos presentados contra sus propios actos (arts. 39, 40 y 41 LBT).

cesario para la provisión de los puestos de trabajo previstos en su plantilla presupuestaria.

6. LA SENTENCIA SOBRE LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE ANDALUCÍA
(NÚM. 8/84, DE 3 DE JULIO) (64)

Se dicta con posterioridad a la aprobación de la Ley del Banco de Tierras. Por ello, si no fue posible tenerla presente durante su tramitación parlamentaria, sí va a ser de gran utilidad en un análisis posterior de la misma. Pero antes de analizar sus aspectos fundamentales y más relacionados con la problemática que se deriva de la LBT, describiremos someramente la Ley de Reforma Agraria Andaluza al hilo de un estudio comparativo con la LBT.

Andalucía tiene una cuenta histórica pendiente con la reforma agraria, y ello supuso que se asumiese expresamente en el Estatuto de Competencia sobre esta materia (art. 18.1.4.º del Estatuto de Autonomía), señalándose expresamente cuál es la finalidad de la misma. Ello va a provocar que la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, con sus peculiaridades, responda al esquema clásico de reforma agraria desde una doble perspectiva: de un lado, el proceso siguiente: latifundio-infrautilización-reforma a través de la expropiación (y otros instrumentos como el impuesto sobre tierras infrautilizadas); y, desde otra perspectiva, responderá a una idea de globalidad, que abarca no sólo a todo el campo andaluz, sino que se proyecta como instrumento fundamental de transformación social (65).

Sin embargo, en relación con la LBT, lo primero que hay que destacar es que, como ya se ha señalado, el contexto del campo aragonés no responde a la misma problemática, con la consecuencia de que la respuesta habrá de ser diferente.

Otra circunstancia a resaltar más respecto al mismo es el hecho de que las últimas actuaciones en materia de reforma agraria habían supuesto la expropiación de grandes extensiones para su conversión en regadíos, extensiones que luego se colonizaban a través del reparto de las tierras en pequeños lotes, con lo cual se debía cumplir una funda-

(64) Esta sentencia ha sido publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 14 de abril de 1987, núm. 89 (suplemento). Ponente de la misma fue el Magistrado don Jesús Leguina Villa.

(65) Y, así, en la Exposición de Motivos podemos leer párrafos como los siguientes:

«La reforma agraria se entiende como una respuesta global a la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias e instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales. Supone un proceso complejo, reto históricamente secular para los andaluces, proceso que se entiende iniciar con esta Ley de Reforma Agraria.

Ahora bien, hoy una reforma agraria para Andalucía no puede plantearse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de cambio económico y social.»

mental finalidad social. Pero el hecho de que estos pequeños lotes acabaran, por diversas circunstancias, concentrados en una sola mano, rompía los objetivos fundamentales de dicha reforma. Este ha sido un problema fundamental e inherente a casi todos los procesos de colonización que ha habido en territorio español. Y los redactores del Proyecto de Ley la tuvieron presente, considerando que una de las primeras metas de la Ley debía ser superar este resultado final, que frustraba los objetivos de reforma social y que provocaba que de las grandes inversiones públicas necesarias para la transformación en regadíos sólo se beneficiaran unos pocos. Teniendo en cuenta este objetivo es como se entiende una de las notas más peculiares y polémicas de la Ley del Banco de Tierras: el hecho de que los colonos no puedan acceder a la propiedad, ya que ello, como es obvio, impedirá que nadie concentre tierras. En la misma línea se encuentran las limitaciones impuestas al Derecho de propiedad (derechos preferentes de adquisición en favor de la Diputación General de Aragón).

De acuerdo con lo antedicho, podíamos sintetizar la respuesta que da la Ley del Banco de Tierras del siguiente modo:

a) Es una Ley de reforma agraria en tanto que persigue «la modernización y el desarrollo agrario y social, así como garantizar el cultivo racional, directo y personal de la tierra» (66).

b) Como tal no afecta a todo el campo aragonés, sino sólo a los bienes que integran el Banco de Tierras (67).

c) El instrumento fundamental de la reforma agraria es la concesión administrativa de lotes de tierra sobre los bienes antes señalados. La tierra en ningún caso se entrega en propiedad, reforzándose, en consecuencia, las garantías de los concesionarios. Dos son los fundamentos de la utilización de esta técnica administrativa: «Ya no interesa tanto quién es propietario, sino cómo se usa la tierra», y «evitar que, una vez transformadas las tierras y adjudicadas, puedan acumularse en una sola mano transcurrido un escaso período de tiempo» (68).

(66) Artículo 1.2 LBT.

(67) Artículo 3 LBT:

«Podrán integrarse en el Banco de Tierras, de acuerdo con las previsiones de esta Ley, los siguientes bienes inmuebles de naturaleza agraria situados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón:

a) Los adquiridos en ejecución de procedimientos de transformación de grandes zonas.

b) Los adquiridos por la Diputación General de Aragón en virtud de derechos de adquisición preferente.

c) Los cedidos en uso por cualesquiera entes públicos.

d) Los pertenecientes a la Diputación General de Aragón, adquiridos por sí o a través del Ente Gestor, en virtud de cualquier otro título.»

(68) Vid. Exposición de Motivos y capítulo II: «Explotación del Banco de Tierras».

Durante el debate parlamentario, frente a esta opción, se alzaron voces solicitando una solución civilista que permitiese que el colono pudiese adquirir la propiedad. Dicha opción se pretendía fuese articulada a través del Derecho civil aragonés (69).

d) Se crea un organismo autónomo (el «Ente Gestor del Banco de Tierras») para atender a las necesidades de administración del Banco de Tierras. Será dato destacado la composición de sus diferentes órganos, siendo una de las notas polémicas de la Ley, entre los que querían ampliar la presencia de miembros no pertenecientes a la Administración y ésta. Las funciones del mismo son múltiples y de gran importancia, pudiendo afirmarse que el proyecto existente en la Ley dependerá en gran medida de una correcta gestión por parte del Ente Gestor (70).

e) Supone, por todo ello, una Ley innovadora (aunque existan algunos antecedentes similares) frente al tradicional concepto de reforma agraria, superando su equiparación a «reparto de tierras» (71). Se busca la transformación de la estructura agraria, sin olvidar las conexiones que se presentan con los diferentes aspectos de la vida económica y social.

Desde el esquema anteriormente expuesto analizaremos comparativamente ambos textos, lo que nos permitirá comprender mejor la Sentencia del Tribunal Constitucional:

a) La Ley andaluza es fundamentalmente expropiatoria. La Ley aragonesa no lo es (ello no impide que se puedan integrar bienes en el Banco de Tierras previa expropiación) (72); y es que, si ambas contemplan la figura de la concesión, en una tiene un papel secundario, mientras que en la Ley aragonesa es el eje (73).

(69) Se emplea esta terminología ya que fue la empleada durante la tramitación de la Ley, donde la variable era la alternativa «administrativista», que estaba representada por el texto de la Ley. Sin embargo, manifestamos nuestra discrepancia frente a términos tan globalizadores que no dejan ver, por sí solos, la riqueza de la Ley.

(70) Vid. capítulo III de dicha Ley: «Ente Gestor del Banco de Tierras».

(71) Durante la fase de ponencia se introdujo una enmienda en este sentido («Superando el contenido tradicional de la reforma agraria y entendiendo no sólo como “reparto de tierras”»), que obtuvo el asentimiento generalizado de los distintos grupos parlamentarios, reflejando de esta forma la nueva concepción de la reforma agraria.

(72) Recordemos que si bien en el artículo 3 LBT no se hace alusión expresa a esta figura, en su apartado *d)* se lee lo siguiente: «Los pertenecientes a la Diputación General de Aragón, adquiridos por sí o a través del Ente Gestor, en virtud de cualquier otro título.»

(73) Título III, capítulo I, de la Ley de Reforma Agraria andaluza. La concesión aparece como una más de las fórmulas de asentamiento en las tierras del Instituto Andaluz de Reforma Agraria. Se conceden por veinticinco años prorrogables, y la tierra, a la finalización de dicho plazo, puede ser adjudicada en propiedad.

En la LBT, como hemos visto, se regula en el capítulo II como única fórmula de adjudicación de las tierras que integran el Banco de Tierras. No pudiendo acce-

b) Ambos textos tienen como presupuesto un concepto social de la propiedad, de acuerdo con nuestra Constitución. En consecuencia, establecerán limitaciones al derecho de propiedad de la tierra, aunque utilizando instrumentos diferentes (74).

Así, la Ley andaluza va a imponer obligaciones a todo propietario; va a utilizar la técnica fiscal (impuesto sobre tierras infrautilizadas); establece planes comarcales de seguimiento obligatorio, contemplando, finalmente, la expropiación de uso y, en caso de incumplimiento grave, la ablación total de la propiedad.

Por su parte, la Ley aragonesa, al responder a un esquema esencialmente diferente, sólo va a establecer una única, pero fundamental, limitación: los derechos de adquisición preferente en favor del Ente Gestor del Banco de Tierras, limitados, como hemos visto, tras el iter parlamentario del Proyecto de Ley (art. 6 LBT). La diferencia fundamental con la técnica de la expropiación radicarán en que, si bien los requisitos formales a seguir serán mucho menores, sin necesidad de previa declaración de utilidad social, el precio a pagar al propietario deberá ser, en teoría, superior. Pero no se puede olvidar que hay que considerar esta técnica como adicional, ya que el instrumento de la expropiación se encuentra, en cualquier caso, en manos de la Diputación General de Aragón, como poder público, y que incluso —como hemos señalado— se puede encontrar una alusión tácita al mismo en el artículo 3.d) de la Ley.

c) Ambas coinciden en destacar la importancia del uso de la tierra frente a la propiedad (75). Ahora bien, la forma de asentamiento va a diferir de una a otra: propiedad, arrendamiento, subarrendamiento y concesión, en Andalucía; concesión, en Aragón.

c) El alcance y proyección de ambos textos es diferente. Si la Ley andaluza se concibe como un instrumento de transformación de toda la estructura social y económica andaluza, utilizando para ello desde la

derse a su propiedad (mientras estén integradas en dicho ente), los procedimientos de desafectación son rigurosos (arts. 14 y 15) y se refuerzan las garantías (duración, sucesión en la concesión, adjudicación...).

(74) En este punto hay que recordar que, históricamente, las primeras plasmaciones positivas del concepto «social» de la propiedad tuvieron lugar en la legislación agraria y en la de urbanismo.

(75) Así, en la Exposición de Motivos de la LBT podemos leer: «Ya no interesa tanto quién es el propietario, sino cómo se usa la tierra.» Y en el texto correspondiente de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía: «Modificar la estructura de propiedad actuando sólo sobre las grandes fincas es claramente insuficiente hoy, y no tiene por qué implicar la transformación de la agricultura.»

Esta idea fue objeto de vivo contraste con motivo de la audiencia que se dio en la Comisión de Agricultura de las Cortes de Aragón a los representantes de los sectores implicados antes de la finalización del período de presentación de enmiendas. Así, mientras que los representantes de fuerzas vinculadas fundamentalmente al Partido Aragonés Regionalista y Alianza Popular reivindicaban la propiedad de la tierra para el que la trabaja frente al modelo previsto en el proyecto de Ley, las fuerzas representativas de sectores vinculados a la izquierda parlamentaria (Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida) señalaban, de acuerdo con la filosofía de la Ley, que la propiedad no es hoy el elemento fundamental.

comarcalización hasta nuevas técnicas impositivas, la Ley aragonesa se proyecta sobre la agricultura, y ni siquiera sobre todo el campo aragonés, aunque no por ello olvide su incidencia social.

En este punto es importante hacer una breve reflexión. El hecho de que a un mismo tema dos Comunidades Autónomas puedan dar una respuesta propia diferente, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, explica mejor que ningún otro argumento cuál es la esencia del Estado que se diseña a partir del artículo 2.º de la Constitución (76).

e) Los títulos competenciales que precisan son en gran medida similares, con las diferencias de la mención expresa que en el Estatuto de Andalucía se hace a la reforma y desarrollo agrario (sin consecuencias prácticas, como ya hemos visto), y las derivadas de las técnicas reguladas en la Ley andaluza no lo son en la LBT (77).

f) Finalmente, hay que señalar que a través de ambos textos se crean nuevas estructuras organizativas: respectivamente, Ente Gestor del Banco de Tierras e Instituto Andaluz de Reforma Agraria, ambos se configuran como organismos autónomos y son expresión de la competencia de autoorganización que poseen las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.1.º) (78).

Como podemos ver, en una misma materia dos Comunidades se encuentran con circunstancias que exigen respuestas diferentes. Y es precisamente el concepto de autonomía política, al que aludíamos al comienzo de este trabajo, el que, cobrando toda su virtualidad práctica, va a permitir que dos Comunidades Autónomas, Aragón y Andalucía, en este caso, puedan articular respuestas divergentes. Creemos que este hecho explica mejor que ningún otro argumento cuál es la esencia del Estado que se diseña a partir del artículo 2.º de la Constitución. Y es que la autonomía política no es sólo, ni en ningún caso puede reducirse a ella, una formulación teórica, vacía de potencialidad práctica. Posee esta potencialidad, y será en aquellos sectores específicos de cada Comunidad Autónoma con problemas concretos donde deba manifestarse, sirviendo de instrumento de adecuación entre las necesidades de cada Comunidad y sus posibilidades de actuación.

(76) Así, en la Exposición de Motivos, párrafo 5.º, *in fine*, de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía podemos leer: «Tal vez uno de los errores de la reforma agraria de la República fue su intento de aplicación a todo el territorio nacional. Por ello esta Ley encuentra su plena justificación, no sólo jurídica, sino también política, en el marco del Estado de las Autonomías.»

(77) Encontrándonos con el siguiente cuadro: Bases y coordinación de la planificación económica por el Estado (art. 149.1.15.º, que afecta a los dos textos); Legislación civil (art. 149.1.8.º; aunque fue uno de los títulos esgrimidos por los recurrentes en el recurso de inconstitucionalidad, su importancia es mucho mayor respecto a la LBT); Legislación administrativa (art. 149.1.18.º, expropiación en Andalucía y legislación básica sobre concesiones en la Ley aragonesa); finalmente, y en lo que respecta a la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, impuesto sobre tierras infrutilizadas.

(78) Vid. Título I de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía y capítulo III de la LBT.

Conocidas las líneas básicas de ambos textos, pasamos a analizar aquellas respuestas dadas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que falla el recurso presentado contra la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, y que nos servirán para iluminar alguno de los problemas planteados por la Ley del Banco de Tierras.

Examinaremos uno por uno los temas más destacados objeto de esta Sentencia, y que fundamentalmente más nos afecten.

a) Derecho de propiedad.

Si no de una manera directa, como hemos visto, la LBT afecta a la propiedad estableciendo determinadas limitaciones. Además, el propio fundamento de la Ley estriba en una determinada concepción de la propiedad (79).

Un argumento paralelo lleva al Tribunal Constitucional a considerar que este derecho es lo primero a discutir. Su concepto y concepción, más allá de posibles conflictos de competencias, va a centrar la argumentación del Alto Tribunal.

Recuerda, en primer lugar, apoyándose en la doctrina ya establecida en la STC número 11/81, de 5 de abril, cuál es el concepto de contenido esencial:

«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 trate y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales» (80).

En segundo lugar, señala que la propiedad tiene una vertiente institucional y una vertiente individual, siendo, desde este punto de vista, un derecho subjetivo que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación» (81).

En tercer lugar, recuerda la transformación del concepto de propiedad, materia en la que papel tan decisivo ha jugado la propiedad inmobiliaria: urbanismo y reforma y desarrollo agrario (82).

(79) En la Exposición de Motivos podemos leer: «La Ley, respetando el marco constitucional que regula el sistema de propiedad, así como las garantías que nuestra Constitución establece para este derecho... La Ley establece derechos de adquisición preferente que en modo alguno menoscaban el derecho de propiedad, sino que resaltan el contenido del mismo, motivándola en un sentido social de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución.»

(80) Fundamento Jurídico 2.º, párrafo 5.º.

(81) Doctrina establecida a partir de la STC núm. 14/83, de 82 de febrero.

(82) Por su propio carácter preconstitucional es significativo el artículo 2.º de

Y finaliza señalando la vinculación del derecho de propiedad con otros principios constitucionales (así, arts. 40, 49, 128 y 130).

De todo ello deduce el Tribunal Constitucional 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.

Refiriéndose ya en concreto al instituto de la expropiación, recuerda que no es una negación del derecho de propiedad privada, sino un sacrificio concreto (sería la máxima expresión del sacrificio, mucho mayor que las limitaciones impuestas a la transmisión en virtud del establecimiento de derechos de adquisición preferente).

En este punto es de resaltar el hecho de que el Tribunal Constitucional señala que, si bien la vertiente garantista del instituto (valoración, procedimiento...) ha de ser regulada de manera uniforme, es también obvio que las Comunidades Autónomas han de tener competencia para definir la causa *expropiandi* (83).

b) Concesiones.

No trata este tema el Tribunal Constitucional en esta Sentencia, pero sí podemos trasladar la línea argumental referente a la expropiación, no olvidando que, en esta materia, el Estado se reserva la competencia exclusiva sobre la legislación básica (mientras que en materia de expropiación se reserva la legislación).

La LBT, partiendo de una redacción no muy afortunada (84), no establece en la sección II del capítulo II más que una modulación del régimen general. Hay que señalar que en el momento de aprobación de la Ley no existía otra regulación aplicable que la estatal. Con posterioridad, la Ley del Patrimonio de Aragón ha establecido una exhaustiva regulación de las mismas. Ello nos reivindica en la idea de que hubiera sido preferible aprobar en primer lugar esta última Ley, lo que hubiera solucionado, además, otros problemas, como el relativo a la naturaleza de los

la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973: «El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga...»

(83) En lo que se refiere a Aragón, ésta encontraría una clara legitimación en el artículo 35.1.14.º del Estatuto de Autonomía:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)

14.º Planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad.»

(84) «Las concesiones de explotación del Banco de Tierras se regirán por lo dispuesto en esta Ley y, supletoriamente, por la legislación general de concesiones administrativas de la Comunidad Autónoma y, en su caso, por el Derecho del Estado» (art. 19.2. LBT).

bienes que forman parte del Banco de Tierras o la valoración de las mejoras introducidas en los lotes por los colonos.

El que no se establezca más que una modulación de un régimen general supone que no se planteen mayores problemas, a pesar de que la expresión usada en el artículo 19.2 LBT pueda ser desafortunada al no precisarse con la suficiente claridad el juego de la legislación estatal, sobre todo en aquello que se considera básico.

c) Bases y ordenación de la actuación económica en general.

Es competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.13.^a de la Constitución.

Si se argumenta que la reforma y desarrollo agrario es reconducible a la actuación económica en general, la competencia en materia de agricultura vendría reducida a la nada.

En este sentido, el Tribunal Constitucional señala:

«No puede aceptarse la afirmación de los recurrentes de que constituya un aspecto básico o relativo a la ordenación de la economía general el que los asentamientos de los agricultores en tierras públicas se produzca prioritariamente por concesión administrativa.»

Como vemos, la respuesta del Tribunal Constitucional es contundente y enteramente trasladable al supuesto planteado por la LBT (asentamientos de agricultores en tierras públicas a través de concesión).

d) Legislación civil.

En la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, aunque se alegó como causa de inconstitucionalidad (porque se estaba incidiendo en la regulación del derecho de propiedad), no presentaba demasiados problemas. En este supuesto, la LBT plantea, por su parte, una problemática específica.

Analicemos los dos problemas que a la luz de este título podrían darse en la Ley aragonesa, y en relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional:

En primer lugar, y en lo referente al derecho de propiedad, el Tribunal Constitucional es contundente al señalar que la propiedad asume una función social que ya no sólo se delimita por la legislación civil, sino que en otras materias se ha llegado a establecer un nuevo *status* de la propiedad.

Así, conviene destacar dos datos: el hecho de que la regulación de la propiedad tiene que afectar a su contenido esencial para que exista invasión de competencias por la Comunidad Autónoma (hecho que si no se produce en la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, mucho menos se produce en la LBT, que sólo establece una limitación al derecho de

propiedad) y una constatación fundamental del Tribunal: hoy es imposible considerar la propiedad como una institución exclusivamente civil, y, por tanto, sólo reconducible al título competencial de legislación civil. Estamos ante otra categoría genérica como la agricultura, y que, como ésta, actúa de paraguas de numerosas relaciones de índole diversa.

En segundo lugar, nos encontramos con los derechos de adquisición preferente como categoría reconducible a la legislación. Aquí la problemática, como hemos visto, es mayor. Si no se hace mención alguna a esta categoría en la Sentencia, sí nos da el Tribunal Constitucional, al hilo de la impugnación del artículo 61.3 (85) de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, un dato significativo:

«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 subarrendamiento, 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» (86).

Concluye el Tribunal señalando que no hay invasión de las competencias estatales en materia de legislación civil, y que el precepto impugnado se sitúa fuera de aquel ámbito material de atribuciones.

En efecto, parece difícil pensar que la autorización administrativa que se establece pueda considerarse modificación de la legislación civil, pero ¿también está fuera de ese ámbito material el establecimiento de unos derechos de adquisición que, como hemos visto, son preferentes a cualquier otro previsto en la legislación vigente? La duda, cuando menos, persiste.

e) Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1.1.ª de la Constitución).

Señala el Tribunal Constitucional que las distintas circunstancias de cada parte del territorio determinarán los fines de interés general, que son los que en última instancia concretan la función social de la propiedad. Y, así, podemos leer:

«Carece de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social —las funciones

(85) «En las adjudicaciones a título de concesión administrativa o en las cesiones de arrendamiento o subarriendo, el Instituto Andaluz de Reforma Agraria podrá autorizar la subrogación en favor del causahabiente que reúna las condiciones que se establezcan reglamentariamente» (art. 61.3 Ley de Reforma Agraria de Andalucía).

(86) Fundamento Jurídico 8.º, párrafo 3.º, de la mencionada sentencia.

sociales, mejor— del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues, sin duda, resultaría altamente artificiosa» (87).

Asimismo, hay que recordar que el Tribunal señala, haciendo uso de doctrina ya sentada en la Sentencia número 37/81, de 16 de noviembre, que en ningún caso este precepto puede interpretarse de forma que pueda vaciar de contenido las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, en las que de alguna forma incidan derechos y deberes garantizados constitucionalmente.

Todos estos argumentos serían trasladables a la LBT.

f) Igualdad.

Las consideraciones precedentes pueden ser también de aplicación a una posible alegación del principio de igualdad como causa de inconstitucionalidad de la LBT.

En su Sentencia sobre la Ley andaluza, el Tribunal Constitucional se muestra contundente en este punto:

«No vulnera el principio de igualdad el hecho de que aquella Comunidad, conforme a su Estatuto, se haya dotado de una normativa propia de reforma agraria, mientras que otras no han realizado una actuación legislativa semejante, [y es que] la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias.»

Y finaliza señalando un importante principio:

«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.» (88).

Nos encontramos, así, como en el punto precedente, con argumentaciones enteramente trasladables a nuestro caso y que invalidan, de antemano, cualquier impugnación de la LBT en virtud del principio de igualdad.

Concluimos en este punto el estudio de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 37/87, que nos ha servido para dar respuesta a alguno de los problemas planteados por la Ley del Banco de Tierras.

Con ello finalizamos el comentario a una Ley que, si bien tiene un

(87) Vid. Fundamento Jurídico 9.º, párrafo 4.º.

(88) Fundamento Jurídico 10.º, párrafos 2.º y 3.º.

futuro incierto como consecuencia de los avatares de la vida política (89), no por ello deja de representar una aportación original a un problema secular, y un reflejo de lo que sí puede dar el estado de las autonomías.

José TUDELA ARANDA
Letrado de las Cortes de Aragón

(89) Hasta la fecha se han dictado en su desarrollo las siguientes disposiciones: Decreto 47/87, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre afectación de fincas rústicas al Banco de Tierras; Decreto 48/87, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre elección de vocales del Consejo del Ente Gestor del Banco de Tierras; Orden de 23 de mayo de 1987, del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, por la que se nombran vocales del Consejo del Ente Gestor del Banco de Tierras, designados al amparo del artículo 42.1.c) y e) de la Ley 3/87, de 10 de marzo («BOA» núm. 56, de 15 de mayo de 1987, y núm. 64, de 3 de junio de 1987, respectivamente).