

FALLO

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

Ha decidido

- 1.º Reconocer el derecho de don Juan Manuel Martínez Iglesias a la tutela judicial efectiva sin indefensión.
- 2.º Anular las Sentencias dictadas por el Juzgado de Instrucción núm. 5 de Vigo, con fecha de 24 de junio de 1991, y por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Pontevedra, con fecha de 13 de marzo de 1992.
- 3.º Ordenar que se retrotraigan las actuaciones hasta el momento en que el demandante de amparo debió ser citado en legal forma para comparecer en la vista oral del juicio de faltas 1.597/90.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado»

Dada en Madrid, a veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.

28441 Pleno. Sentencia 319/1993, de 27 de octubre de 1993. Cuestión de inconstitucionalidad 2.111/1988. En relación con el art. 19.1.2. a) de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, relacionado con otros preceptos de la misma Ley. Votos particulares.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad 2.111/88, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla sobre el art. 19.1.2 a) de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, en relación con los arts. 17.3, 18.4, 19.1.1.ª, 20.1 y 20.2 de la misma Ley. Han comparecido la Abogacía y la Fiscalía General del Estado, así como las representaciones de la Junta y del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 22 de diciembre de 1988 se registró en este Tribunal un Auto, y las actuaciones adjuntas, mediante el cual la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla promovió cuestión

de inconstitucionalidad en el recurso 1932-DF./88, interpuesto por la Asociación Cordobesa de Empresarios Agropecuarios y otros contra el art. 1.2, en relación con el Anexo 3.A, del Decreto de la Junta de Andalucía 215/1988, de 17 de mayo, de Actuación de la Comarca de Reforma Agraria de la Vega de Córdoba. En dicho precepto se declaran manifiestamente mejorables las fincas (cinco) incluidas en el Anexo 3.A, por incumplimiento de la función social de la propiedad, al no alcanzar el 50 por 100 del valor del rendimiento medio de las explotaciones de la comarca y, al propio tiempo, se declara la necesidad de ocupación por el procedimiento de urgencia de dichas fincas. El recurso contencioso-administrativo se formuló por la vía especial de la Ley 62/1978, alegándose, en sustancia, la infracción del art. 25.1 C.E., por entender que, al publicarse el índice de rendimiento medio en el mismo Decreto que declara la expropiación, los recurrentes fueron sancionados por normas que no pudieron conocer sino en el momento de la expropiación de uso y que se refieren a conductas realizadas antes de que la Comarca se declarase de reforma agraria; también se alegaba como vulnerado el art. 14 C.E., por cuanto a los recurrentes no se les había aplicado la garantía de la intimación previa para que cumpliesen la función social de la propiedad antes de proceder a la expropiación, establecida en los arts. 72 de la Ley de Expropiación Forzosa y 5 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables.

La Sala, tras oír a las partes y al Ministerio Fiscal (que se opuso, al igual que la demandada, al planteamiento de la cuestión) formula cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 19.1.2.ª a) de la Ley de Reforma Agraria, en relación con otros preceptos de la misma Ley, por considerar que pueden ser contrarios a los arts. 25.1 y 149.1.18.ª, en relación con los arts. 14, 139.1 y 149.1.1.ª C.E. En síntesis, la Sala entiende, por mayoría, que no se ajusta a la Constitución la declaración de expropiación realizada en el mismo Decreto en que se publicaron los índices de rendimiento medio, en virtud de los cuales se expropió (al no alcanzar las fincas el 50 por 100 del valor de dichos índices), ni la falta de intimación previa a los expropiados para que cumpliesen los deberes que les imponía la función social de la propiedad. Entiende también la Sala, igualmente por mayoría, que tales supuestas infracciones constitucionales derivaron del artículo de la Ley de Reforma Agraria cuestionado, del que fue directa aplicación el Decreto 215/1988 de la Junta de Andalucía.

El razonamiento del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, tanto por lo que se refiere al juicio de relevancia como a las dudas de inconstitucionalidad es, en resumen, el siguiente:

a) La Sala entiende que el Decreto 215/1988 se ajusta estrictamente a lo dispuesto por la Ley de Reforma Agraria, es decir, que ésta establece inequívocamente que en el mismo Decreto de Actuación Comarcal se han de fijar los índices de rendimiento medio y publicarse la relación de fincas sujetas a inmediata expropiación, tras su declaración como fincas manifiestamente mejorables, por no alcanzar el 50 por 100 del valor de esos índices. A juicio de la Sala, no cabe una interpretación distinta y no contraria a la Constitución del art. 19.1.2 a), en relación con el 18.4 de la Ley, es decir, que, en aplicación de la misma, tendría que existir un primer Decreto (el de Actuación Comarcal) en el que se fijaran los índices, y un segundo Decreto, «pasados cinco años», en el que se declarasen las fincas a expropiar por incumplimiento de dichos índices, pues la Ley no alude a este segundo Decreto. Por tanto, no sería posible evitar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, acomodando el precepto legal a la Constitución por vía

interpretativa, como ordena el art. 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Así formulado el juicio de relevancia, la Sala considera, que el art. 19.1.2 a) citado infringe el art. 25.1 C.E. Empieza por afirmar, en tal sentido, mediante un extenso razonamiento, que la expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad es una verdadera sanción administrativa, a efectos de lo dispuesto en el citado art. 25.1, aunque no desconoce la declaración en contrario expresada en el Auto de 1 de julio de 1987 de la Sección Cuarta de este Tribunal Constitucional. Sobre aquella base, considera que no se podía sancionar (expropiando) por el incumplimiento de deberes no conocidos con anterioridad a la expropiación (sanción) misma, entendiéndose, que la norma que tipificaba esos deberes es la que fijó los índices de rendimiento medio de cada comarca de reforma agraria. Esta norma tipificadora de la sanción no cumple el requisito de *lex praevia*, derivado del art. 25.1 referido. Además, al obtenerse los índices de rendimiento medio a través de los datos de aprovechamiento de los últimos cinco años, se prevé sancionar por hechos anteriores a la norma, es decir, por conductas imposibles de evitar ya en el momento en que se tipificó la infracción.

En segundo lugar, la Sala entiende que la Ley andaluza conculca el art. 149.1.18.ª C.E., en relación con los arts. 14, 139.1.1.ª de la misma Norma fundamental, porque no prevé la intimación al propietario para cumplir los deberes derivados de la función social de la propiedad con carácter previo a la eventual expropiación de uso, al efecto de permitirle subsanar aquel incumplimiento y evitar la expropiación. Dicho requisito de intimación previa se establece, en cambio, en la legislación estatal (art. 74 Ley de Expropiación Forzosa y art. 5 Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables) y, según la opinión mayoritaria de la Sala, debía haber sido respetado por la legislación autonómica. No desconoce la Sala la Sentencia 37/1987 de este Tribunal, donde se declaraba que la Comunidad Autónoma tiene competencia para establecer nuevas *causae expropriandi* en esta materia, pero considera que el requisito de la intimación previa (o su ausencia) no es un elemento de la *causa expropriandi*, sino de las garantías del procedimiento expropiatorio, que debían ser uniformes y reguladas en exclusiva por la legislación estatal, ex art. 149.1.18.ª C.E., según se declaraba en la propia STC 37/1987. Por eso considera la Sala que el problema de la supuesta inconstitucionalidad del art. 19.1.2 a) de la Ley de Reforma Agraria se plantea desde una perspectiva distinta (por otros motivos) a la que abordó la STC 37/1987, que declaró dicho precepto conforme a la Constitución. De ahí que nada impida plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2. Por providencia, de 8 de febrero de 1989, la Sección Tercera acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones remitidas al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno de la Nación, al Parlamento de Andalucía, al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y a la Fiscalía General del Estado a efectos de que, por plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen oportunas. Se acordó, asimismo, publicar la incoación de la cuestión en los «Boletines Oficiales del Estado y de la Junta de Andalucía», para general conocimiento.

3. Mediante escrito registrado el día 22 de febrero, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa, de conformidad con el cual aun cuando el Congreso no se personaría en el procedimiento ni formularía alegaciones, ponía a dis-

posición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

4. Mediante escrito registrado el día 27 de febrero, el Presidente del Senado rogó se tuviera a la Cámara por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado el día 28 de febrero, presentó sus alegaciones la Fiscalía General del Estado en los términos que a continuación se resumen:

a) En lo que se refiere a la supuesta conculcación de lo dispuesto en el art. 25.1 C.E., se comienza por advertir que no resulta determinante el hecho de que la propia Ley 8/1984 utilice expresamente, en su art. 20, la palabra «sanción» al hablar de los supuestos en que procede acordar la expropiación, pues dicho término posee en nuestro Derecho un significado genérico, equivalente a la consecuencia jurídica del incumplimiento de una norma u obligación. El problema -se añade- ha sido ya resuelto por el Tribunal Constitucional en su STC 42/1989, de conformidad con la cual «la declaración de una finca como manifiestamente mejorable no tiene carácter sancionador en sentido estricto», pronunciándose en sentido idéntico los AATC 631/1987, 657/1987 y 824/1987. Al tratarse de una doctrina ya consolidada, es preciso concluir en que a la expropiación de fincas manifiestamente mejorables no le son aplicables las garantías del art. 25.1 C.E. Queda así resuelto el primer bloque de dudas de constitucionalidad puesto de manifiesto por la Sala cuestionante.

b) En lo relativo a la posible inconstitucionalidad del art. 19.1.2 a) por oposición a los arts. 149, 14 y 139 C.E., cita en primer lugar la Fiscalía General del Estado la STC 37/1987 y su declaración de que el referido precepto legal «no invade las competencias del Estado sobre legislación expropiatoria», pronunciamiento que no desconoce la Sala cuestionante. La misma STC 37/1987 declaró que «la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado», sin que quepa duda -a juicio de la Fiscalía- de que una de tales garantías es la posibilidad del propietario de reconvertir la tierra, una vez que se establece la declaración de finca manifiestamente mejorable, enmendando, si puede hablarse así, su anterior conducta y poniéndola en situación de producción por encima de los índices medios de la comarca, evitando la necesidad de la expropiación. Esta oportunidad aparece recogida en la legislación estatal en el art. 72.4 de la Ley de Expropiación Forzosa y en el art. 5 de la Ley 34/1979, de Fincas Manifiestamente Mejorables. Por contra, la Ley andaluza cuestionada habla de la «inmediata expropiación del dominio o del uso», de forma que la diferencia entre ambos sistemas es palmaria, sin que sea dudoso que se trata de una de las garantías del procedimiento expropiatorio, que resulta así distinto en Andalucía y en el resto del territorio del Estado.

Ello no obstante, es preciso un examen más detenido a fin de comprobar si la incompatibilidad del precepto cuestionado con el Texto constitucional es evitable por vía interpretativa (art. 5.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Lo primero que se advierte es que la Ley andaluza regula, junto a la expropiación inmediata, otro sistema denominado «Plan Comarcal de Mejora» (arts. 21 y ss.) en el que se prevé la intervención inicial del propietario. Y, paralelamente, la legislación estatal establece, junto al procedimiento ordinario antes apuntado, otro de «urgencia» (art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa), que faculta para la ocupación inmediata de los bienes. Ninguna incompatibilidad entre ambas regulaciones se apreciaría si la expropiación inmediata de las fincas mani-

fiestamente mejorables que es objeto del proceso contencioso-administrativo se hubiera tramitado por el procedimiento de urgencia. Pues bien, ése es precisamente el caso que nos ocupa: el Decreto impugnado establece expresamente, en su párrafo segundo, que «se declara la necesidad de ocupación por el procedimiento de urgencia de los bienes objeto de la expropiación».

Se deduce de lo dicho que no existe la inconstitucionalidad planteada, siempre que se entienda que son de aplicación a la expropiación de autos las garantías contenidas para el procedimiento de urgencia en el art. 52 de la Ley estatal de Expropiación Forzosa (indemnización por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, etc.).

Se concluyó interesando que se dictara Sentencia declarando la constitucionalidad de los preceptos cuestionados en los términos antedichos.

6. Mediante escrito registrado el día 2 de marzo presentó sus alegaciones la Abogacía del Estado en los términos que a continuación se resumen:

a) El precepto legal cuestionado no vulnera, en la conexión normativa invocada, el art. 25.1 C.E. La «inmediata expropiación» a la que se refiere el art. 19.1.2 a) de la Ley andaluza 8/1984 pertenece al tipo de las que la Ley de Expropiación Forzosa regula en sus arts. 71 a 75, es decir, la «expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad», preceptos legales desarrollados por los arts. 87 a 91 del Reglamento de la Ley citada. A este tipo expropiatorio se le ha designado doctrinalmente —con denominación que ha pasado al art. 20.1 y 2 de la Ley andaluza— como «expropiación-sanción» y en el proceso *a quo* se ha librado una enconada disputa sobre el concepto de «sanción». Es ése un concepto variable y multívoco, si es que no inaprehensible por equívoco, pero lo importante es saber si la llamada expropiación-sanción o, más exactamente, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, queda comprendida en la esfera de protección del art. 25.1 C.E. La respuesta no puede ser más que negativa. La clave para determinar la esfera propia del derecho proclamado en el art. 25.1 no descansa tanto en los participios «condenado o sancionado» cuanto en que las «acciones u omisiones» puedan calificarse de «delito, falta o infracción administrativa»; ahora bien, las llamadas expropiaciones-sanciones son, ante todo, expropiaciones, manifestación de la potestad expropiatoria y quedan por ello comprendidas en la garantía del art. 33.3 C.E. Son, precisamente, expropiación por causa justificada de interés social. El canon constitucional de medida para este tipo de expropiaciones —como para cualquier otro— es el citado art. 33.3, no el art. 25.1 C.E. y precisamente por ello tiene sentido debatir si una determinada expropiación-sanción cumple o no las garantías constitucionales relativas a la causa *expropriandi* (incluida aquí la necesidad de ocupación), a la correspondiente indemnización o a la legalidad según la doctrina de la STC 166/1986. La calificación de «sanción» aplicada a estas expropiaciones significa exclusivamente que representan un modo de reacción frente a un incumplimiento previo de los deberes inherentes a la propiedad y no por ello, como es lógico, quedan en la esfera del art. 25.1 C.E. Así lo tiene declarado el Tribunal Constitucional en el ATC 657/1987 y en la STC 42/1989.

Falla, por lo tanto, la premisa del razonamiento del Auto que ha planteado la cuestión, pues no nos encontramos dentro del ámbito del art. 25.1 C.E. Sin duda, los puntos de fondo que el Auto de planteamiento desarrolla en este extremo pudieran haber sido formulados en términos constitucionales distintos a los del

art. 25.1, por ejemplo como lesiones de los principios del art. 9.3 o de las garantías del art. 33.3, ambos de la C.E., pero no nos corresponde aquí —apostilla el Abogado del Estado— sustituir la concreta duda de constitucionalidad manifestada por quien podía y debía hacerlo, transformando esta cuestión de inconstitucionalidad en otra que pudo ser pero que no fue. Si la cuestión fuera mera *occasio* que permitiera enjuiciamientos constitucionales desvinculados absolutamente de la concreta duda formulada por el órgano jurisdiccional *a quo*, este Tribunal haría dejación de una de las funciones que le corresponden en las cuestiones de inconstitucionalidad: la defensa de la Ley, es decir, de la voluntad de los representantes del pueblo: STC 17/1981. En suma, el artículo cuestionado de la Ley andaluza, en relación con los arts. 17.3, 18.4, 19.1.1.º y 20.1 y 2 del mismo cuerpo legal, no vulnera el art. 25.1 C.E.

b) En lo que se refiere a la relación entre el precepto legal cuestionado y el art. 149.1.18.ª C.E., comienza por advertir el Abogado del Estado que los demás preceptos citados en el Auto (arts. 14, 139.1 y 149.1.1) son, a estos efectos, prescindibles, pues o resultan redundantes o están mal traídos a colación. En efecto, el art. 149.1.18.ª reserva al Estado la «legislación sobre expropiación forzosa», de modo que, teniendo en cuenta lo dicho en la STC 37/1987, supone que debe haber uniformidad normativa (legal y reglamentaria) en materia de expropiación y también en los diversos tipos de expropiaciones especiales, incluidas las expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad y las de fincas mejorables. La sumisión a «la legislación general del Estado» (art. 20.2 de la Ley andaluza 8/1984) es así estricta consecuencia de la competencia estatal reseñada. El art. 15.1.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía debe ser interpretado *sub Constitutione*: en materia expropiatoria, a esta Comunidad Autónoma le corresponde la «competencia de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria» y la «competencia para determinar, mediante Ley o de conformidad con ella, (...) los supuestos legitimadores de la expropiación o *causae expropriandi* en aquellos casos en que así lo exija la utilidad pública o el interés social vinculado al ejercicio de sus propias competencias» (STC 37/1987). Así entendido el sentido y alcance del art. 149.1.18.ª, los demás preceptos invocados son impertinentes: el art. 14, porque no lo vulnera la diversidad normativa inherente al carácter compuesto del Estado; el art. 139.1, que no tiene por qué ser comprendido como el «negativo» de la lista de competencias estatales incluidas en el art. 149.1 o como una suerte de «resultado de conjunto» del ejercicio de todas y cada una de aquellas competencias y, en fin, el art. 149.1.1.º, limitado a la regulación de condiciones «básicas», que funciona como título general respecto al que las demás normas de competencia constituyen *leges speciales*. Queda, pues, como parámetro de constitucionalidad sólo el art. 149.1.18.ª.

Una cuestión previa que afecta a las condiciones procesales de la cuestión es si, dentro de un proceso de la sección 2.ª de la Ley 62/1978, puede fundarse la duda en un precepto constitucional no ya ajeno a los derechos protegibles en esa singular vía (Disposición transitoria segunda LOTC), sino que ni siquiera reconoce un derecho, ya que es una típica norma de competencia. Parece claro que si un Tribunal contencioso-administrativo aprecia que el acto recurrido en un procedimiento como éste está viciado de grosera ilegalidad, pero no viola ningún derecho del art. 53.2 C.E., deberá desestimar el recurso; la ilegalidad, por manifiesta que sea, habrá de ser corregida en el contencioso-administrativo ordinario, que cabe promover paralelamente

(SSTC 23/1984 y 84/1987). Algo parecido ocurrirá si es posible apreciar que el acto recurrido viola el orden constitucional de competencia en cuanto aplicación correcta de una Ley irrespetuosa con el orden constitucional de distribución de competencias, pero que no vulnera ningún derecho del art. 53.2 C.E. No es imposible que un Tribunal contencioso-administrativo pueda fundar una duda de inconstitucionalidad en la infracción del orden constitucional de competencia, pero deberá hacerlo en un recurso contencioso-administrativo ordinario y sólo por excepción en un proceso cuando la infracción del orden de competencia constituya, al propio tiempo, infracción de un derecho ex art. 53.2 C.E. No es éste nuestro caso: no hay vulneración del art. 25.1 C.E. y, aunque la hubiera, no representaría al propio tiempo y *ab essentialis* infracción del orden de competencia, y tampoco la hay del art. 14 C.E., ni siquiera como precepto conexo con el art. 149.1.18.^a En estas circunstancias, resulta claro que la validez o invalidez del art. 19.1.2 a), en cuanto pudiera violar el art. 149.1.18.^a, es ajena al fallo del proceso *a quo* y por ende irrelevante: la invalidez del art. 19.1.2 a) por infracción del art. 149.1.18.^a no permitiría entender vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados por los recurrentes *a quo*, y por tanto, no permitiría estimar el singular recurso de la sección 2.^a de la Ley 62/1978. Falta, pues, una condición procesal trascendente, la relevancia (arts. 163 C.E. y 35.2 LOTC) que impide entrar a examinar la duda de constitucionalidad fundamentada en el art. 149.1.18.^a No obstante, y con carácter subsidiario, examina el Abogado del Estado las argumentaciones de la Sala sobre este extremo.

De ninguna manera cabe admitir la tesis de que el contenido del art. 72 de la Ley de Expropiación Forzosa no esté comprendido dentro de la competencia normativa estatal en materia de expropiación. Ello supone un malentendimiento de la doctrina de la STC 37/1987, verdaderamente lesivo para la competencia del Estado. En el fundamento jurídico 6.^o de dicha Sentencia se menciona expresamente el art. 19.1.2 a) de la Ley andaluza 8/1984 y se establece un claro mandato de interpretación de este precepto de conformidad con la legislación estatal, lo que se refuerza por el tenor del art. 20.2 de la propia Ley andaluza. Si el art. 19.1.2 a) no crea un nuevo supuesto de expropiación distinto de los ya establecidos en la legislación del Estado (en concreto, en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables) es porque aquel precepto hay que comprenderlo a la luz de la legislación del Estado y en armonía, por tanto, con el art. 5 de la Ley 34/1979, nunca como hipótesis en que al Legislador andaluz le fuera lícito separarse de la legislación expropiatoria estatal. Ciertamente que a continuación la STC 37/1987 declara que «ello no supone sino la definición de una *causa expropriandi*», pero es obvio que esta expresión ha de entenderse con arreglo a la jurisprudencia constitucional, según la cual «entre la *causa expropriandi* y la determinación de los bienes y derechos que deban ser objeto de la expropiación existe siempre una relación necesaria, dado que tan solo son incluíbles en la expropiación aquellos que sirvan a su fin legitimador» (STC 166/1986). Desde el punto de vista constitucional, la necesidad de la ocupación queda alojada dentro de la garantía causal, en inescindible conexión con la *causa expropriandi*. En cualquier caso, las Sentencias desestimatorias de recursos de inconstitucionalidad no impiden el planteamiento ulterior de un punto (incluso fundándolo en la infracción de «idéntico precepto constitucional») en vía distinta (art. 38.2 LOTC *a contrario*) y vía distinta del recurso de inconstitucionalidad es la cuestión, sin que al art. 29.2 LOTC pueda atribuírsele ningún significado limitativo.

Expuesto lo anterior, se examina el problema tanto en las normas expropiatorias generales como en la Ley 34/1979.

Los requisitos del art. 72 de la Ley de Expropiación Forzosa son «requisitos necesarios» para que pueda entenderse aplicable el tipo de expropiación por causa de interés social justificado en el incumplimiento de la función social de la propiedad, de modo que sin que concurran en un determinado caso todos los requisitos de aquel precepto no puede entenderse identificado correctamente el bien expropiable [art. 75 a)]. La regulación contenida en la Ley 34/1979 no se aparta del esquema fundamental de los arts. 72 y 75 a) de la Ley de Expropiación Forzosa, sino que los confirma. La calificación de una finca como manifiestamente mejorable es precisamente el caso al que se refiere el art. 75 a) de la Ley de Expropiación (reconocimiento *in concreto* de que se ha incumplido la función social de la propiedad en una finca determinada, que sustituye a la declaración de necesidad de la ocupación: arts. 1 y 6.1 y 2 de la Ley 34/1979). Ahora bien, antes de que pueda dictarse este acto administrativo de calificación (equivalente funcional de la declaración de necesidad de la ocupación) es menester que se cumpla lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 34/1979. Este art. 5 (citado expresamente por la STC 37/1987, al tratar del precepto hoy cuestionado) da cumplimiento al requisito número 4.^o del art. 72 de la Ley de Expropiación: ha de requerirse a los interesados para que formulen un plan de explotación y mejora; si no lo presentan o no lo acepta la Administración, ésta redactará el plan; y si los particulares no se avienen o incumplen los compromisos contraídos en el plan de explotación y mejora, entonces y sólo entonces podrá declararse la finca manifiestamente mejorable. Mediante el plan de explotación y mejora, pues, se señala el plazo para la realización de la específica función social de la propiedad. El incumplimiento permite declarar manifiestamente mejorable la finca, esto es, dictar el acto que equivale al acuerdo de necesidad de ocupar, el acto que declara que la abstracta *causa expropriandi* se ha realizado *in concreto* en unos bienes o derechos determinados e inicia así el procedimiento expropiatorio en sentido estricto (art. 21.1 de la Ley de Expropiación Forzosa y 20.1 de su Reglamento).

El fundamento jurídico de la STC 37/1987 afirma que es la legislación sectorial la que define, de manera más específica o más genérica, los supuestos de expropiación y «permite poner en marcha el procedimiento expropiatorio». La Ley autonómica puede establecer así, en el ámbito de sus propias competencias, «los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquella debe servir». Ahora bien, la determinación de causas de expropiar es una cosa y otra bien distinta las garantías que deban rodear la adopción del acto con que se inicia el procedimiento expropiatorio que, en nuestro caso, es el acto con que se declara *in concreto* que en unas determinadas circunstancias no se ha cumplido la función social de la propiedad o que una finca *in concreto* es manifiestamente mejorable y puede ocuparse por vía de urgencia (arts. 6.1 y 3 de la Ley 34/1979). Como reconoce el propio fundamento jurídico de la STC 37/1987, dentro del procedimiento expropiatorio «se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste». Pues bien: el acto del art. 75 a) de la Ley de Expropiación y su equivalente en la Ley 34/1979 sirven justamente como el acuerdo de necesidad de ocupación en el procedimiento general para «identificar el bien a expropiar». Las garantías que rodean a esta identificación han de

ser necesariamente uniformes en todo el territorio nacional y deben entenderse comprendidas dentro de la competencia estatal para dictar la legislación de expropiación forzosa. Estas garantías no pueden ser materia de «leyes sectoriales», que eleven a causa de utilidad pública o de interés social determinados fines más o menos genéricamente definidos. Si no hay un previo requerimiento individualizado para cumplir la función social de la propiedad en un sentido bien determinado, si no se da al propietario o titular de la explotación la posibilidad real de cumplir con precisos deberes dimanantes de la función social de la propiedad, sencillamente no cabe hablar de incumplimiento *in concreto* (la declaración de finca manifiestamente mejorable).

El art. 19.1.2 a) de la Ley andaluza 8/1984 distingue tres tipos de fincas: a) las que son objeto de «inmediata expropiación tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables» por no alcanzar el 50 por 100 de los índices medios de la Comarca fijados en el Decreto de actuación comarcal de reforma agraria; b) las que quedan sujetas a la elaboración de un plan de explotación y mejora en los términos de la Ley 34/1979 por no alcanzar los índices medios y c) las que quedan sujetas a la realización de un plan individual de mejora de acuerdo con el Plan Comarcal de Mejora. En los casos «b» y «c» se cumple la exigencia genérica del art. 72.4 de la Ley de Expropiación. En el caso «a» se puede dar una interpretación conforme a la legislación expropiatoria estatal que conduce a su desaparición como categoría autónoma o bien una interpretación que lo preserve como categoría autónoma, pero en este caso el art. 19.1.2 a) resulta inconstitucional por violar el art. 149.1.18 C.E. En efecto, si —como parece indicar el fundamento jurídico 6.º de la STC 37/1987— interpretamos el art. 19.1.2 a) de conformidad con la legislación estatal (arts. 72.4 y 75 a) de la Ley de Expropiación y 5 y 6 de la Ley 34/1979), entonces la hipótesis de la «inmediata expropiación» se disuelve como categoría autónoma: la expropiación deja de ser «inmediata» porque sólo puede iniciarse «tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables», es decir, una vez declaradas fincas manifiestamente mejorables aquellas que relaciona el Decreto de actuación comarcal en el grupo de las que no alcanzan «el 50 por 100 de los índices medios de la comarca». Pero la declaración como finca manifiestamente mejorable ha de hacerse «en los supuestos regulados en la legislación general del Estado» (art. 20.2 de la Ley andaluza), lo que no sólo remite a los arts. 2, 3 y 4 de la Ley 34/1979, sino al art. 5 de esta misma Ley. Ahora bien, el art. 5 de la Ley 34/1979 prescribe precisamente la formulación de un plan de explotación y mejora, que es la hipótesis expresamente prevista en la letra «b» del art. 19.1.2. En definitiva, interpretado de conformidad con la legislación estatal, la hipótesis de la letra «a» es indiscernible de la hipótesis de la letra «b» y, por supuesto, la expropiación deja de ser «inmediata». Si, por el contrario, se interpreta el art. 19.1.2 tratando de preservar la diferenciación de supuestos (en especial entre las letras «a» y «b»), entonces se impone la inconstitucionalidad de la letra «a», puesto que en ella el Legislador autonómico pretende prescindir de las garantías establecidas en la legislación expropiadora estatal para declarar una finca manifiestamente mejorable, garantías que se resumen en la concesión al propietario o titular de la explotación de la posibilidad real de amoldarse a las exigencias formalmente declaradas que derivan de la función social de la propiedad. Esa posibilidad real no existe en el art. 19.1.2 a), ya que coetáneamente se fijan los índices medios y se declara a una finca objeto de «inmediata expropiación» por no alcanzar el 50 por 100 de esos

índices. Contra la conclusión anterior no cabe aducir el trámite de audiencia previsto en el art. 42 del Reglamento de la Ley andaluza 8/1984, aprobado por Decreto de 30 de diciembre de 1986, audiencia que nada tiene que ver con la concesión de la real oportunidad de alcanzar los índices de aprovechamiento en la explotación de una finca. Tampoco puede aceptarse que los citados índices se limiten a reflejar una situación previa de incumplimiento de la función social de la propiedad y que en el largo procedimiento de obtención de los índices cada propietario o titular de explotación agraria quede ya suficientemente informado de su posición relativa respecto al «aprovechamiento medio» en la comarca. Semjante interpretación está reñida con las exigencias mínimas de la certeza jurídica: sólo la definitiva aprobación de los índices medios fija éstos en forma y sólo desde entonces sabe cada interesado a qué atenerse. Por lo demás, una cosa es la fijación de las concretas exigencias de la función social mediante índices de aprovechamiento y otra la garantía de que cada propietario o titular tendrá la posibilidad real de esforzarse en alcanzarlos antes que se abra un procedimiento de expropiación. Todo ello lleva a la inconstitucionalidad del art. 19.1.2 a) por haber pretendido suprimir en un determinado supuesto una esencial garantía del expropiado reconocida por la legislación expropiatoria del Estado, violando así el art. 149.1.18.ª C.E.

Se concluyó con la súplica de que se desestimara la cuestión en cuanto a la infracción del art. 25.1 C.E. y, por lo que se refiere a la infracción del art. 149.1.18.ª, que se declarase inadmisibile la cuestión y, subsidiariamente, que se la desestimara, si el precepto cuestionado pudiera ser interpretado de conformidad con la legislación estatal y, especialmente, con los arts. 72, 75 a) y concordantes de la Ley de Expropiación Forzosa, y con los arts. 5, 6 y concordantes de la Ley 34/1979, sobre Fincas Manifiestamente Mejorables, o bien que se la estimase, si esta interpretación no fuese posible y en tal caso se declarase inconstitucional y nulo el precepto cuestionado.

7. Mediante escrito registrado el día 3 de marzo presentó sus alegaciones la representación de la Junta de Andalucía. Su contenido es, en síntesis, el siguiente:

a) Se comienza por plantear si la expropiación de uso por incumplimiento de la función social de la propiedad constituye realmente una sanción. A tal efecto, y tras exponer diversas consideraciones sobre el instituto expropiatorio y citar la STC 37/1987, se afirma que aquella expropiación presenta caracteres propios y está indisolublemente unida al dominio, pudiendo entrar en acción tan pronto se incumplen los deberes sociales fijados por la Ley. Parte de la doctrina la denomina expropiación-sanción, pues supone una reacción frente a conductas antisociales en el uso y disfrute de la propiedad, pero, desde un punto de vista técnico-jurídico, no puede calificarse de tal, toda vez que en la expropiación existe un justiprecio que se abona al expropiado, al contrario de lo que ocurre en la sanción propiamente dicha, en la que obviamente no exista contraprestación alguna para el sancionado. Se sanciona únicamente los hechos ilícitos y el incumplimiento de la función social de la propiedad no constituye un ilícito, sino un hecho anti-social.

Del hecho de que la Ley cuya constitucionalidad se cuestiona utilice en algunos de sus artículos el término «sanción» se ha querido extraer consecuencias inadmisibles, olvidándose el carácter anfibológico de dicho término. Toda norma jurídica es sancionatoria, como mera consecuencia de su obligatoriedad y reflejo de la salvaguardia del orden jurídico. Ahora bien, tal sentido del término sancionar nada tiene que ver con el significado

estricto de «sanción administrativa», que requiere una previa infracción de tal carácter perfectamente tipificada y que exige un especial y riguroso procedimiento para su adopción. La Sala cuestionante estima que se está en el ámbito del art. 25 C.E. porque «existe restricción de derechos», pero con ello olvida dos ideas básicas sobre la materia: la primera es que, conforme al art. 33.2 C.E., la función social delimita y conforma el contenido del derecho de propiedad, de forma que no es lícita la escisión que hace la Sala entre utilidad individual y función social, conceptuando como sanción la privación de la primera cuando se incumple la segunda (la necesidad del cumplimiento de la función social que posibilita la Ley de Reforma Agraria no restringe, en consecuencia, ningún derecho del propietario, ya que éste está constitucionalmente configurado, delimitado, «restringido» en su contenido por la obligación de dar cumplimiento a la función social); la segunda idea básica es que esa «restricción de derechos» se retribuye con un justo precio, al contrario de lo que ocurre con la sanción administrativa, que consiste en la privación pura y simple de un derecho sin contraprestación alguna. Se concluyó, en cuanto a este punto, con la cita de las SSTC 173/1988 y 42/1989.

b) Se considera, en segundo lugar, si la expropiación configurada en el art. 19 de la Ley 8/1984 supone la aplicación de una medida legislativa con carácter retroactivo, cuestión sólo trascendente -se observa- si la expropiación se configura como sanción. No obstante, la Ley de Reforma Agraria no conlleva la aplicación retroactiva de normas jurídicas, pues, teniendo en cuenta la STC 42/1986, es claro que la Ley tiene una proyección total hacia el futuro.

Se ha magnificado el hecho de que los valores de los índices técnico-económicos de rendimiento óptimo y medio se obtengan a través de «los datos reales de aprovechamiento de los cinco últimos años» (art. 19.1.1.º en relación con el 17.3). Se observa, sobre este extremo, que -de conformidad con los antecedentes normativos y con la legislación estatal- sólo es posible verificar el incumplimiento de la función social remitiéndose a momentos anteriores, exigencia ineludible que también se tiene que producir necesariamente en las Ordenes del Ministerio de Agricultura a que se refiere el art. 4 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables de 1979. El plazo de cinco años, plazo mínimo para llegar a resultados veraces y objetivos, tiene, por otra parte, su antecedente en el art. 8.1 de la Ley citada y constituye sólo una forma -sin duda la más objetiva- de determinar el incumplimiento actual de la función social de la propiedad.

Por otra parte, el Auto de planteamiento de la cuestión se refiere al triple requisito de *lex scripta, praevia y certa*, cuestión intrascendente desde el momento en que esta expropiación no constituye -como se ha dicho- una sanción, pero que supone ignorar la STC 37/1987, cuyos fundamentos 3.º y 6.º expresaron, con nitidez, que no existía deslegalización por el hecho de que se atribuyera a la Administración la facultad de fijar criterios objetivos del mejor aprovechamiento de la tierra o de sus recursos.

c) Aborda a continuación la representación de la Junta la cuestión de si la intimación previa al propietario es consustancial con la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, de modo que una ley que no la contemplase pudiera ser tachada de inconstitucional.

Ya se ha dicho que la función social conforma el contenido del derecho de propiedad, de modo que no es algo externo, sino parte integrante del mismo. Pues bien, definidas por una Ley las exigencias de esta función social para un determinado tipo de bienes, y establecida

la posibilidad de expropiación en caso de incumplimiento, el titular que incumple ejerce un derecho extralimitándose de su contenido y sabiendo que puede ser expropiado, por lo que la exclusión de la intimación no lesiona ningún derecho constitucional. El nuevo plazo en estos casos se presenta como el ofrecimiento de una segunda oportunidad a quien en la primera ya estaba obligado a ejercitar el derecho de acuerdo con su contenido, con lo que su establecimiento depende de los criterios de conveniencia u oportunidad del Legislador, de modo que puede ser eliminado sin que se lesione ninguno de los derechos constitucionales del propietario.

Otra cuestión es si la intimación al propietario forma parte del procedimiento y en tal sentido ha de incluirse en esa «regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados» que se atribuye en la STC 37/1987 a la competencia exclusiva del Estado (se cita, asimismo, la STC 67/1988). Si examinamos la Ley de Expropiación Forzosa, el art. 72 c) configura el plazo para la realización de la función específica asignada al bien como requisito previo a la declaración de interés social que este tipo de expropiación comporta. A idéntica conclusión lleva el art. 5 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables. Lo que calificamos como segunda oportunidad al propietario se configura, pues, como un requisito previo a la expropiación. No forma parte del procedimiento expropiatorio que, conforme a la doctrina constitucional, viene atribuido a la competencia estatal.

Se pregunta, a continuación, la representación de la Junta si ese requerimiento al propietario puede formar parte de la *causa expropriandi* que, conforme a la STC 37/1987, sí forma parte de las competencias de las Comunidades Autónomas, en tanto se trata de «competencias que no puedan disociarse de las que a cada Poder Público con potestad expropiatoria le corresponde para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales». La *causa expropriandi* es, según criterio doctrinal, la utilidad pública o el interés social, lo que legitima la expropiación. Ahora bien, la Administración no tiene una omnimoda competencia, una potestad expropiatoria abstracta, para utilizarla cuando lo estime conveniente, sino que es la ley la que califica previamente los fines que pueden ser calificados como de utilidad pública o interés social, calificación que puede hacerse para cada caso o para categorías determinadas de bienes. Por ello, la definición de concretas *causae expropriandi* que tiene atribuida la Ley es la calificación previa de especificar ámbitos o circunstancias en que se encuentran determinados bienes que merecen la aplicación del instrumento de la expropiación forzosa, correspondiendo a la Administración apreciar si concurren las circunstancias especificadas por la Ley para iniciar el procedimiento. Si el requerimiento al propietario y subsiguiente concesión de plazo para que subsane las deficiencias de su actuación es un requisito previo a la declaración de interés social, forma parte, en su consecuencia, de la *causa expropriandi*, en cuanto la Ley sólo estima merecedora de expropiación forzosa la conducta del sujeto contumaz ante tantas oportunidades, y, si pertenece al contenido de la *causa expropriandi*, cabe que no sea considerado necesario por una Comunidad Autónoma, referida a una categoría de bienes sobre los que le está atribuida una competencia específica, siempre que en el ejercicio de la misma advierta la existencia de una causa de interés social merecedora de expropiación y por Ley formal, o conforme a la misma, defina una *causa expropriandi* y los requisitos que han de concurrir para que puedan ser apreciados (el requisito para que se aprecie la concurrencia de la *causa expropriandi* es no alcanzar el 50 por 100 de los índices medios de la Comarca

fijados por el Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria: art. 19.2 a). En definitiva, se configura la *causa expropriandi* como el interés social de que las tierras no estén mal cultivadas y se concreta dicha causa: a) En el Estado, a través de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables (intimación) y b) En la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la Ley autonómica de Reforma Agraria (no alcanzar el 50 por 100 de los índices medios de la Comarca). El Auto de planteamiento incurre, en este punto, en una contradicción y en una confusión de conceptos: después de reconocer que la intimación previa se sitúa en un momento anterior a la decisión expropiatoria, afirma que también forma parte del procedimiento expropiatorio. De otra parte, una cosa es «la previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria» (que por supuesto ha de existir, exigiéndose además Ley formal y atribuyéndose competencia a las Comunidades Autónomas) y otra distinta la forma, el modo en que dicha Ley formal determine esa causa legitimadora de la expropiación, forma o modo que efectivamente es distinto en la Ley autonómica respecto de la legislación estatal. Estima esta representación que en el fundamento jurídico 6.º de la STC 37/1987 no se sanciona sólo el problema de la competencia, sino asimismo la constitucionalidad de la ausencia de intimación al propietario. Si no estamos en presencia de «un nuevo supuesto de expropiación», la «definición» de la *causa expropriandi* no puede referirse sino a la forma, al modo peculiar como dicho precepto configura la *causa expropriandi*, que no es otra sino la «inmediata (sin intimación) expropiación del dominio o del uso, tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables por no alcanzar el 50 por 100 de los índices medios de la Comarca fijados por el Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria». La expresión «inmediata expropiación» puede, por lo demás, inducir a confusión; la realidad es que la misma se produce tras un largo procedimiento (arts. 17, 17.3 y 19.1.1 de la Ley), procedimiento en el que los interesados tienen una presencia permanente, bien directamente o a través de sus representantes en las Juntas Provinciales de Reforma Agraria (art. 11), siendo las Resoluciones administrativas que ponen término a tales fases procedimentales susceptibles de impugnación autónoma (art. 12 de la Ley). En consecuencia, la forma en que se configura la *causa expropriandi* de la función social de la propiedad de la tierra, si bien distinta de la que se contiene en la legislación estatal, ofrece las suficientes garantías tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material de respeto de los derechos de los afectados.

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia en la que se declarase el ajuste a la Constitución de los preceptos cuestionados.

8. Mediante escrito registrado el día 7 de marzo presentó sus alegaciones la representación del Parlamento de Andalucía en los términos que se resumen a continuación:

a) La primera cuestión a dilucidar es si la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra prevista en la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984 ha de ser o no configurada como una «sanción» en los términos del art. 25.1 C.E. A favor de dicha consideración está el tenor literal del art. 20.1 y 2 de la Ley, pero conviene no perder de vista el hecho de que el art. 25.1 C.E. pretende recoger sólo el principio de legalidad referido al ámbito jurídico-penal y al sancionador en general, sea penal o administrativo, sin pretender extenderse a otros ámbitos. Pues bien, no parece posible entender que esta expropiación suponga, en tal sentido, una «sanción administrativa» (mal infligido por

la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal y consistente en la privación de un bien o derecho», según definición doctrinal). No hay sanción porque no hay privación de bien o derecho alguno, pues la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino su transformación en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o derecho del que el titular ha sido forzosamente privado (STC 37/1987). Como en la misma Sentencia se dijo, la expropiación constituye una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos patrimoniales. Tampoco el incumplimiento de la función social de la propiedad es una infracción administrativa tipificada, sino un hecho antisocial; se recuerda, a este respecto, que el derecho a la propiedad privada tiene una vertiente institucional, derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes está llamado a cumplir, lo que supone la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido (STC 37/1987). Se cita, asimismo, la STC 42/1989.

Si la expropiación no es en sentido técnico-jurídico «sanción», sino sólo la reacción del ordenamiento frente al incumplimiento de la función social, carece de todo fundamento la pretensión de la Sala que plantea esta cuestión de cobijar estos supuestos bajo el haz de garantías del art. 25.1 C.E. La Sala estaría asimilando «sanción» y «simple consecuencia desfavorable de una actuación propia», lo que este Tribunal ha declarado ya inadmisibles (STC 66/1983).

b) Desvirtuado así el carácter de sanción atribuido al hecho expropiatorio, resulta innecesario contradecir el argumento referente a la presunta vulneración de la interdicción de la retroactividad contenida en el art. 25.1 C.E. De igual forma, y por los mismos motivos, tampoco resulta vulnerado el art. 9.3 del Texto constitucional respecto a la «irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales», al no encontrarnos ante un supuesto de sanción.

Pero, aun en el hipotético caso de que el Tribunal adoptara una concepción tan amplia de lo que sea «sanción» que llegara a identificarla con cualquier forma restrictiva de derechos, tampoco sería posible hablar en este caso de retroactividad. Si por irretroactividad se entiende —según definición doctrinal— que la Ley se aplicará al futuro y no al pasado, no cabe la menor duda de que la norma cuestionada carece de efectos respecto al pasado: los efectos restrictivos de derechos individuales (art. 9.3 C.E.) que la expropiación produce en nada alcanzan al uso y disfrute que de las fincas venía haciendo su propietario con anterioridad a la aplicación de la Ley. Cuestión distinta, que en nada afecta al contenido de los derechos individuales, es el establecimiento de unos índices medios de productividad como elemento coadyuvante, y por tanto previo o simultáneo, en la determinación del incumplimiento de la función social de la propiedad. Tampoco desde la perspectiva de la seguridad jurídica (finalidad última de la prohibición de retroactividad) cabe aducir vulneración, en cuanto el triple requisito de *lex scripta, praevia* y *certa* queda sobradamente cumplido desde el momento en que el ordenamiento vigente, incluida la Constitución, consagra la supeditación de la propiedad de la tierra al interés general.

c) En cuanto a la supuesta vulneración de la regulación uniforme de las garantías básicas del procedimiento expropiatorio, cita la representación del Parlamento de Andalucía la STC 37/1987, así como la Ley de Expropiación Forzosa (Exposición de Motivos y Títulos II y III). Teniendo en cuenta esta regulación (y, en concreto, el art. 72 de la Ley de Expropiación), resulta que «intimación» y «fijación de plazo» forman parte de los requisitos configuradores de la *causa expropriandi*, no del procedimiento expropiatorio. Y por si ello no fuera suficiente, basta indicar que en la propia legislación estatal se contienen supuestos en que cabe aplicar el instituto de la expropiación por causa de interés social sin la concurrencia de dichos requisitos (Título I del Libro IV de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario). La Sala cuestionante considera como elemento de garantía lo que en realidad no es más que una circunstancia reveladora de la contumacia o insolidaridad del propietario agrícola. Pese a la sutil distinción de la Sala, lo cierto es que el precepto cuestionado ya fue analizado por la STC 37/1987, resolución que literalmente afirmó que «el precepto que ahora nos ocupa no invade las competencias del Estado sobre legislación expropiatoria».

Se concluyó con la súplica de que se dictara Sentencia desestimatoria, en todos sus extremos, de la cuestión de inconstitucionalidad.

9. Mediante escrito registrado el día 8 de abril de 1989, la representación procesal de la Junta de Andalucía invocó la STC 42/1989 y el pasaje de la misma que se inicia con la afirmación de que «la declaración de una finca como manifiestamente mejorable no tiene carácter sancionador en sentido estricto». Pidió la representación de la Junta que se reabriera el trámite de admisión *ex art.* 37 LOTC y que se declarara inadmisibile la cuestión en lo que se refiere, exclusivamente, a la vulneración del art. 25.1 C.E., vulneración fundamentada en el supuesto carácter sancionatorio, negado ya por el Tribunal, de la expropiación.

10. Por providencia de 18 de abril, el Pleno acordó incorporar a las actuaciones el anterior escrito, disponiendo no haber lugar, por el momento, a lo solicitado.

11. Mediante escrito registrado el día 17 de julio de 1990, el Procurador de la Asociación Cordobesa de Empresarios Agropecuarios (ACEA) solicitó del Tribunal que, para no sufrir indefensión, se oyer a dicha representación sobre el escrito de la Junta de Andalucía referido en el Antecedente 9, concediendo, al efecto, trámite de alegaciones. Se invocó el art. 24.1 C.E.

12. Por providencia de 20 de julio, la Sección Cuarta acordó no haber lugar a lo solicitado por el Procurador de la ACEA, por no ser parte en este proceso constitucional.

Mediante escrito registrado el día 26 de julio, la representación de la ACEA interpuso recurso de súplica frente a la anterior resolución.

Por providencia, de 7 de agosto, la Sección de Vacaciones acordó incorporar a las actuaciones el escrito de recurso y dar traslado del mismo al Ministerio Fiscal y a la Abogacía del Estado a fin de que expusieran lo que estimasen procedente. Por providencia, de 7 de septiembre, la Sección Cuarta acordó que se hiciera igual traslado, a los mismos efectos, a las representaciones del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

La Fiscalía General y la Abogacía del Estado interpusieron la desestimación del recurso de súplica. Otro tanto solicitó la representación de la Junta de Andalucía.

Por Auto de 16 de octubre de 1990, el Pleno acordó desestimar el recurso de súplica interpuesto contra la providencia de 20 de julio.

13. Por providencia de 26 de octubre de 1993, se señaló para deliberación y votación de la presente cuestión de inconstitucionalidad el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar en el examen de la presente cuestión de inconstitucionalidad es preciso fijar con claridad su objeto y considerar, también, las objeciones de admisibilidad opuestas por algunas de las partes comparecidas:

La Audiencia Territorial de Sevilla cuestiona en este proceso la constitucionalidad del art. 19.1.2 a) de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984, de Reforma Agraria, «puesta en relación» dicha norma —se dice en el Auto de planteamiento— con otros preceptos (arts. 17.3, 18.4, 19.1.1, 20.1 y 20.2) del mismo texto legal. Todas las reglas citadas —la cuestionada de modo directo y las que se ponen con ella en conexión— se insertan en el Título II de la Ley 8/1984 (De las actuaciones de la Administración autónoma andaluza para la reforma agraria) y regulan, respectivamente, el contenido del Decreto que declare la «Comarca de Reforma Agraria» (art. 17, cuyo núm. 3 se refiere a la aportación por los titulares de determinadas explotaciones de «los datos reales de aprovechamiento de los cinco últimos años»), el contenido, también, de los Decretos de Actuación Comarcal de Reforma Agraria (art. 18, cuyo núm. 4 se refiere a «las correspondientes actuaciones concretas de la Administración relativas al ejercicio de la explotación agraria de las fincas que integran la Comarca»), la necesaria publicación —en relación con lo dispuesto en el transcrito núm. 4 del art. 18— de los «valores de los índices técnico-económicos, que reflejen el nivel de aprovechamiento medio y óptimo de las explotaciones agrarias de la Comarca» (art. 19.1.1) y, en fin, la potestad que se confiere al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para «acordar la expropiación del dominio o del uso de una finca como sanción al incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra» (art. 20.1) y la declaración, a tal efecto, de la finca como «manifiestamente mejorable» (art. 20.2, que remite a «los supuestos regulados en la legislación general del Estado» y detalla el procedimiento a seguir en tal expropiación). En este contexto, el precepto legal cuestionado de modo directo [art. 19.1.2 a)] impone también la publicación («en relación con lo previsto en el apartado 4 del art. 18») de «la relación de fincas que, por el incumplimiento de su función social, o según el grado de aprovechamiento real de los recursos: a) Son objeto de inmediata expropiación del dominio o del uso, tras su declaración de fincas manifiestamente mejorables, por no alcanzar el 50 por 100 de los índices medios de la comarca fijados por el Decreto de Actuación Comarcal de Reforma Agraria». El precepto de cuya constitucionalidad se duda es, precisamente, el recogido en este apartado «a», norma en la que, para el Tribunal *a quo*, sería ya patente el vicio que se cree apreciar en el Decreto impugnado por medio del recurso contencioso-administrativo.

Se fundamenta tal duda de constitucionalidad —como quedó expuesto en los Antecedentes— en dos consideraciones de distinto orden. Según la primera, el precepto cuestionado habría vulnerado lo dispuesto en el art. 25.1 C.E. al permitir la «sanción» en que consistiría la expropiación del dominio o del uso sobre la base de estimaciones o criterios (no alcanzar el 50 por 100 de los índices medios de aprovechamiento) desconocidos

por el titular de la explotación agraria hasta el momento mismo de la «inmediata expropiación» [ésta es la expresión que emplea el art. 19.1.2 a)], lo que resultaría inconciliable con el precepto constitucional de referencia: «nadie puede ser (...) sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan (...) infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento». El otro precepto constitucional contrariado por el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 sería —a decir del Tribunal *a quo*— el art. 149.1.18.^a de la Norma fundamental, «en relación» —precisa el Auto de planteamiento de la cuestión— con los arts 14, 139.1 y 149.1.1.^a de la propia C.E. Estima la Sala, en efecto, que la disposición cuestionada ha prescindido de un trámite del procedimiento expropiatorio (la «intimación» previa al titular a fin de que ponga la tierra en condiciones de cumplir su función social) que aparece exigido por la legislación del Estado (art. 72.3.^o de la Ley de Expropiación Forzosa y art. 5 de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables), con la consecuencia de que se vendría a quebrar la uniformidad de régimen legal aquí exigible (el art. 149.1.18.^a reserva al Estado, entre otros extremos, la «legislación sobre expropiación forzosa») y a vulnerar a través de ello —parece querer darse a entender— lo previsto en los arts. 14, 139.1 y 149.1.1.^a de la Norma fundamental.

2. Frente a ambos reproches se han esgrimido objeciones a la admisibilidad. La primera —expuesta por la representación procesal de la Junta de Andalucía— parte de lo declarado en la STC 42/1989 y se concreta en la petición de que el Tribunal no entre a examinar la supuesta conculcación del art. 25.1 C.E., toda vez —se arguye— que la resolución citada ya se habría pronunciado sobre la premisa misma que fundamenta, en este extremo, la duda de constitucionalidad (esto es, si la llamada «expropiación-sanción» constituye o no una sanción en el sentido de dicho precepto de la Norma fundamental). La segunda objeción frente a la viabilidad de la cuestión ha sido aducida por la Abogacía del Estado; para esta representación, la hipotética contradicción entre el art. 19.1.2 a) de la Ley andaluza y los arts. 149.1.18.^a, 149.1.1 y 139.1 C.E. no podría ser examinada en este cauce, al no ser tales supuestas infracciones relevantes para la resolución del proceso contencioso-administrativo del que emana la cuestión, proceso tramitado por la vía de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, y cuyo objeto queda ceñido a la reparación de lesiones afectantes a dichos derechos fundamentales.

Lo que así aducen como objeción procesal las representaciones del Estado y de la Junta de Andalucía viene a identificar aspectos de muy relevante entidad para la resolución de este proceso, pero precisamente por la imposibilidad de separar estas objeciones del fondo de la cuestión misma, la respuesta específica a dichos alegatos se hará con ocasión del examen de cada uno de los reproches de inconstitucionalidad de que ha sido objeto el precepto cuestionado, reproches que se formulan, uno y otro, con la invocación —correcta o no— de normas declarativas de derechos amparables en la vía procesal especial y sumaria de la Ley 62/1978 (arts. 14 y 25.1 C.E.). En otras palabras, no estamos ante posibles causas de inadmisión de esta cuestión, sino ante argumentos que habrían de conducir, de tener razón jurídica, a su desestimación.

No obstante, importa dejar sentada una consideración de principio que, ligada a lo aducido por el Abogado del Estado, resulta trascendente para la resolución de este proceso. El recurso contencioso-administrativo del que emana esta cuestión se ha tramitado, en efecto, por el cauce especial previsto en el art. 53.2 C.E. y regu-

lado aún en la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, proceso éste que, como es sabido, tiene delimitado su objeto —por la Ley y por la propia Constitución— a la protección frente a las lesiones sufridas en determinados derechos fundamentales (art. 53.2 C.E. y Disposición transitoria segunda, 2 LOTC). En el curso de tal especial proceso cabe, sin duda alguna, suscitar una cuestión de inconstitucionalidad [STC 106/1990, fundamento jurídico 3.^o d)], pero la relevancia de la misma ha de medirse siempre, como es regla general, «a la luz de la interdependencia existente entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial» (STC 189/1991, fundamento jurídico 2.^o), pues sólo entonces será posible reconocer que «el fallo que haya de dictarse en el proceso *a quo* depende de la validez o falta de validez de la norma cuestionada» (STC 106/1986, fundamento jurídico 1.^o), esto es, que «la inconstitucionalidad presunta tiene una influencia decisiva en la solución del litigio» (STC 127/1987, fundamento jurídico 1.^o).

No cabe, por último, dejar de recordar —ya en otro orden de cosas— que el precepto legal hoy cuestionado fue objeto, ya en su día, de enjuiciamiento por este Tribunal al resolver el recurso de inconstitucionalidad 655/1984 (STC 37/1987), resolución que desestimó entonces la impugnación formulada contra el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984. A dicho pronunciamiento constitucional se han referido —como era obligado— tanto el propio Tribunal *a quo* como todas y cada una de las representaciones que han alegado ante nosotros.

A este respecto, basta decir que la existencia de aquel pronunciamiento anterior del Tribunal no hace inviable, sin más, la presente cuestión, pues el art. 38.2 LOTC permite la sucesión entre recurso desestimado y cuestión de inconstitucionalidad sobre igual objeto, esto es, frente al mismo precepto legal y con fundamento en la infracción «de idéntico precepto constitucional», ello con independencia de que el Tribunal *a quo*, en este caso, ha argumentado que plantea su duda desde un enfoque o perspectiva no considerado, en su momento, por la STC 37/1987. Sea o no esto así, también es preciso subrayar que la posibilidad que abre el citado art. 38.2 de nuestra Ley Orgánica no exime a los órganos judiciales, claro está, del deber que sobre ellos pesa de atenerse a la doctrina constitucional que derive de las Sentencias dictadas por este Tribunal (arts. 164.1 C.E., 40.2 LOTC y 5.1 de la L.O.P.J.).

Es ya posible, a partir de lo expuesto, entrar en el examen de la cuestión planteada por la Sala de la Audiencia Territorial de Sevilla.

3. Examinaremos en primer lugar si el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 puede decirse contrario a lo dispuesto en el art. 25.1 C.E., precepto que otorga valor de derecho fundamental al principio de legalidad en materia sancionadora (penal y administrativa) y que garantiza, más específicamente, que nadie pueda ser sancionado por acciones u omisiones que no estuvieran previamente tipificadas como «infracción administrativa». El planteamiento del Tribunal *a quo* descansa en la afirmación expresa de que la llamada «expropiación-sanción» por incumplimiento de la función social de la propiedad supone, en efecto, una «sanción» en el sentido del citado art. 25.1 y que queda sujeta, por lo mismo, a las exigencias (*lex scripta, praevia y certa*) de él derivadas. Esta apreciación —discutida en el proceso *a quo* y también ante nosotros— debe ser ahora objeto de consideración.

La propia Ley 8/1984 —y, antes aún, buena parte de la doctrina científica— denomina con la expresión «sanción» (expropiación-sanción), en expresión doctrinal de cierto arraigo) a las expropiaciones por «incum-

plimiento de la función social de la propiedad de la tierra» (núms. 1 y 2 del art. 20), pero el mismo Tribunal *a quo* deja bien claro en su Auto, y en ello hay que convenir, que tal fórmula legal no prejuzga, por sí sola, la cuestión de si este tipo especial de expropiaciones merece la calificación jurídico-constitucional de «sanción» a los efectos de lo establecido en el art. 25.1 C.E. Lo relevante aquí es partir del específico concepto constitucional de «sanción» y apreciar, con arreglo al mismo, si cabe subsumir en una de las hipótesis del art. 25.1 C.E. (la de sanción por «infracción administrativa») el supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra regulado en la Ley 8/1984 y, por lo que a esta cuestión importa, en su art. 19.1.2 a). Una indagación semejante —también a partir del art. 25.1, pero ante supuestos distintos— ha tenido que ser ya realizada, en ocasiones anteriores, por este Tribunal (véanse, entre otros, los AATC 161/1983, 171/1986, 1.165/1988, 1.184/1988 y 1.215/1988).

Las representaciones del Estado y de la Comunidad Autónoma, así como la Fiscalía, han aducido con razón en sus alegaciones que el presupuesto o premisa de toda la fundamentación, en este punto, del Auto de planteamiento (la caracterización como «sanciones» de las expropiaciones de que aquí se trata) ha sido ya objeto de consideración en la doctrina del Tribunal, doctrina que rechaza aquella caracterización, sin que exista ahora razón jurídica alguna para alterarla. En efecto, reiterando pronunciamientos anteriores del propio Tribunal (AATC 657/1987 y 824/1987, este último citado expresamente por la Sala *a quo*), la STC 42/1989, dictada en recurso de amparo, dejó dicho, con toda claridad, que «la declaración de una finca como manifiestamente mejorable no tiene carácter sancionador en sentido estricto», toda vez que «esta calificación y la expropiación de uso de la finca inherente a la misma es la consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad», de tal modo —añadió entonces el Tribunal— que de la denominación doctrinal de «expropiación-sanción» dada a estas expropiaciones «no se sigue que se trate de una decisión con finalidad punitiva por infracción de normas penales o sancionadoras de inexcusable observancia, imputable a la culpabilidad del infractor, sino de las consecuencias objetivas derivadas del estado de explotación insuficiente o nula de una finca que, por ser incompatible con la función social de la propiedad agrícola, se hace necesario remediar en atención a esa prioritaria finalidad» (fundamento jurídico 4.º). Es cierto que esto se afirmó por el Tribunal con ocasión de un recurso seguido de la aplicación de una Ley distinta a la que hoy se cuestiona (la norma entonces aplicada fue el art. 5.4 de la Ley 34/1979, de Fincas Manifiestamente Mejorables), pero bien claro está que idéntica conclusión merece, en este extremo, la actual controversia. Como observó el Pleno del Tribunal en la STC 37/1987, «el art. 19.1.2 a) no crea un nuevo supuesto de expropiación, distinto de los ya establecidos en la legislación del Estado, en concreto, en la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables, sino que se limita a concretar, en relación con las actuaciones de ámbito comarcal, cuáles son las fincas inmediatamente expropiables por incumplimiento de la función social de la propiedad» (fundamento jurídico 6.º). La denominada «expropiación-sanción» que prevé y ordena en parte la Ley andaluza no presenta, en otras palabras, naturaleza distinta de la que corresponde al mismo instituto regulado en la legislación del Estado, de modo que es obligado predicar de ella lo que ya se expresó por el Tribunal en el pasaje transcrito de la STC 42/1989: no estamos ante «sanciones», sino ante un instrumento de acción pública en pro del cum-

plimiento de la función social de la propiedad (art. 33.2 C.E.), instrumento que se incardina a todos los efectos (incluido, claro está, el indemnizatorio) en el instituto típico, aunque de plasmaciones plurales, que es la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o —como aquí ocurre— de «interés social» (art. 33.3 de la Norma fundamental). Las garantías constitucionales ante la expropiación forzosa son, por tanto, las que derivan del propio art. 33 C.E., sin que resulte de cita pertinente, a tal efecto, lo prevenido en el art. 25.1 C.E. que invoca el Auto de planteamiento, que se refiere, en lo que aquí interesa, a ilícitos y sanciones administrativos y no tienen tal carácter ni los supuestos que dan origen a estas expropiaciones ni las expropiaciones mismas.

Ha de rechazarse, pues, en cuanto a este extremo, la duda de constitucionalidad planteada por la Sala *a quo*. El art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 no afecta siquiera al ámbito protegido por el art. 25.1 C.E. y esta constatación impide ya, como bien se comprende, contrastar el precepto legal con la interdicción de la retroactividad que, para supuestos muy determinados, establece el art. 9.3 de la Norma fundamental. Este último precepto se cita en el Auto de planteamiento tan sólo para ponerlo «en relación» con el repetido art. 25.1 C.E. y bien claro está que, desprovista de fundamento la invocación normativa principal, no cabe ya contrastar la regla cuestionada con la interdicción de la retroactividad ex art. 9.3. Los términos de una cuestión de inconstitucionalidad quedan fijados, en efecto, por el Auto de planteamiento y aunque es cierto que el art. 38.2 de nuestra Ley Orgánica permite fundar la declaración de inconstitucionalidad —y, por lo tanto, enjuiciar el precepto cuestionado— a partir de «cualquier precepto constitucional», haya o no sido invocado en el proceso, no lo es menos que tal posibilidad debe acomodarse al carácter concreto del control que en este cauce corresponde al Tribunal y ceñirse, muy específicamente, a lo que pueda estimarse relevante, según antes dijimos, para la resolución del proceso *a quo* (arts. 163 C.E. y 35.1 LOTC). Es claro que el proceso *a quo* no puede en modo alguno hacerse depender de la hipotética conculcación por la norma legal aplicable de un precepto, como el art. 9.3, que no enuncia derechos fundamentales amparables por el cauce especial, aquí seguido, de la Ley 62/1978, de lo que se sigue que nuestro enjuiciamiento ha de concluir, en cuanto a este aspecto de la duda de constitucionalidad, con el rechazo de la supuesta incompatibilidad entre la regla cuestionada y el art. 25.1 C.E.

4. La segunda tacha de inconstitucionalidad que se opone al art. 19.1.2 a) se fundamenta, como ya vimos, en la apreciación judicial de que tal precepto viene a prescindir, para la «inmediata expropiación» que prevé, de un trámite procedimental establecido en la legislación del Estado en supuestos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, trámite consistente en la previa intimación o requerimiento al titular de la explotación a fin de que repare aquel incumplimiento, acomode el cultivo a las exigencias derivadas de la función social de la tierra y evite, del tal modo, la expropiación del uso o del dominio de la finca (art. 72.3.º de la Ley de Expropiación Forzosa y art. 5.º de la Ley de Fincas Manifiestamente Mejorables). Estima el Tribunal *a quo* que tal divergencia entre la normativa estatal y la autonómica equivale a una conculcación de la exclusiva competencia del Estado en orden a la «legislación sobre expropiación forzosa» (art. 149.1.18.º C.E.) «en relación» —se dice— con lo dispuesto en otros preceptos constitucionales: arts. 14 (principio y derecho de igualdad), 139.1 (igualdad de derechos y obligaciones de los españoles «en cualquier parte del territorio del Estado») y 149.1.1.º (competencia estatal para la regu-

lación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles «en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»).

No desconoce ciertamente el Tribunal *a quo*, al formular tal reproche, que este Tribunal Constitucional se pronunció ya -como antes advertimos- sobre la acomodación del art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias en el ámbito de la expropiación forzosa, pronunciamiento que concluyó -en lo que ahora importa con la constatación de que aquel precepto legal, puesto en relación con otros de la misma Ley, no contrariaba la competencia exclusiva del Estado en orden a la «legislación sobre expropiación forzosa» (art. 149.1.18.º), competencia que impone, sin duda alguna, que «las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado», pero que no descarta el que las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para ello puedan regular otros aspectos, tales como los organizativos, y definir, también en su ámbito competencial propio, *causae expropriandi* que den lugar a la concreción y aplicación de la normativa del Estado (STC 37/1987, fundamentos jurídicos 6.º y 10.º, y, en términos análogos, STC 186/1993, fundamento jurídico 2.º). El art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 -dijo entonces el Tribunal- no podía estimarse contrario al art. 149.1.18.º C.E., por lo mismo que al adoptarlo no había configurado el legislador autonómico «un nuevo supuesto de expropiación», sino definido una *causa expropriandi* en materia -desarrollo y reforma agraria atribuida a la competencia de la Comunidad Autónoma (art. 18.1.4.º de su Estatuto de Autonomía).

La Sala de Sevilla no desconoce, desde luego, la doctrina y el pronunciamiento que acabamos de recordar, pero considera que su duda de constitucionalidad afecta a un extremo no resuelto entonces o dicho de otro modo, que no sería posible dar al art. 19.1.2 a) una interpretación *secundum constitutionem* que, a la luz de lo declarado por la STC 37/1987, permitiera entender aplicable en la expropiación allí prevista el trámite de previo requerimiento o intimación que, al formar parte del procedimiento expropiatorio (así lo estima la Sala), no puede ser desconocido por la legislación autonómica. Al margen de la corrección jurídica o no de esta exclusión de la interpretación conforme del precepto cuestionado, antes de nada hemos de examinar y depurar el alcance y relevancia de esta duda de constitucionalidad por referencia al fallo del proceso del que emana la cuestión.

5. Invoca la Audiencia de Sevilla el art. 149.1.18.º C.E. «en relación» con los arts. 14, 139.1 y 149.1.1.º de la propia Norma fundamental, planteamiento que no puede entenderse sino en el siguiente sentido: para el juzgador *a quo*, la extralimitación competencial de la regla cuestionada (que conculcaría lo dispuesto en el repetido art. 149.1.18.º) provocaría -como efecto, hay que pensar, «reflejo» la vulneración del principio constitucional de igualdad y la quiebra, también, de otras exigencias relativas a la organización territorial del Estado (art. 139.1) o a la distribución de competencias entre instituciones generales y Comunidades Autónomas (art. 149.1.1.º).

El Tribunal no puede compartir este planteamiento. No es sólo que la cita de los arts. 139.1 y 149.1.1.º resulte ya ociosa, una vez que se ha invocado en primer lugar, de modo principal, el art. 149.1.18.º, pues este último precepto es, sin duda alguna, la regla más precisa que asegura, en este ámbito, la uniformidad normativa que la Constitución ha querido preservar en todo el territorio del Estado (véase, para otro supuesto, STC 152/1988, fundamento jurídico 2.º). Más importante

es advertir que la conexión que la Sala ha establecido entre la postulada quiebra del orden constitucional de competencias y la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14) carece de fundamento.

Uno es, en efecto, el ámbito propio del principio constitucional de igualdad ex art. 14 (principio que impide, en lo que aquí interesa, que las normas establezcan diferencias no razonables o arbitrarias entre los sujetos a un mismo Legislador) y otro, sin duda alguna, el alcance de las reglas constitucionales que confieren competencias exclusivas al Estado o que limitan las divergencias resultantes del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias. Estos últimos preceptos (y, entre ellos, los arts. 139.1, 149.1.1.º y 149.1.18.º, invocados en la presente cuestión) aseguran, con técnicas diversas, una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía (por todas, STC 122/1988, fundamento jurídico 5.º). Pero ni la igualdad así procurada por la Constitución -igualdad integradora de la autonomía- puede identificarse con la afirmada por el art. 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas) ni cabe tampoco sostener que esta última -igualdad en la ley y ante ley- resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias. Como dijimos ya en la STC 76/1986 (fundamento jurídico 3.º), la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional).

La hipotética conculcación por una Comunidad Autónoma de las competencias exclusivas del Estado no entraña por sí misma la discriminación prohibida por el art. 14, precepto que impone un tipo específico de juicio de constitucionalidad -juicio de igualdad- cuya verificación no puede hacerse depender de la previa determinación de si se ha vulnerado o no el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues bien claro está que, si así fuera, se perdería la identidad propia de este principio y se daría lugar a un enjuiciamiento de la diversidad normativa propia al Estado de las autonomías con arreglo a criterios inconciliables con esa misma diversidad. Así es preciso reconocerlo no sólo, desde luego, por alcanzar un elemental rigor en la interpretación de unas y otras determinaciones constitucionales, sino por respetar, también, el propio ámbito de los procesos jurisdiccionales (amparo ordinario ex art. 53.2 y amparo constitucional) que tienen su razón de ser en la defensa de determinados derechos fundamentales, defensa procesal que se pondría en riesgo si pudiera impetrarse con éxito para depurar, de modo directo, supuestas inconstitucionalidades ajenas a tal ámbito de protección.

Cuanto queda dicho impide, como bien se comprende, entrar ahora a examinar si el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984 ha vulnerado o no el orden constitucional de competencias que condiciona y limita, dentro del Título VIII de la Norma fundamental, la legislación sobre expropiación forzosa dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ni tal hipotética contradicción sería, en sí misma, relevante para la resolución del proceso *a quo* (dirigido sólo al amparo de derechos fundamentales) ni tampoco cabría reconocer, en semejante hipótesis, una vulneración «derivada» o «consiguiente» del derecho a la igualdad. Ahora sólo procede examinar,

en definitiva, si el art. 19.1.2 a) ha vulnerado tal derecho fundamental (art. 14 C.E.).

6. La respuesta no puede ser sino negativa. De conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad exige, en primer lugar, que las singularizaciones y diferenciaciones normativas no se funden en alguna de las interdicciones previstas en el art. 14 C.E. o que respondan a un fin constitucionalmente válido; en segundo lugar, requiere que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin (STC 158/1993, fundamento jurídico 2.º b). Ninguna de estas exigencias ha sido contrariada por el precepto que se cuestiona, en el que, como es obvio, no se introduce siquiera diversificación alguna entre los titulares de explotaciones agrarias en Andalucía a efectos del cumplimiento, por todos ellos, de la función social de la propiedad de la tierra y de la eventual adopción, para alcanzar tal fin, de una medida expropiatoria del uso o del dominio. No estamos, en otras palabras, ante una norma diferenciadora, sino, si acaso, ante una regla «diferente» de la establecida, a los mismos efectos, en la legislación del Estado, pero ya se ha dicho que tal hipotética divergencia —sobre la que se ha basado esta cuestión de inconstitucionalidad— ni afecta al principio constitucional de igualdad ni puede, tampoco, por lo antes expuesto, ser examinada en el presente proceso.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984, de 3 de julio, del Parlamento de Andalucía, no está en contradicción con lo dispuesto en los arts. 14 y 25.1 C.E. y desestimar, por tanto, la cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra, a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.111/1988

Mi discrepancia respecto de la Sentencia aprobada por el Pleno se refiere a la negativa por parte de éste a considerar la posible inconstitucionalidad de la norma cuestionada a la luz del art. 149.1.18.ª de la Constitución. Se basa esta negativa en el carácter del procedimiento previsto en la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Al tratarse, se estima, de un procedimiento reducido a motivos tasados —la vulneración de derechos fundamentales— no podría el Tribunal del caso plantear dudas de constitucionalidad basadas en normas constitucionales que

no se refieran, estricta y precisamente, a la protección de esos derechos.

No comparto esta afirmación. Parto para ello de la obligación, expresada en el art. 9.1 de la Constitución, de todos los poderes públicos de actuar con sujeción a la Constitución.

Esta obligación, en relación con los órganos jurisdiccionales, aparece en estrecha conexión con la posibilidad de que disponen éstos, según el art. 163 C.E., de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. El juez, antes de aplicar una norma legal que, en su opinión, puede oponerse al Texto fundamental, tiene la oportunidad de someter esa norma al juicio del Tribunal Constitucional. Se compagina así el sometimiento de los Jueces al imperio de la ley con su sujeción a los mandatos de la Constitución.

El art. 163 de la Constitución establece que el Juez planteará su duda de constitucionalidad «cuando ésta se produzca en algún proceso». No impone, por tanto, restricción alguna respecto al tipo de proceso de que se trate, como tampoco la impone la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al regular la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 35 a 40 LOTC). Tampoco establecen, ni la Constitución ni la Ley Orgánica, restricción alguna en relación al precepto constitucional que el Juez cuestionante emplee como criterio: Ese precepto podría por tanto, ser cualquiera de los incluidos en el texto fundamental. Lo que sí establecen las normas reguladoras de la cuestión es que la norma con rango de Ley cuestionada deba de ser aplicable al caso, y que el fallo dependa de su validez.

A la vista de estas previsiones, estimo que en el presente caso se dan todas las condiciones necesarias y suficientes para que el Pleno del Tribunal constitucional se pronunciara sobre la duda planteada por la Sala de Sevilla, relativa a la compatibilidad de la norma cuestionada con el art. 149.1.18.ª C.E.

En efecto, en un proceso como el desarrollado ante la Sala *a quo*, en que se combate una disposición de rango reglamentario (art. 1.2, en relación con anexo A, del Decreto andaluz 215/1988) es evidente que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la correspondiente norma legal habilitante [art. 19.1.2.º a) de la Ley andaluza de Reforma Agraria] resulta determinante del fallo. Para la pretensión de la parte recurrente en el procedimiento contencioso-administrativo especial, que combate la aplicación de un precepto reglamentario estimado nulo, resulta decisiva la constitucionalidad o falta de ella del artículo legal cuestionado. De resultar éste inconstitucional, resultaría inaplicable, por inconstitucional y nulo, el precepto impugnado.

En el presente caso, el que el procedimiento *a quo* sea un procedimiento especial y sumario, reducido a pretensiones fundadas en la vulneración de derechos fundamentales, no altera el hecho de que la Sala, sometida a la Constitución, efectivamente duda de la constitucionalidad de la norma que ha de aplicar: ni elimina el que ésta fuera en el presente caso, aplicable, y determinante del fallo, esto es, de la nulidad o validez del precepto reglamentario impugnado. Ciertamente, el mandato constitucional contenido en el art. 149.1.18.ª C.E., empleado como criterio de constitucionalidad, es difícilmente reconducible a los derechos fundamentales que deben invocarse en el procedimiento de la Ley 62/1978. Pero la duda de constitucionalidad es una duda del Juez, que no tiene por qué coincidir con los motivos de las partes en el proceso, ni con los argumentos empleados por éstas. Lo decisivo es que el Juez, obligado a respetar la Constitución, estime que la norma que debe aplicar contraviene sus mandatos.

El Juez puede hacer derivar su duda de los argumentos de las partes. Pero también puede dudar o partir

de su propia reflexión. Por consecuencia, puede plantear la cuestión «de oficio o a instancia de parte» (art 35.1 LOTC). Estimo por tanto, que, en el proceso de la Ley 62/1978, la pregunta del Juez al Tribunal Constitucional puede efectuarse tanto en relación con preceptos constitucionales que consagren derechos fundamentales (invocados o no por las partes) como con los demás preceptos constitucionales, sin excepción. De lo que se trata, en suma, es de salvaguardar, en todos los procesos, la supremacía de toda la Constitución.

En consecuencia, estimo que el Pleno del Tribunal debió haber resuelto sobre la adecuación de la norma cuestionada al art. 149.1.18.^a C.E., y pronunciarse al respecto en su fallo.

Madrid, veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y tres.—Luis López Guerra.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula don Rafael de Mendizábal Allende, Magistrado de este Tribunal, respecto de la Sentencia que pone fin a la cuestión de inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley de Reforma Agraria de Andalucía 8/1984, de 3 de julio, propuesta por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la entonces Audiencia Territorial de Sevilla

1. He de empezar por advertir, para aviso de quienes esto lean, acotando así el alcance de este voto discrepante, que desde un principio el único aspecto de la Sentencia merecedor de mi disenso en la deliberación y que ahora hago público, se dirige, en pocas palabras, a la ausencia de toda intimación previa y del subsiguiente emplazamiento al expropiando en la Ley en tela de juicio, cuya función, contenido y significado se dirán luego, según yo los entiendo. A continuación, entrando ya en la explicación de esta discrepancia, no me cabe la menor duda, y el problema a mi entender no exige excesivas cavilaciones, de que el bloque de la constitucionalidad, utilizable como canon para medirla en cualesquiera de los procesos a nuestro cargo, comprende la Constitución en su conjunto y no sólo aquellos de sus preceptos invocados para apoyar las impugnaciones respectivas, por el dato notorio de tratarse de un cuerpo coherente y trabado de normas, una estructura o sistema, un código, pues, en el lenguaje jurídico. Así, no sólo son utilizables los señalados *nominatim* por los contendientes en el debate contradictorio sino los atraídos por conexión con cada problema enjuiciado. Luce aquí con más esplendor que nunca el principio *iura novit curia* si además se repara en que —como las demás instituciones, y aun más— hemos de actuar conformes a la Constitución, a toda ella, sin cerrar los ojos, ni que nos los cierren argucia procesal alguna, si detectamos cualquier riesgo de infracción o desconocimiento de alguno de sus preceptos. Pues bien, la naturaleza sumaria del proceso especial regulado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, cuyo ámbito son los derechos fundamentales de la persona para su protección judicial, no impide que esta se contemple también a la luz de otras normas que con ellos se relacionen, más o menos directamente, mucho por cierto en el caso que nos ocupa, según luego habrá ocasión de comprobar. Tal limitación, no extraíble de la propia Ley, carece por tanto de fundamento sólido. No existe simetría alguna del objeto de tal proceso, (acto del poder público y pretensión de nulidad) con los alegatos forenses para respaldarla, ni estos elementos o datos normativos sirven para perfilar el concepto de la congruencia entre la demanda y la Sentencia.

En definitiva, la presunta agresión al principio de igualdad, derecho fundamental invocado, abstracción hecha de si tal invocación es acertada (y lo es, a mi entender) puede enjuiciarse a la luz del art. 149 de la Constitución,

que —por una parte— predica la de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, a cuyo fin le corresponde al Estado, con carácter exclusivo, la regulación de las condiciones básicas para su garantía (párrafo 1. 1.^a). Líneas más abajo, se configura también como de su competencia establecer las bases del procedimiento administrativo común y la legislación sobre expropiación, a cuyo reclamo acuden de inmediato la Ley general del ramo (16 diciembre 1954) y la que se refiere a las fincas manifiestamente mejorables (Ley 34/1979, de 16 de noviembre), las cuales se integran así, automáticamente, en el bloque de la constitucionalidad diseñado en nuestra Ley Orgánica (art. 28.1).

2. Ahora bien, la discrepancia que mantengo no ofrece un talante meramente formal sino que llega más allá y más abajo, ahondando hasta el núcleo sustantivo del problema. En efecto, dentro de la expropiación forzosa, como categoría jurídica unitaria, existen dos finalidades genéricas, que actúan como factores desencadenantes: la utilidad pública y el interés social, ligado este muy estrechamente a la función social de la propiedad (art. 33 C.E.), hasta el extremo de que la Ley *ad hoc* regulaba ya un procedimiento especial en caso de su incumplimiento. En tal situación, son requisitos necesarios —dice su art. 72— la declaración positiva de que un determinado bien o categoría de bienes deben sufrir determinadas transformaciones o ser utilizados de manera específica, formulada por Ley o por Decreto, sino que aquélla o éste contengan la intimación de la expropiación forzosa frente al incumplimiento y, además, que para la realización de la específica función señalada se haya fijado un plazo y a su vencimiento, aquella función resultara total o sustancialmente incumplida por el propietario. La Ley andaluza para la reforma agraria no contiene alusión alguna a estos aspectos y su silencio sobre el tema ha de ser interpretado como una eliminación deliberada, implícita pero clara en la redacción del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona, donde se dice que «son objeto de inmediata expropiación del dominio o del uso» las fincas en la situación que indica, sin más exigencia que su declaración como manifiestamente mejorables [art. 19.1.2 a)].

Para no hacer el discurso más largo, es evidente que la legislación estatal sobre expropiación forzosa, incluida por su propio peso específico en el grupo normativo manejable para dirimir la cuestión de constitucionalidad planteada, contiene una nítida garantía del eventual expropiado, consistente en un aviso del peligro que se cierne sobre su cabeza y la articulación de una segunda oportunidad para conjurarlo, intimación y emplazamiento omitidos en la Ley andaluza, al margen de que configure o no una nueva *causa expropiandi* en tal precepto, pues cualquiera que fuere la respuesta a tal dilema resultaría exigible la garantía antedicha, que forma parte del procedimiento expropiatorio común para tales eventos, configurando así una de las condiciones básicas para conseguir la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de propiedad y en el cumplimiento de la función social que constitucionalmente se la asigna, como delimitador de su contenido y fundamento de los deberes del propietario al respecto. Salta a la vista, como evidencia indiscutible, la interrelación de los arts. 14 y 149.1.1.^a y 18.^a, como fundamento uno y respaldo el otro de la pretensión objeto de este proceso.

Por cuanto se ha venido diciendo con mejor o peor fortuna, el art. 19.1.2 a) de la Ley 8/1984, de 3 de julio, sobre reforma agraria, elaborada por el Parlamento de Andalucía, no se ajusta a la Constitución, siendo en consecuencia nulo, a mi parecer, y así hubiera debido

declararlo la Sentencia, cuyo contenido comparto y asumo en lo demás.

Madrid, a dos de noviembre de mil novecientos noventa y tres.—Rafael de Mendizábal Allende.—Firmado y rubricado.

28442 *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 187/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de fecha 19 de julio de 1993.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 187/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de 19 de julio de 1993, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 1, sumario, Tribunal Constitucional, primera columna, línea 1, donde dice: «Sala Primera»; debe decir: «Sala Segunda».

En la página 3, primera columna, primer párrafo, línea 1, donde dice: «Sala Primera»; debe decir: «Sala Segunda».

28443 *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 188/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de fecha 19 de julio de 1993.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia número 188/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de 19 de julio de 1993, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 6, segunda columna, segundo párrafo, línea 1, donde dice: «La Sala Segunda»; debe decir: «La Sala Primera».

28444 *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 189/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de fecha 19 de julio de 1993.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 189/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de 19 de julio de 1993, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 9, segunda columna, séptimo párrafo, línea 7, donde dice: «de 1989»; debe decir: «de 1988».

En la página 11, primera columna, primer párrafo, línea 2, donde dice: «octubre de 1991»; debe decir: «octubre de 1990».

En la página 11, segunda columna, párrafo siete, línea 2, donde dice: «sealar para»; debe decir: «señalar para».

En la página 13, segunda columna, párrafo tercero, línea 21, donde dice: «(art. 9.2 c)»; debe decir: «(art. 9.2 C.E.)».

En la página 13, segunda columna, párrafo tercero, última línea, donde dice: «del art. 23.1 c)»; debe decir: «del art. 23.1 C.E.)».

28445 *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 191/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de fecha 19 de julio de 1993.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 191/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de 19 de julio de 1993, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 19, segunda columna, párrafo quinto, línea 16, donde dice: «previa, proque»; debe decir: «previa, porque».

En la página 19, segunda columna, párrafo quinto, última línea, donde dice: «un anterior proceso»; debe decir: «un ulterior proceso».

En la página 20, primera columna, párrafo cuarto, línea 8, donde dice: «las partes personales»; debe decir: «las partes personadas».

En la página 20, segunda columna, párrafo segundo, línea 13, donde dice: «ante la jurisdicción laboral»; debe decir: «ante el IMAC, para diez días después interponer la demanda ante la jurisdicción laboral».

En la página 20, segunda columna, párrafo tercero, línea 13, donde dice: «alguno se sintió en»; debe decir: «alguno se sintió en».

En la página 21, primera columna, párrafo tercero, línea 13, donde dice: «las pretensión ejercitadas»; debe decir: «las pretensiones ejercitadas».

28446 *CORRECCION de errores en el texto de la Sentencia núm. 194/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de fecha 19 de julio de 1993.*

Advertidos errores en el texto de la Sentencia núm. 194/1993, de 14 de junio de 1993, del Tribunal Constitucional, publicada en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» núm. 171, de 19 de julio de 1993, se transcriben a continuación las oportunas correcciones:

En la página 34, segunda columna, cuarto párrafo, última línea, donde dice: «(A.A.C.T.C. 316/1983, 700/1086 y 1286/1987)»; debe decir: «(AATC 316/1983, 700/1986 y 1286/1987)».

En la página 37, segunda columna, párrafo quinto, línea 13, donde dice: «(art. 87.4 L.P.P.)»; debe decir: «art. 87.4 L.P.L.)».