

ISSN 1825-9871

# InnovazioneDiritto

Quarterly Review of Tax and Economic Law

*Pubblicazione*

**2 • 2020**



Università degli studi di Napoli Federico II

**Innovazione e diritto** - *Quarterly review of tax and economic law*, Rivista fondata nel 2005 dal Prof. Raffaele Perrone Capano, responsabile scientifico del progetto di informatizzazione diffusa della Facoltà di Giurisprudenza e digitalizzazione della Storica Biblioteca, a supporto della ricerca e della didattica, Progetto Approvato dal Miur nel 2004, con un finanziamento di 1.350.00 € dell'UE e del Miur.

# La propiedad de la tierra ante el actual Derecho de la Economía

di **Vanesa Sánchez Ballesteros**

*Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén*

## **ABSTRACT**

Land has traditionally been the main object on which the design of property rights has been designed. This vision must be revised in the light of modern economic law, in a broad dimension that can range from the civil to its possible tax implications.

## **SINTESI**

La tierra ha constituido tradicionalmente el principal objeto sobre el que se ha querido proyectar la configuración del derecho de propiedad. Esta visión debe ser revisada a la luz del moderno Derecho de la Economía, en una amplia dimensión que puede ir desde lo civil hasta sus posibles implicaciones tributarias.

## **SOMMARIO**

**1.** Introducción - **2.** Objetivos propuestos - **3.** Metodología - **4.** Propiedad de la tierra y la función social - *4.1. Concepciones generales* - *4.2. La tierra un derecho privado o un derecho de todos* - *4.3. Objetivo de la función social de la propiedad* - *4.4. La utilidad de la tierra como derecho de todos* - **5.** Resultados - **6.** Conclusiones

## **1. Introducción**

Hablar de la tierra, el suelo, como recurso natural de todos, unido al concepto de propiedad a la tierra, probablemente resulten fricciones entre ambos conceptos en lo que respecta a su libre ejercicio y a la concepción jurídica de tales atribuciones; pues, si la tierra como uso del suelo, es de todos y, la propiedad, pleno señorío de una cosa, se puede plantear el reto de compaginar tales conceptos y hacerlos viables en su aplicación más óptima. Para su desarrollo y pragmatismo exitoso, este reto de viabilidad de ambos conceptos ha de venir aunando el respeto tanto la concepción general de los recursos naturales, como bien social de la colectividad, así como de la propiedad, asumiendo límites y limitaciones que a su vez y paradójicamente, abran un nuevo abanico de facultades para todos.

Ante tal tesitura, y sabiendo que la tierra se encuentra repartida en manos de una minoría provocando situaciones de desigualdad en el resto de la población, nos planteamos en este trabajo la cuestión de que, si tal recurso es suficiente para todos, el desafío está en confeccionar el uso optimizado de los recursos derivado de la concepción social, respetando las facultades de dominio de los propietarios.

## **2. Objetivos propuestos**

El objetivo general de este trabajo es el de buscar nuevas soluciones jurídicas posibles en pro de la optimización de nuestros recursos naturales, entendiendo a la tierra como recurso de todos.

Otros objetivos planteados serán: estudiar el régimen jurídico de la propiedad y la tierra como recurso; equilibrar desde un punto de vista jurídico las facultades del propietario y la función social; plantear nuevas facultades de goce positivas para ambas partes, el propietario y la colectividad; plantear nuevos instrumentos de colaboración y formalización entre los propietarios y los entes sociales, de tal modo que tales acuerdos y concesiones puedan llevarse a

cabo de forma eficiente; integrar las nuevas facultades de uso en un contexto social e integrador para la consecución real de la función social proclamada en nuestra Constitución.

### **3. Metodología**

Se hará un recorrido breve sobre la concepción de la propiedad como derecho subjetivo; y la tierra, el suelo, como recurso natural. Asimismo, se retrocederá en el tiempo para comprender el cómo y el porqué de la función social de la propiedad; además, se estudiará su régimen jurídico y la aplicación actual de tal función; se buscarán nuevas facultades de uso que protejan el interés de la colectividad y su plasmación; y por último, los resultados y conclusiones.

### **4. Propiedad de la tierra y la función social**

#### *4.1. Concepciones generales*

##### *4.1.1. Concepto de propiedad*

La propiedad privada, es el derecho real por excelencia y se define desde una perspectiva jurídica, como el señorío sobre la cosa cuyo contenido esencial radica en la facultad de goce que posee un propietario en cuanto a la utilización de un bien determinado y la posibilidad de decidir plenamente sobre su goce.<sup>1</sup> Cuando hablamos de dominio como sinónimo de propiedad,<sup>2</sup> es la relación jurídica entre el dueño (titular dominical) y la cosa de su propiedad, configurando así el contenido del derecho de propiedad sobre una cosa corporal.<sup>3</sup>

---

1 V.L. MONTÉS PENADÉS, *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Editorial Cívitas, Madrid, 1980, p. 50.

2 J.M. MANRESA, *Comentarios al Código Civil Español*, Tomo III, 8a. ed. revisada y puesta al día por RICO PEREZ, Madrid, 1960, p. 184.

3 Enciclopedia jurídica, Edición 2014, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/dominio/dominio.htm> (visitado el 20 de abril de 2019).

Del mismo modo, la propiedad como derecho real es un derecho subjetivo integrado por una serie de facultades cuyas rasgos<sup>4</sup> más comunes, entre otros, se podrían citar la de “inmediatividad”, basada en el que el poder del titular del derecho es inmediato, en cuanto se manifiesta un señorío directo, sin necesidad de otra persona para la realización de su ejercicio; “facultad de exclusión”, por el cual el titular del derecho puede disponer a la cosa con las condiciones necesarias para prevenir una intromisión de terceros, o puede poner las medidas o acciones para poner fin cualquier perturbación de su derecho que se esté produciendo (a través de la acción reivindicatoria<sup>5</sup> e interdictos posesorios<sup>6</sup>); absolutividad referida al derecho que se hace efectivo frente a cualquier persona que pueda entrar en contacto con la cosa, es decir, oponible “erga omnes” (frente a todos); “facultad de persecución”, que posibilita al titular del derecho a perseguir legalmente la cosa ante cualquier persona que la detente; así como “facultad de disposición”, en lo que se refiere a que el titular del derecho podrá enajenar, ceder, transferir y grabar el bien cuando estime conveniente con las limitaciones establecidas por la ley (interés público, derechos reales de adquisición preferente, derechos de servidumbres, etc.).

Vistas las facultades y para honrar aun más en el concepto legal de derecho de propiedad y comprender mejor la junción social de la propiedad, es conveniente resaltar sus caracteres<sup>7</sup> más importantes, pues serán éstos los que propiciarán tal función. En primer lugar, y como carácter fundamental, la propiedad es “general”, pues el derecho de la propiedad otorga la presunción de encontrarse libre de cargos y gravámenes y, por tanto, la generalidad de las

---

4 C. LASARTE, *Propiedad y derechos reales de goce. Principios de Derecho Civil*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 27-37.

5 La acción reivindicatoria, según el artículo 348 del Código Civil Español actual es una acción real que corresponde al propietario para proteger su dominio cuyo carácter recuperatorio va dirigido a condenar al poseedor a reintegrar al dueño la cosa bien identificada, objeto de conflicto,

<https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es> (visitado el 15 de marzo de 2019).

6 Interdictos posesorios: son aquellos procedimientos judiciales que puede utilizar el poseedor para defender su derecho de posesión sin entrar en el análisis del derecho amparado en el artículo 446 del Código Civil Español, <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es> (visitado el 10 de febrero de 2019).

7 El derecho de propiedad, <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es> (visitado el 11 de marzo de 2019).

facultades sobre la cosa, salvo limitaciones por disposición legal.<sup>8</sup> En un segundo lugar, hablamos de que la propiedad es “abstracta”, al ser un derecho con la capacidad de separar sus facultades, con existencia autónoma en relación al resto o a cada una de ellas.<sup>9</sup> En tercer lugar, la propiedad es “elástica”,<sup>10</sup> porque, aunque la propiedad pueda contener limitaciones (usufructo, servidumbre, etc.), cuando desaparecen, recobra su carácter de generalidad (STS de 27 de junio 1991), es decir, se despliegan las limitaciones para posteriormente volver a su origen. En este sentido, en cuanto a la función social que se plantean en este trabajo, se abriría el abanico de facultades, cediendo temporalmente alguna de ellas al interés general, pero recobrando el pleno dominio en el momento del término del plazo que se acuerde. Otros caracteres que podemos considerar es el de “exclusividad”, al otorgar todas las facultades a quien ostenta su titularidad, impidiendo el goce de la cosa a terceros, siempre y cuando no existan otros derechos o cargas en la propiedad.<sup>11</sup> Y por último el de “perpetuidad”, al no estar la propiedad sujeta a prescripción, por lo que durará de forma ilimitada a través de la sucesión de titulares, sin perjuicio de las causas de extinción generales de los derechos reales.

#### 4.1.2. Concepción de la Tierra como recurso natural

Los recursos naturales son el conjunto de elementos no producidos por el hombre que encontramos en la naturaleza originariamente. Dentro de su concepción y en función de su estabilidad vital los podemos clasificar en renovables y no renovables. La tierra, es entendida como un recurso renovable,

---

8 M. ALBALADEJO, *Derecho Civil. T. III, Derechos de bienes, vol. 1º. Parte General y derecho de propiedad*, 3a. Editorial Bosch, Barcelona, 1977, p. 133.

9 J.M. ROCA SASTRE, *La concepción del usufructo como pars domini, Derecho hipotecario*, Tomos I, II y IV, Editorial Bosh, Barcelona, 1947, p. 116.

10 J. SANTOS BRIZ, *Derecho Civil, Teoría y Práctica*. Tomo II, Derecho de cosas, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1973, p. 154.

11 En la protección del derecho de propiedad frente a terceros, juega un papel esencial su inscripción registral, que no es ajena a requisitos fiscales; cfr. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Las competencias tributarias de las Oficinas Liquidadoras de Distrito Hipotecario a cargo de Registradores*, Quincena Fiscal, N° 20, 2019, p. 49.

más su concepción concreta dependerá de la situación económica-social de los Estados.<sup>12</sup>

Con respecto a la evolución de la legislación relativa a los recursos naturales, las normas relativas a la propiedad de la tierra y el uso de los recursos se han ido desarrollando a través de los siglos en función de las necesidades sociales y a cada recurso por separado, a medida que al hombre le surgía la necesidad de uso. Por ende, la legislación sobre la tierra y sus usos ha sido la primera en configurarse en los ordenamientos jurídicos de los Estados,<sup>13</sup> condicionada por su gran repercusión social.<sup>14</sup>

#### 4.2. La tierra un derecho privado o un derecho de todos

El derecho a la tierra, desde un punto de vista jurídico, ha ido cambiando a lo largo de los siglos como resultado de las necesidades sociales. Así, desde la antigüedad, el derecho del suelo era entendido como algo natural, sin más consecuencias que la de proporcionar vivienda y sustento, fue con el comienzo de la agricultura cuando se fue transformando dicho precepto.<sup>15</sup> Posteriormente, en tiempos de los romanos, la propiedad se convirtió en algo exclusivo, absoluto y perpetuo, abriendo camino a la constitución de la propiedad privada como un derecho. Pero no llegó tal consideración de derecho, hasta la edad Media, bajo el sistema feudal, donde sólo unos pocos, monarcas e iglesia poseían la tierra.<sup>16</sup> El derecho de propiedad, que se

---

12 Blog de derecho Ambiental, *Recursos Naturales y Derecho Agrario y contenido. Los recursos naturales*, Federación Universitaria de Perú, 2019, <http://federacionuniversitaria71.blogspot.com/2008/09/recursos-naturales-y-derecho-agrario.html> (visitado 2 de marzo de 2019).

13 Sobre su configuración en el plano fiscal y desde una perspectiva comparada, vid. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *La tributación de las empresas agrícolas dedicadas al aceite de oliva en España: elementos comparativos con Italia*, Nueva Fiscalidad, N° 2, 2016, p. 9.

14 FAO, *Marco jurídico-institucional para el manejo de los recursos naturales*, Estudio legislativo N° 9, 1957, p. 3, <http://www.fao.org/3/H0422S/H0422S.pdf> (visitado el 15 de febrero de 2019).

15 Agricultura que a su vez ha sufrido una gran redefinición en su contemplación jurídico-económica, estando necesitada de una protección fiscal, ante las muy diversas amenazas que sufre, teniendo que afrontar hasta las consecuencias del cambio climático, propio del sistema de producción actual. En tal sentido vid. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Un importante campo de aplicación del decreto-ley en materia de ingresos y gastos públicos*, CEF Revista de Contabilidad y Tributación, N° 398, 2016, pp. 85-110.

16 Cronoteca Genealógica, *El origen de la propiedad individual*,



configuraba relativo en sus inicios, para pasar a ser absoluto en el medievo y de unos pocos, evolucionará en el periodo liberal como un derecho de todos y para todos.

Con la filosofía social<sup>17</sup> que encarna la ilustración en el siglo XVIII, los valores tradicionales y los privilegios<sup>18</sup> estamentales se contraponen con el iusnaturalismo racionalista, dando lugar a nuevas teorías económicas, calando profundamente en la sociedad burguesa, excluída hasta ese momento de los órganos de poder. Es pues, tras la revolución francesa de 1789, cuando se produce un proceso de maduración ideológica y afianzamiento político de poder, constituido como seguridad individual y libertad personal, condicionado por la cultura, valores y vivencias de aquella España del siglo XIX. Es por ello, que el concepto de propiedad privada recogido en el Código Civil en sus artículos 348 y 349 cumple con una doble función: por un lado, con la culminación de un largo proceso de amortización; y por otro, responde al límite de la situación anterior, donde se configuraba como un derecho desigual, con gravámenes perpetuos sobre el dominio.<sup>19</sup>

Posteriormente, nuestra Constitución Española, recoge en su artículo 33.2, el derecho a la propiedad privada con una restricción, la función social,<sup>20</sup> que limita su contenido de acuerdo a las leyes. Asimismo, añade en su apartado 3, que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sin causa justificada de utilidad pública o interés social”, incidiendo nuevamente sobre la limitación de su contenido, siempre de acuerdo a las normas y justificado por el interés social, dando lugar a una propiedad privada muy alejada de la concepción absoluta de la que se partía en tiempos antiguos. Aparece ya un cambio

---

[http://www.cronotecagenealogica.com/origen\\_propiedad.html](http://www.cronotecagenealogica.com/origen_propiedad.html) (visitado el 20 de marzo de 2019).

17 M. BEDERA BRAVO, *La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positivación*, Anales de Estudios Económicos y Empresariales, N° 5, 1990, pp. 263-286, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=130890> (visitado el 3 de abril de 2019).

18 En el plano tributario, vid. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Privilegios e inmunidades fiscales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 9 y ss.

19 F.J. SÁNCHEZ CALERO, *Curso de Derecho Civil III*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 105-122.

20 Esta función social, en su vertiente plasmada en las leyes fiscales, nunca puede extralimitarse, dejando vacío de contenido el calificativo constitucional de privada para la propiedad; cfr. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Cómo concretar la prohibición de confiscatoriedad haciendo el sistema tributario más progresivo*, Crónica Tributaria, N° 166, 2018, p. 147.

considerable del tratamiento del derecho de propiedad que se inicia en la antigüedad como absoluto, transformándose en un derecho subjetivo amable con la sociedad, compatibilizando con el interés general de la colectividad, dando un paso más allá, atribuyendo a su titular facultades sociales.

#### *4.3. Objetivo de la función social de la propiedad*

Entre los objetivos esenciales que se plantean en relación a la función social de la propiedad, es el estudio de la propiedad entendida como forma de aprovechamiento de un recurso natural y por ende, un derecho de todos. Asimismo, el estudio de la evolución del concepto de propiedad y de recurso natural, su fricción y su convergencia, sobre todo al proclamarse los nuevos Estados democráticos con ideologías abiertas e integradoras, adaptando un concepto de propiedad con una doble función, la de otorgar al propietario el máximo elenco de facultades posibles, pero limitando éste en pro del interés social; en consecuencia, la materialización real de la función social que proclama nuestra Constitución Española en su artículo 33. Y cómo objetivos específicos de este trabajo, conlleva la consecución de la plasmación efectiva de la función social de la propiedad privada, cómo se concreta y cómo se compagina tal función sin menoscabar la dimensión del derecho de la propiedad; todo ello, teniendo en cuenta que nos encontramos ante el derecho real por excelencia, porque atribuye a su titular el mayor número de prerrogativas posibles sobre una cosa, es decir, derecho de disposición, derecho de goce y derecho de defensa frente a terceros; y, por tanto, se vislumbra un proceso de confrontación de derechos, los individuales frente a la utilidad pública.

Como consecuencia de todo este proceso social de dominio, compartido entre los intereses individuales y colectivos, surge la distinción entre límites y limitaciones. Entendiendo como límite las restricciones que condiciona la propiedad, proporcionando un equilibrio entre el poder del propietario y la convivencia social, sin disminución del patrimonio, caracterizado por la generalidad y la igualdad. En cambio, cuando hablamos de limitaciones, si comprimen el contenido de la propiedad requiriendo un acto especial a la cosa

de la que se trate, necesitando la carga de la prueba. Como límites del derecho de la propiedad, podemos citar: el abuso del derecho (el ejercicio del derecho no puede realizarse con la intención de dañar a otro), el *ius usus inoqui* (aprovechamiento inoquo de una cosa ajena), relaciones de vecindad (limitando el ejercicio del derecho de propiedad de cada propietario conlindante, para evitar daño o perjuicio al vecino). Como limitaciones de derecho de la propiedad, como ya hemos comentado, producen un gravamen sobre la cosa, como sucede con las servidumbres.<sup>21</sup>

#### 4.4. Regulación jurídica del derecho de propiedad

Vista brevemente la evolución del derecho de propiedad privada a lo largo de la historia, no podemos olvidar la gran variedad de textos que se suceden relacionados con el tratamiento de este precepto, tanto de forma directa como indirecta, desarrollando el derecho de la propiedad como una cuestión fundamental de derechos humanos.<sup>22</sup>

A partir de aquí, la positivación de nuestro derecho de propiedad fue paulatinamente una realidad en nuestros ordenamientos jurídicos. En España se recoge en nuestro Código Civil aprobado por el Real Decreto de 24 de julio de 1889 (publicado en "Gaceta de Madrid núm. 206, de 25/07/1889) en su artículo 348, definiéndolo como "el derecho de gozar o disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes". En su codificación ya se manifiesta en su manera de comprenderlo como una situación de poder, como derecho subjetivo individual de situación tanto directa como indirecta, desarrollando el derecho de propiedad como una cuestión fundamental de derechos humanos.<sup>23</sup>

En primer lugar, en nuestra Constitución y posteriormente en los Estatutos de Autonomía, se destaca una especial protección a la propiedad privada en su

---

21 J.L. DIEZ-PICAZO, *Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística*, Revista de Derecho Urbanístico (mayo-junio), 1971, pp. 20 y ss.

22 P.P. MERCIER DE LA RIVIER, *El orden natural y esencial de las sociedades políticas*, Editorial de Dubois, A. París, 1767, pp. 145 y ss.

23 J. GILBERT, *Derecho a la Tierra como Derecho Humano: argumentos a favor de un Derecho Específico a la Tierra*, Revista internacional de derechos humanos, Editorial Sur, Vol. 10, 2013, <https://sur.conectas.org/es/derecho-la-tierra-como-derecho-humano/> (visitado el 6 de abril de 2019).

artículo 156, pero limitando tal protección a la utilidad pública o interés social. Se centra más bien el precepto a las garantías sobre la expropiación, a pesar de que se concluya con la interpretación de que tal artículo sea de acuerdo a la función social y añadan una perspectiva a la hora de subordinar la riqueza al interés general. En la Ley de Reforma Agraria de Andalucía,<sup>24</sup> por ejemplo, abordaba la función social en la propiedad privada, como una forma de modalizar su ejercicio para la consecución de un logro social.<sup>25</sup> La Ley del Suelo<sup>26</sup> en su artículo 4 declara que “el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”; los artículos 49-54, se ocupan, bajo la rúbrica de “Función social de la propiedad y gestión del suelo” de una serie de “instituciones jurídicas” ya consolidadas en el ordenamiento último español desde que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, cuyo contenido pasó al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de julio, orientado básicamente, a la necesidad de satisfacer la necesidad de una vivienda digna al conjunto de la sociedad.

A nivel Internacional podemos citar:<sup>27</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),<sup>28</sup> en su artículo 11 declara que los Estados Partes reconocieran y velaran por el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, en aspectos como la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Asimismo, la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>29</sup> en su artículo 25 establece, entre otros conceptos, el derecho que toda persona y su

---

24 Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria (publicada en BOE de 13 de agosto).

25 F.J. SÁNCHEZ CALERO, *Curso de Derecho Civil III*, Editorial Tiránt lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 105-122.

26 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (publicado en BOE de 31 de octubre).

27 C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *La construcción del Derecho Internacional Tributario*, Crónica Tributaria, Nº 160, 2016, p. 95.

28 Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (publicado en BOE de 30 de abril de 1977).

29 Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

familia tiene a vivir con un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, destacando aspectos como la alimentación, la vivienda, etc..

#### 4.4. *La utilidad de la tierra como derecho de todos*

Vista la parte teórica y para no extendernos más en aspectos jurídicos y doctrinales, en estas líneas se pretende plantear la posibilidad de llevar a cabo tal función recogida en nuestra Constitución y en nuestros textos legales respectivos, con el propósito de dar luz a nuevas configuraciones prácticas, compatibles con las facultades propias y plenas de la propiedad privada y los factores sociales, aprovechando algunos preceptos consagrados en nuestro Texto Supremo, declarando que España es un estado social y democrático de derecho. Para ello, se ha tratado de evidenciar la necesidad de desplegar un haz de facultades positivas, tanto a los propietarios públicos como privados sobre la propiedad privada inmobiliaria, entendiéndola como un recurso natural<sup>30</sup> y un bien social que puede ser aprovechado en todas sus vertientes. Ya no sólo desde un punto de vista orientado hacia la consecución de una vivienda para todos y a utilidades públicas a través de la expropiación para la realización de carreteras, colegios, parques, etc; sino la necesidad de aprovechar los usos del suelo, propiedad privada o propiedad pública, con una finalidad social entendida como medio y sustento de colectivos con riesgo de inclusión social, a cambio de unos beneficios para los propietarios. Se trata de aprovechar los usos del suelo que temporalmente se encuentren en desuso, a través del "ius usus inocui" (aprovechamiento inocuo de la cosa ajena), convirtiéndolos en un recurso social, a cambio de una serie de contraprestaciones para los propietarios. En definitiva, es la cesión de la posesión de un inmueble, por un tiempo determinado, con la finalidad de proteger tal recurso y su mantenimiento, proporcionando facultades de uso y disfrute a colectivos carentes de ellos.

---

30 M. MERLET, *Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales*, Fondo Documental Dinámico sobre la gobernanza de los recursos naturales en el mundo, 2012, [http://www.agter.org/bdf/es/corpus\\_chemin/fiche-chemin-335.html](http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-335.html) (visitado 13 de abril de 2019).

Su materialización, aunque en principio parece compleja, cierto es que ya se está llevando a cabo en otros contextos y que resulta de gran utilidad social. A modo de referencia, lo encontramos en la cesión del patrimonio histórico español, es decir, cesión de uso público sobre edificios históricos, obras de arte, etc. a cambio de beneficios o deducciones fiscales. Concretamente, la normativa tributaria establece una deducción del 15 por 100 del importe de inversiones y gasto por actuaciones para la protección y difusión del patrimonio histórico español y de las ciudades, conjuntos y bienes del patrimonio mundial. Del mismo modo, las entidades reguladas por la Ley 49/2002 del mecenazgo, estarán exentas del impuesto sobre sociedades cuando se dediquen a la explotación de los bienes de interés cultural conforme a la normativa del Patrimonio Histórico Español<sup>31</sup> (en adelante PHE) y de las comunidades autónomas, así como de museos, bibliotecas, archivos y centros de documentación siempre que se cumplan las exigencias establecidas por ley. Además, en lo que se refiere a impuesto sobre el patrimonio, en el artículo 4 de la Ley 19/1991, recoge como supuestos de exención tributaria: los bienes integrantes del PHE inscritos en los registros correspondientes; de los objetos de arte y antigüedades cuyo valor no supere lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley del PHE, o si superasen los valores regulados, quedarían gravados por el artículo 19 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas<sup>32</sup> (objetos de arte y antigüedades de más de 100 años). No obstante, podrían quedar exentos si los propietarios cediesen los bienes en depósito permanente durante un período no inferior a tres años, a museos o instituciones culturales sin fin de lucro para su exhibición pública mientras se encuentren en depósitos.<sup>33</sup>

---

31 Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (publicado en BOE de 28 de enero).

32 Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (publicada en BOE de 29 de noviembre).

33 Sobre una nueva visión de la consideración de la propiedad en el plano fiscal, vid. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Hacia una nueva perspectiva tributaria del derecho de propiedad*, Nueva Fiscalidad, N° 1, 2017, pp. 53 y ss.

Del mismo modo, al uso de la tierra, considerado por la legislación como una cuestión fundamental de los derechos humanos,<sup>34</sup> podemos aplicar su uso, aunque temporal, a otros destinos de interés social, aumentando sus facultades desde un punto de vista positivo para ambas partes, no como límites, ni limitaciones. Si miramos a nuestro alrededor y observamos nuestro entorno más próximo, es muy fácil localizar numerosas propiedades tanto edificadas como no, que se encuentran desatendidas e incluso deterioradas por la falta de uso. Tomando como ejemplo cualquier ciudad española, comprobaremos desde una vista aérea la cantidad de solares llenos de broza y basura como consecuencia de la falta de mantenimiento y de uso con el paso del tiempo.<sup>35</sup>

Ante tal situación de desuso y entendiendo a la tierra como recurso natural de todos y aplicando las nuevas facultades de uso de la propiedad hacia un fin social, distinto al de la vivienda y la expropiación, desde estas líneas se contempla la necesidad de abrir el concepto de propiedad a través de actuaciones concretas, articuladas a través de convenios y concesiones, tanto privados como públicos, de manera que los usos puedan ser adjudicados a diferentes colectivos y finalidades sociales, de modo que ambas partes se beneficien, así como el conjunto de la ciudadanía.

Las actuaciones propuestas a pequeña escala, en principio, irían desde la ubicación de pequeñas escuelas de empresas para colectivos en riesgo de inclusión social en edificios que puedan albergar esta función, a cambio de una compensación para el propietario, que consistiría en una deducción fiscal, así como la liberalización de la carga del mantenimiento y limpieza de éste, mientras dure la cesión del uso; hasta la instalación en las parcelas libres de parques infantiles temporales, escuelas agrícolas biológicas, parking, zonas de ocio para las mascotas, etc. De este modo, el propietario acordará la cesión del uso por tiempo limitado, dependiendo de su disponibilidad, compensando su

---

34 Sobre la perspectiva fiscal de los derechos humanos en materia de propiedad, vid. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Extra-Taxation and Property Right in the European Union Law*, *The Age of Human Rights Journal*, Nº 12, 2018, p. 84.

35 También podría tomarse en consideración, desde la perspectiva fiscal, el elemento territorio. Vid. C.M. LÓPEZ ESPADAFOR, *Potere tributario e territorio: elementi permanenti, elementi emergenti e cambio di coordinate*, *Diritto e Pratica Tributaria Internazionale*, Vol. XIV, Nº 1. 2017, pp. 88 y ss.

cesión a través de la limpieza, desbroce de su propiedad y deducciones fiscales por cesiones de duración de un año o superior y en función de la superficie cedida. De este modo fácil, cómodo y rápido, se amplían las facultades de la propiedad privada, dando un nuevo sentido a la función social.

## **5. Resultados**

Como resultado de este trabajo, podemos resaltar la notoria presencia de situaciones evidentes donde el uso del suelo se encuentra inutilizado, pudiendo provocar incluso situaciones de riesgo social. Asimismo, y ante tal situación, aprovechando el principio de *ius usus inocui*, el suelo, puede ser aprovechado de forma temporal, sin obstaculizar las facultades del propietario, a través de acuerdos y concesiones entre los particulares y las entidades públicas, otorgando un nuevo valor a esa situación de espera, abandono o desuso de la propiedad. Así, la tierra, abre sus facultades a todos y para todos, respetando la función social recogida en nuestro texto Constitucional, de forma integral e inclusiva, aportando nuevo valor al derecho de la tierra.

## **6. Conclusiones**

Para terminar, en este estudio se ha hecho un recorrido sobre la situación real de la nueva concepción de la función social de la propiedad, ya que, si recientemente aparece impregnada de tal utilidad, es gracias a las ideologías liberales de los estados democráticos como resultado de un desarrollo ideológico de los Estados. No obstante, hoy por hoy, no deja de ser un concepto pendiente de matizaciones, pues si se parte de la nueva concepción de la tierra, el suelo, como un bien social, es menester que se plasmen acciones útiles y reales para llevar a cabo su función. Acciones encaminadas a compatibilizar usos de propiedades en desuso, con carácter inclusivo, formativo, social, lúdico, entre otros. Asimismo, se ha contemplado la posibilidad de coordinar acuerdos de colaboración entre administraciones y, entre particulares y administraciones, para favorecer la compatibilización de dichos usos, derivado de "*ius usus inocui*", límite intrínseco de la propiedad, consistente en permitir el uso de este



derecho por un tercero, con el requisito de que no produzca daño en el objeto y con la finalidad de contribuir a un beneficio de las partes.

El reto se presenta en la búsqueda de nuevas facultades de la propiedad, no solo en un contexto de derecho subjetivo individual, sino aportando un nuevo concepto, una nueva dimensión positiva, que, aunque compleja, no está exenta de ventajas para el propietario individual, así como para la colectividad, y en definitiva, lo que se pretende es llegar a ser un medio eficaz de aprovechamiento de todos nuestros recursos naturales y por qué no, el de la tierra, entendida como recurso natural, pues es propiedad de todos.