

# EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA

JESUS LEGUINA VILLA  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá de Henares

La propiedad privada está reconocida y regulada en el artículo 33 de la Constitución. Este precepto consta de tres apartados “que no pueden ser artificiosamente separados” (STC 37/1987, FJ 2) porque, con arreglo a la interpretación sistemática que ha de regir su aplicación, todos ellos configuran el estatuto de la propiedad privada en nuestro sistema constitucional. En el primero de tales apartados se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia; en el segundo se declara que “la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes”; y en el apartado tercero se afirma que “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

Una primera aproximación al estatuto de la propiedad privada permite observar que la Constitución ha encuadrado este derecho en la Sección 2.<sup>a</sup> del Capítulo segundo del Título I, intitulada “De los derechos y deberes de los ciudadanos”, y no en cambio en la Sección 1.<sup>a</sup> de esos mismos Capítulo y Título que lleva por rúbrica “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”. El primer dato que se obtiene de este encuadra-

miento consiste en afirmar que la propiedad privada no es en sentido estricto un derecho fundamental: es sin duda un derecho constitucional, pero no un derecho fundamental, y ello ha sido el fruto no de una opción inadvertida, sino de una decisión deliberada y consciente del constituyente, como lo prueban las actas de los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación del texto constitucional. Esta decisión significa ante todo que la propiedad privada no goza de las garantías específicas que la Constitución dispensa a los derechos fundamentales en sentido estricto. La propiedad privada no es materia reservada a la Ley Orgánica, conforme a lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución, ni rige para ella la prohibición de legislación delegada ni el procedimiento de reforma constitucional extraordinario o reforzado, que es aplicable en cambio a cualquier modificación en el número y en el régimen de los derechos fundamentales y libertades públicas; y, por último, lo que es tal vez más importante, desde una perspectiva práctica para los ciudadanos, la propiedad privada carece de la protección jurisdiccional que a los derechos fundamentales otorga el recurso de amparo ordinario ante los Tribunales de Justicia y, en su caso, el recurso de amparo constitucional ante el Tribunal del mismo nombre.

Sí le alcanzan, en cambio, a la propiedad privada, en cuanto derecho constitucional que es, las garantías que con carácter general la Constitución ha previsto en su artículo 53.1 para todos los derechos constitucionales, fundamentales o no, reconocidos en ambas Secciones del Capítulo segundo del Título I, como son la reserva de ley, de un lado, y el límite del contenido esencial que el legislador ha de respetar en todo caso, de otro. A tales garantías me referiré enseguida con algún detenimiento.

Pero antes conviene interrogarse por la naturaleza jurídica que la propiedad privada ofrece en su configuración constitucional. Como ocurre en otros ordenamientos jurídicos cercanos al nuestro, la Constitución reconoce y garantiza la propiedad privada de los bienes tanto en su vertiente institucional como en su condición de derecho subjetivo. La propiedad es, en efecto, la institución básica del sistema de economía de mercado,

soporte y fundamento último de la llamada “Constitución económica”, en cuya virtud se asegura a los particulares la apropiación y el disfrute privado de los bienes. Ahora bien, sin perjuicio de que la propiedad sea la institución cardinal del orden económico constitucional, debe tenerse en cuenta que su ámbito objetivo no alcanza a todas las cosas o a todo tipo de bienes, pues la propia Constitución prevé la existencia de bienes de dominio público que el legislador puede sustraer del tráfico jurídico privado y sujetarlos a un régimen jurídico-público presidido por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (artículo 132.1 CE). Y no sólo eso, sino que el propio texto constitucional –siguiendo aquí una tradición secular de nuestro Derecho histórico que se remonta hasta el Derecho romano, pero con la importante novedad de su elevación a rango constitucional– dispone que ciertos géneros de bienes de la naturaleza, como la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, pertenecen en todo caso al dominio público del Estado y son, por tanto, rigurosamente inmunes a apropiaciones privadas (artículo 132.2 de la Constitución).

Junto a esta vertiente institucional, la Constitución reconoce también a la propiedad privada como un verdadero derecho subjetivo. El dominio privado de las cosas es, en efecto, el derecho subjetivo arquetípico, modelo de otros derechos y fuente de la que dimanan todos los demás derechos subjetivos de contenido patrimonial. No obstante, la propiedad es un derecho subjetivo que puede ser sacrificado en cualquier momento si así lo exigen la utilidad o el interés social, como declara el apartado 3.º del artículo 33. Se trata, por tanto, de un derecho que cede o se extingue “para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad, concretado en el art. 33.3 por la referencia a los conceptos de utilidad pública o interés social, legitima la expropiación” (STC 111/1983, FJ 8 y STC 37/1987, FJ 2), de suerte que, enfrentada con el interés general, la propiedad sólo garantiza a su titular el contenido económico de su señorío privado sobre el bien que ha de pasar a manos

públicas. Desde este punto de vista, “la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho de propiedad privada, sino sólo su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respeto del contenido económico del derecho sacrificado, que se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o derecho del que el titular ha sido forzosamente privado” (STC 37/1987, FJ 4).

El apartado segundo del artículo 33 de la Constitución declara que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. Ello significa que el cumplimiento de una función que satisfaga intereses sociales o colectivos es un elemento estructural de la definición del derecho de propiedad, o dicho de otro modo, es un elemento interno o inherente al concepto mismo de propiedad privada y no un simple factor externo que, conforme a una concepción tradicional definitivamente superada por el texto constitucional, incida desde fuera para limitar las utilidades puramente individuales que las facultades dominicales proporcionan a su titular. La decisión constitucional de que la propiedad no satisfaga únicamente los intereses privados de sus titulares, sino que al propio tiempo sirva a los intereses de la colectividad, sin necesidad de apelar para ello a la *ultima ratio* de una intervención pública de naturaleza ablatoria o expropiatoria, se corresponde, por lo demás, con la transformación del viejo Estado liberal de Derecho en el moderno Estado social de Derecho que luce en el artículo 1.º de la Constitución; de un Estado en el que han de tener primacía real los intereses generales sobre los intereses individuales o particulares, y a ello responde el artículo 128 de la Constitución cuando declara que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y *sea cual fuere su titularidad* está subordinada al interés general”; de un Estado, en fin, en el que todos los poderes públicos, lejos de permanecer neutrales, indiferentes o pasivos ante la libre y soberana voluntad de los particulares, están obligados –y en primer lugar el legislador– por un mandato constitucional expreso a “promover las condiciones para que la libertad y la

igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (artículo 9.2 CE).

Esta evolución del derecho de propiedad desde una concepción liberal –que es la que se refleja, por ejemplo, en el Código Civil– a la concepción social que del mismo mantiene el texto constitucional ha sido resaltada con algún énfasis por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Veamos, como ejemplo, lo que se afirma en la Sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley andaluza de Reforma Agraria:

“En efecto, la referencia a la *función social* como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

Al hilo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad

privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo caso conforme a la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea. Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución. En este orden de cosas, hay que recordar: que el artículo 128.1 de la Constitución subordina toda la riqueza del país, *en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad*, al interés general; que el artículo 40 impone a todos los poderes públicos la obligación de promover *las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa*, así como realizar una política orientada al pleno empleo; que el artículo 45 ordena a los poderes públicos para que velen *por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*; o que, finalmente, el artículo 130 exige, asimismo, de los poderes públicos que atiendan a la *“modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura y la ganadería...”*.

En consecuencia, la Constitución ha querido que la propiedad privada, como institución jurídica y como derecho subjetivo, satisfaga simultáneamente los intereses de sus titulares y los intereses sociales o colectivos que resulten involucrados en el uso y disfrute de cada tipo de bienes. Ello significa naturalmente que no es ni puede ser igual la función social que haya de cumplir la propiedad de todo tipo de bienes, cualquiera que sea la naturaleza, el género o la clase a que pertenezcan, pues “la función social de la propiedad, con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta, opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre

los que el dominio recae” (STC 149/1991, FJ 8). Diferencias que, sin embargo, no obstan al mandato constitucional, en cuya virtud toda propiedad privada o todo bien sujeto a propiedad privada está potencialmente vocado a satisfacer a un tiempo intereses particulares e intereses colectivos. El grado de realización de unos y otros dependerá de lo que ordenen en cada caso las leyes en razón de la naturaleza propia del bien objeto de dominio. Ello ha permitido al Tribunal Constitucional declarar, por ejemplo, la constitucionalidad de:

a) Las limitaciones y servidumbres –algunas muy restrictivas– que la Ley de Costas ha impuesto a todos los propietarios de terrenos colindantes con las riberas del mar, cuya función social consiste precisamente en proteger la integridad física y jurídica del dominio público marítimo-terrestre, de su uso público y de sus valores naturales.

b) Las limitaciones en los usos de los predios que una Ley autonómica –la Ley madrileña 1/1985 que creó el Parque Regional de la Cuesta Alta del Manzanares– impone a los propietarios de terrenos incluidos dentro de un parque natural, y ello –aquí también– en razón de la función social de conservación de las especies vegetales y animales que pueblan ese espacio natural protegido.

c) La prórroga forzosa de los arrendamientos de vivienda y locales de negocio, porque la función social de la propiedad inmobiliaria justifica que el legislador establezca una limitación de esa propiedad con el fin de contribuir a satisfacer el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 de la Constitución) o a favorecer el mantenimiento de empresas o actividades económicas ya establecidas, atendiendo a consideraciones de apoyo a la producción y al empleo (arts. 35, 38 y 40 de la Constitución).

Como se acaba de ver, la Constitución remite la configuración concreta del estatuto jurídico de la propiedad privada a lo que dispongan en cada caso las Leyes (artículos 33.2 y 53.1). Conviene, pues, interrogarse ahora por el alcance que el constituyente ha dado a esta reserva de ley. ¿Se trata acaso de una

reserva absoluta, rígida o completa, que no deja resquicio alguno al poder normativo de la Administración, o es más bien una reserva relativa, flexible o incompleta, de suerte que en tal caso cabría la posibilidad de que el contenido del derecho de propiedad fuera objeto de regulaciones complementarias de la ley por el poder reglamentario de las Administraciones públicas? El Tribunal Constitucional ha respondido a esta interrogación afirmando que estamos en presencia de una reserva de ley de carácter relativo, que admite, por consiguiente, y aun exige en muchos casos, la colaboración normativa de la Administración, pues “resulta... evidente que el artículo 33.2 de la Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración “de acuerdo con las Leyes” cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse” (STC 37/1987, FJ 3). Dicho con menos palabras, pero con igual claridad: “corresponde a los planes urbanísticos, de acuerdo con la Ley, delimitar el contenido del *ius aedificandi* que corresponde al propietario” (STC 149/1991, FJ 3 F).

No es necesario insistir en la extraordinaria importancia que esta doctrina constitucional ofrece en el ámbito de la ordenación urbanística municipal, pues con ella se despeja cualquier duda acerca de la legitimidad de establecer, por medio de un

planeamiento ajustado a la ley, diferentes restricciones, limitaciones, deberes y cargas urbanísticas, según cuál sea la localización de los predios.

Resuelta esta primera interrogación, es preciso añadir a continuación que la reserva de ley de que ahora tratamos es una reserva de ley *ordinaria*, no de ley orgánica, justamente porque, como antes se indicó, la Constitución ha excluido deliberadamente a la propiedad privada del catálogo de derechos fundamentales a que se refieren los artículos 14 a 29. Esta opción constitucional favorable a una reserva de ley ordinaria en materia de propiedad cobra una relevancia capital en el sistema de distribución de competencias legislativas que resulta de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía, pues de ella se desprende, llana y simplemente, la posibilidad misma de que tal reserva constitucional sea cubierta no sólo por leyes del Estado, sino también por leyes de las Comunidades Autónomas. Unas y otras son, en efecto, en el sistema constitucional de fuentes del Derecho, leyes formales, y ambas poseen la misma fuerza y rango normativo sin que medie entre ellas relación jerárquica alguna, estando como están ambas clases de leyes –las estatales y las autonómicas– en una misma e idéntica posición de subordinación a la norma suprema del ordenamiento jurídico que es la Constitución.

En mi opinión, no cabría oponer a esta tesis, como algún autor ha pretendido, lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Constitución, según el cual “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, declaración ésta que, conforme a una interpretación centralizadora, abogaría por una reserva de ley estatal que impidiera diferencias de trato entre propietarios privados por parte de los ordenamientos autonómicos. Esta posición debe ser rechazada por varias razones, todas ellas muy simples, y de hecho el Tribunal Constitucional la ha excluido de un modo radical por considerarla incompatible con un funcionamiento equilibrado y operativo del Estado de las Autonomías.

En primer lugar, porque “igualdad de derechos” no equivale a identidad normativa o a uniformidad del ordenamiento en

todo el territorio nacional. El Tribunal Constitucional ha recordado que “esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho Privado y... no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional” (STC 37/81, FJ 2).

En segundo lugar, porque el artículo 139.1 prohíbe sólo las discriminaciones entre españoles dentro de cada territorio. Sería manifiestamente inconstitucional que dentro de cada ordenamiento autonómico se establecieron diferencias de trato entre españoles por razón de su lugar de origen, pero no lo es, en cambio, la diversidad de derechos y obligaciones que resulte de las legítimas opciones legislativas que cada Comunidad adopte en el ejercicio de su autonomía política. Es claro que si se entendiera la igualdad a que se refiere el art. 139.1 de la Constitución como uniformidad normativa completa entre los ordenamientos autonómicos “se perdería la identidad propia de este principio y se daría lugar a un enjuiciamiento de la diversidad normativa propia del Estado de las autonomías con arreglo a criterios inconciliables con esa misma diversidad” (STC 319/1993, FJ 5). En definitiva, del mismo modo que el principio de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, tampoco exige que su ejercicio arroje siempre los mismos resultados. Todo lo cual obliga a concluir que “si como consecuencia del ejercicio de esas competencias surgen desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en las distintas Comunidades Autónomas, no por ello automáticamente resultarán infringidos, entre otros, los artículos 14, 139.1 ó 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, ya que dichos preceptos constitucionales no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todo el territorio del Estado. En caso contrario, semejante uniformidad, ciertamente, sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada, de manera que en lo que se refiere al ejercicio de los deberes y al

cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad de los mismos” (STC 147/1993, FJ 3 y STC 37/1987, FJ 10).

Finalmente, porque la igualdad de trato que la Constitución garantiza en el citado artículo 139.1 opera tanto para las leyes de las Comunidades Autónomas como para las leyes del Estado, y, por consiguiente, no es norma que distribuya competencias entre aquéllas y éste, ni en materia de propiedad ni en ninguna otra materia.

Tampoco es obstáculo a que la reserva de ley que ahora examinamos pueda ser cumplida por leyes autonómicas la competencia exclusiva que el Estado ostenta en relación con la “legislación civil” (artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución). Es cierto que la propiedad privada es una institución civil que tradicionalmente ha encontrado en esa rama del ordenamiento –el Derecho civil– su tratamiento normativo. Pero no es menos cierto que, como ha hecho notar el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/87, “la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el artículo 348 del Código Civil. Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae”.

Siendo esto así, es forzoso reconocer que la regulación concreta del estatuto de cada tipo de propiedad o la configuración

de los derechos y obligaciones de las diferentes clases de propietarios “no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la propiedad urbana, cuyas leyes de ordenación están muy lejos de establecer sólo... medidas de policía concretas, respetando, como regulación ajena, la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales, sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Y así ha sucedido y sucede también en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha”.

En consecuencia, la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil no impide que las Comunidades Autónomas puedan configurar el estatuto de cada derecho de propiedad que esté involucrado o guarde relación con la regulación de aquellos sectores o materias –la ordenación del territorio, el urbanismo, la agricultura, la industria, los montes, etc.– que han sido encomendados a la responsabilidad de aquéllas.

Ahora bien, en la delicada tarea de regular y configurar cada derecho de propiedad, tanto las leyes del Estado como las leyes de Comunidades Autónomas han de respetar el límite del *contenido esencial* de este derecho constitucional (artículo 53.1 de la Constitución). La Constitución ha querido proteger directamente un reducto último en todos los derechos constitucionales –también en el de propiedad– que sea inmune a toda intervención limitativa del legislador. La propiedad obliga, *Eigentum verpflichtet*, dice la Ley Fundamental de Bonn; la propiedad cumple una función social que el titular ha de respetar, dispone nuestra Constitución. Pero la propiedad tiene en todo caso un contenido esencial que el legislador está también obligado a respetar. El problema consiste en determinar el alcance de este contenido esencial que la Constitución ampara directamente.

Sin subestimar la dificultad que ello supone y a sabiendas de que pretender una fórmula válida para todos los casos es dar en lo excusado, la jurisprudencia constitucional ha intentado una aproximación al concepto desde un cierto nivel de abstracción y generalidad, seguramente el único posible para que la tarea no resulte completamente inútil. Se ha señalado así que, a partir de “las ideas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho”, los derechos subjetivos preexisten conceptualmente como tipos abstractos a su regulación por el legislador, y en tal sentido “se puede hablar de una reconocibilidad de ese tipo abstracto en la regulación concreta”. (STC 11/81, FJ 8). Pues bien, admitido lo anterior, para el Tribunal Constitucional la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo, incluidos los derechos constitucionales y los derechos fundamentales, “viene marcada en cada caso por el elenco de facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucional. Determinación que, desde otro ángulo metodológico no contradictorio ni incompatible con aquél, puede ser expresada como aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección” (SSTC 37/87, FJ 2 y 11/81, FJ 8).

Aplicando esta doctrina al derecho de propiedad privada en general y a la propiedad agraria en particular, la jurisprudencia constitucional ha precisado y concretado la noción de que ahora tratamos mediante dos declaraciones de sumo interés, a saber:

1.<sup>a</sup> Que “la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que en ésta subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social”, aun cuando ello “no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho” (STC 37/1987, FJ 2) ni determinar “la pérdida o vaciamiento de la utilidad económica del bien” (STC 89/1994, FJ 5).

2.<sup>a</sup> Que, de acuerdo con tales ideas dominantes en el pensamiento jurídico español contemporáneo, a partir de la vigencia de la Constitución “no hay razón para entender que infrinja dicho contenido esencial, ahora constitucionalmente garantizado, aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos, imponga a éste o permita imponerle determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la Empresa agraria. Y por la misma razón no puede compartirse la tesis de que una regulación de la propiedad rústica que, atendiendo a estos principios, no haga impracticable ni prive de protección a los intereses individuales inherentes al dominio delimitado por su función social sea en sí misma contraria al derecho reconocido en el artículo 33 de la Constitución, pues tal intervención normativa no entraña una desnaturalización de aquel derecho constitucional que lo haga irreconocible como perteneciente al tipo descrito, tanto desde el punto de vista histórico como por relación al conjunto de intereses que la propiedad privada incorporada como institución jurídica” (STC 37/1987, FJ 2). Del mismo modo en la propiedad urbana “ni la prórroga forzosa, ni la severidad de los requisitos exigidos para que proceda la excepción a la prórroga por causa de necesidad, en los casos de los arts. 70 y 71 de la L.A.U., ocasionan por sí mismas la pérdida de la utilidad económica de los arrendamientos concertados”. La prórroga forzosa afecta al contenido del derecho de propiedad en cuanto a su utilidad económica, pero “no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible” (STC 89/1994, FJ 5).

El apartado 3.º del citado artículo 33, como ya nos consta, se refiere a la expropiación forzosa como límite ante el cual la propiedad privada ha de ceder, siempre que se respeten las garantías que la propia Constitución establece (garantías que las jurisdicciones ordinaria y constitucional aplican también a cualesquiera otros derechos e intereses patrimoniales legítimos). Tales garantías son: el fin de interés público o social, la indemnización y el procedimiento expropiatorio.

En primer lugar, la garantía de la llamada *causa expropriandi* o del fin de utilidad pública o interés social. Sólo se puede privar a una persona de sus bienes o derechos si existe un interés público que lo justifique, una causa de utilidad pública o de interés social declarada en cada caso por el legislador. Si tal causa no existe, la expropiación degenera en un simple despojo fáctico y, por ende, inconstitucional. Ahora bien, dicho esto, conviene puntualizar que, frente a la concepción clásica de la expropiación (reflejada, por ejemplo, en la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954), la Constitución no exige que se produzca siempre una correlación entre el fin público de la expropiación y el destino final de los bienes o derechos expropiados. Lo que es indispensable es que haya una causa de utilidad pública o interés social declarada por la ley, pero este fin público puede ser alcanzado a través de diferentes utilizaciones de los bienes expropiados. Así lo ha declarado la Sentencia constitucional 166/1986, FJ 13: "Dada la gran variedad de fines públicos que pueden ser legalmente configurados como causa justificativa de la expropiación, el destino de los bienes y derechos expropiados puede ser también muy distinto, pues dependerá del modo como se satisfaga en cada supuesto expropiatorio el interés público que legitima la expropiación forzosa. Ese destino viene necesariamente predeterminado por el fin cuando la satisfacción de éste tan sólo consiente un único y concreto destino con exclusión de todo otro; pero ocurre también que, en algunos supuestos, el fin expropiatorio puede cumplirse por la vía de distintos destinos que sean, todos ellos, igualmente aptos a la consecución del fin. En tales casos, es indiferente a la *causa expropriandi* el destino que reciban los bienes y derechos expro-

piados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado, en el sentido de que ésta pueda ser variable, sin que por ello quiebre la *causa expropriandi*. Los términos en que se expresa el artículo 33.3 de la Constitución, al hablar de “causa justificada de utilidad pública o interés social” sin contener referencia alguna al destino final de los bienes y derechos expropiados permiten afirmar que la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto a las expropiaciones forzosas en que el fin predetermina el destino de los bienes y derechos como aquellas otras en que el fin admite varios posibles destinos”.

Tampoco hay que confundir la expropiación forzosa con las sanciones patrimoniales que las autoridades administrativas o los Tribunales pueden imponer a los transgresores de las normas administrativas, civiles o penales, pues el art. 33 de la Constitución “en modo alguno impide que las leyes tomen como objeto de sus previsiones sancionatorias –en un sentido lato– el patrimonio de las personas”, ni tampoco protege la propiedad privada o los derechos patrimoniales como si se tratara de “reductos intangibles frente a sanciones previstas en el propio ordenamiento”. Tales sanciones no guardan relación alguna con una institución como la expropiación forzosa que en sentido estricto no es otra cosa que “un sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas) tendentes a asegurar los patrimonios privados frente a las intromisiones del poder público (de la Administración, sobre todo) fundamentadas en apreciaciones de conveniencia o necesidad pública” (STC 301/1993, FJ 3). Por las mismas razones no son aplicables a la llamada “expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra” las garantías que los artículos 24.2 y 25.1 de la Constitución reservan a las sanciones penales o administrativas en sentido propio (y sí lo son, en cambio, las del art. 33), pues en este supuesto expropiatorio, pese a las apariencias de su equívoca denominación doctrinal como expropiación-sanción, “no estamos ante ‘sanciones’, sino ante

un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), 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 [...] de interés social” (STC 319/1993, FJ 3). No hay aquí, en la expropiación-sanción, “una decisión con finalidad punitiva por infracción de normas penales o sancionadoras de inexcusable observancia, imputable a la culpabilidad del infractor”, sino sólo “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” (STC 42/1989, FJ 4).

La segunda garantía que se recoge en el texto constitucional es la indemnización: “*mediante* la correspondiente indemnización”, dice el art. 33.3. Hay aquí otra novedad importante que la Constitución incorpora al estatuto de la propiedad privada, consistente en la supresión del requisito de que el pago de la indemnización sea previo a la consumación del negocio expropiatorio o traslación de la propiedad de manos privadas a públicas. Cabe, por tanto, que el pago sea anterior o posterior a la toma de posesión de los bienes expropiados. La opción queda abierta a la libertad del legislador. Lo que no queda abierto –o al menos, no en esos mismos términos de libre disponibilidad legislativa– es el *quantum* o nivel de indemnización, que, en palabras del Tribunal Constitucional, se “debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable... La garantía constitucional de la “correspondiente indemnización” concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y dere-

chos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación” (STC 166/1986, FJ 13).

La cuantía de la indemnización expropiatoria es, por tanto, “valor económico”, “proporcional equilibrio”, “razonable equilibrio” entre despojo y resarcimiento: en definitiva, “valor real” de lo expropiado, pero no necesariamente “valor de mercado”, pues es éste un concepto que, pudiendo incorporar elementos o ingredientes especulativos, ha sido cuidadosamente excluido por el Tribunal Constitucional de la garantía indemnizatoria.

El procedimiento es la tercera de las garantías constitucionales del propietario sujeto a expropiación, y debe entenderse implícita en la referencia a que la privación de los bienes se realice “de conformidad con lo dispuesto por las Leyes”. Tiene como designio esta garantía proteger la igualdad, la seguridad jurídica y los derechos de audiencia y defensa del expropiado. Todo ello mediante la sujeción de la potestad de expropiar a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, “cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias” (STC 166/1986, FJ 13). Normas generales de procedimiento iguales para todos que han de respetarse incluso en los supuestos de expropiaciones acordadas excepcionalmente por Leyes singulares, aun cuando ello no sea obstáculo “para que la propia singularidad del supuesto de hecho que legitima la expropiación legislativa autorice al legislador para introducir en el procedimiento general las modificaciones que exija dicha singularidad excepcional, siempre que se inserten como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general”.

Dicho lo que antecede, me parece oportuno concluir esta breve reflexión sobre el régimen constitucional de la propiedad privada con dos observaciones adicionales sobre el instituto expropiatorio, pero contemplado ahora desde el ángulo del poder público. Observado desde esta perspectiva, no hay duda de que, dentro del amplio arsenal de prerrogativas con que el poder público cuenta para atender con prontitud y eficacia las necesidades colectivas, la potestad de expropiar es un instru-

mento indispensable en el desarrollo de esa función constitucional y un medio insustituible –declara el Tribunal Constitucional– para el “cumplimiento de los fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social” (STC 166/1986, FJ 13). Pues bien, la primera observación que ello sugiere consiste en afirmar que esta potestad coactiva, en virtud de la cual los bienes privados son sacrificados en aras del interés público, corresponde como regla general, en el diseño constitucional de división de poderes y funciones, a la Administración pública, pues es ésta la organización que tiene encomendado por la propia Constitución el servicio objetivo de los intereses generales (artículo 103.1). Pero esta regla general no equivale a una nueva reserva en exclusiva de la potestad de expropiar en favor de los entes administrativos, pues tal monopolio carece de respaldo expreso en nuestra Constitución. Es por ello constitucionalmente posible que la potestad expropiatoria se ejercite singularmente por el legislador en aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son atendibles por los medios expropiatorios ordinarios de que dispone la Administración: “Las expropiaciones *ope legis* son, en cuanto Leyes singulares, constitucionalmente legítimas, si bien requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del art. 33.3 de la Constitución” (STC 166/1986, FJ 13).

La segunda observación conclusiva atañe de nuevo al sistema de distribución de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como es notorio, la Constitución ha reservado al Estado la legislación, *toda* la legislación, sobre expropiación forzosa (artículo 149.1.18.<sup>a</sup>), lo que no ha impedido, sin embargo, que los Estatutos de Autonomía atribuyan a las Comunidades Autónomas tanto el desarrollo legislativo como la ejecución en esta misma materia de expropiación forzosa. Esta aparente antinomia sólo puede resolverse si se examina la institución expropiatoria desde la doble perspectiva a que antes se ha hecho referencia: como límite y garantía de la propiedad privada, de un lado, y como potestad pública, de otro. Como límite de la propiedad y garantía de los propietarios, la Constitución exige que haya una sola regulación de la expro-

piación, y ése es cometido exclusivo de las Cortes Generales: “de este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.<sup>a</sup> impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio” (STC 37/1987, FJ 6). Pero examinada la expropiación como potestad pública, es decir, como medio para realizar obras y servicios públicos o para desarrollar actividades de interés social, es evidente que la determinación de tales objetivos públicos no corresponde sólo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas, y por ello hay que entender que la potestad de expropiar y la determinación de los supuestos en que haya de ejercerse es indisociable de la competencia material que los Estatutos reconocen a las Comunidades Autónomas para el desenvolvimiento de sus propias políticas sectoriales. En consecuencia, las Comunidades Autónomas tienen competencia para declarar por ley las causas de utilidad pública o interés social que legitiman en cada caso el ejercicio del poder expropiatorio dentro de las materias y sectores de actividad que el bloque de la constitucionalidad ha colocado bajo su responsabilidad. Pues de no ser así “se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus propias competencias, tuvieron que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia” (STC 37/1987, FJ 6; y en igual sentido, SSTC 149/1991, FJ 3 y 186/1993, FJ 2).