

# ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y DE LA EXPROPIACION FORZOSA\*

Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Magistrado del Tribunal Supremo  
Catedrático de Derecho Constitucional

*Sumario:* 1. La Constitución y los derechos. 2. El derecho a la propiedad privada en la Constitución. 3. El significado de la constitucionalización del derecho a la propiedad privada. 4. Elementos singulares del estatuto del derecho de propiedad privada. 4.1. El contenido del derecho a la propiedad privada. 4.2. El derecho a la propiedad privada en el Estado Autonómico. 5. Observaciones sobre la expropiación forzosa desde la experiencia constitucional española.

## 1. La Constitución y los derechos

A la hora de destacar los aspectos que caracterizan el tratamiento que de la propiedad privada y de la expropiación forzosa hace la Constitución española de 1978, es preciso poner de manifiesto la singularidad que representa el, hasta cierto punto, secundario papel que le asigna. Para apreciarla en su justa medida es menester esbozar rápidamente de qué manera se ocupa de los derechos que reconoce.

En efecto, al recordar cuál es la actitud del texto fundamental hacia ellos, tendremos que poner de manifiesto que, ciertamente, les dedica una regulación extensa y, en algunos puntos, densa. No en vano el Título I, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, es el que más artículos contiene (10 a 55) y en esos preceptos no sólo se encuentran cláusulas de reconocimiento, sino también, regulaciones precisas en muchos casos, así como la previsión de garantías específicas, dada la preocupación de los constituyentes porque, en esta materia, entre norma y realidad hubiera la mayor concordancia posible. Por otra parte, también fuera del Título I cabe encontrar fórmulas de reconocimiento de derechos. Pues bien, desde un planteamiento general de

---

\* Una versión de este texto fue presentado en el *V Colloquio Tribunal Supremo de España-Consiglio di Stato d'Italia «Espropriazione per pubblica utilità»*. Roma, 9 al 10 de junio de 2003.

compromiso con las ideas de libertad e igualdad compartidas a la salida de la dictadura, los constituyentes utilizaron tres tipos básicos de normas para plasmarlas jurídicamente.

En primer lugar, nos encontramos con las que reconocen lo que la propia Constitución llama derechos fundamentales y libertades públicas, expresiones ambas que se identifican, al menos desde el punto de vista del régimen jurídico que han recibido. Estos derechos fundamentales son los contenidos en los artículos 15 a 29 y a ellos ha de sumarse el derecho a la objeción de conciencia. No guardan entre sí una relación de homogeneidad desde el punto de vista de la materia sobre la que versan, pues abordan cuestiones tan dispares como el derecho a la vida, el derecho a la educación, el derecho de huelga, el derecho de petición o el derecho de los funcionarios a no ser sometidos a Tribunales de Honor. Sin embargo, se distinguen porque disfrutan del máximo nivel de protección que brinda nuestro ordenamiento jurídico y, señaladamente, porque, además de gozar de las mismas garantías que los otros derechos enunciados en el texto fundamental, las normas constitucionales que los regulan sólo pueden ser desarrolladas por ley orgánica y porque, en caso de vulneración no reparada por los tribunales, son susceptibles de amparo por el Tribunal Constitucional. Además, cualquier reforma constitucional que les afecte ha de efectuarse por el mismo procedimiento exigido para la revisión total de la Constitución.

El segundo grupo de normas es el de las que reconocen derechos que calificaremos de constitucionales. Así las que en los artículos 31 y siguientes del Título I reconocen derechos de este tipo. Disfrutan, es verdad, de un elevado nivel de protección ya que vinculan a todos los poderes públicos, sólo pueden ser regulados por ley, la cual ha de respetar el contenido esencial de tales derechos, y son tutelados por la acción de los tribunales.

Finalmente, el tercer grupo de normas son las que, en el Capítulo III del Título I, formulan los que la propia Constitución llama principios rectores de la política social y económica y recoge en los artículos 39 a 52. Abordan cuestiones características del constitucionalismo económico y social que enlazan con aspectos fronterizos con los derechos de las llamadas tercera y cuarta generaciones. Son normas con virtualidad jurídica, pues el mismo texto fundamental regula la forma en que surten efectos. Así, de su artículo 53.3 resulta que esos principios han de inspirar la acción de los poderes públicos, iluminar la interpretación del ordenamiento jurídico y erigirse en límites a la actuación de aquéllos. También determina ese precepto que sólo cuando medie una Ley que los desarrolle podrán ser alegados ante los tribunales. Lo cual es bastante frecuente dado que, en estos veinticinco años de vigencia del

texto de 1978, han sido muchas las leyes que se han aprobado en desarrollo de los principios rectores, leyes tanto estatales como de las Comunidades Autónomas que han ido configurando un panorama normativo cada vez más compacto.

Puede decirse que el constituyente fue realista y quiso garantizar efectivamente solamente aquello que era materialmente posible cumplir porque existían las condiciones materiales para hacerlo. Y renunció a afirmar derechos cuya realización efectiva no era viable precisamente por faltar tales condiciones. Así, conforme se han ido removiendo algunos de los obstáculos que impedían su satisfacción, el legislador ha ido concretando muchas de esas figuras esbozadas en los principios rectores de la política social y económica.

## 2. El derecho a la propiedad privada en la Constitución<sup>1</sup>

A diferencia de lo que sucedió en los orígenes de la historia del constitucionalismo —estoy pensando en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 y en los textos constitucionales que la siguieron en este punto— cuando la propiedad privada se presentaba como un derecho inviolable y sagrado, lo cierto es que hoy aparece de un modo muy diferente. Desde luego, no goza de un estatuto preferente en la Constitución española de 1978. Es verdad que es objeto de reconocimiento y protección, pero no está incluida entre los derechos calificados de fundamentales.

Está regulado en el artículo 33, cuyo tenor es el siguiente:

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.
3. 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 en las leyes.

Como la Constitución deliberadamente no le ha atribuido el carácter de derecho fundamental, no ha reservado su desarrollo a la ley orgánica, cuya aprobación requiere la mayoría absoluta en el Congreso de

---

<sup>1</sup> Sobre este derecho, cfr. Fernando REY MARTÍNEZ, *La propiedad privada en la Constitución Española*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. Para una perspectiva comparada, cfr. Javier BARNÉS VÁZQUEZ, *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*. Tecnos, Madrid, 1995.

los Diputados. Tampoco lo protege mediante el recurso de amparo, ni, en fin, lo defiende a través de la hiperrigidez que establece para la reforma constitucional de los derechos fundamentales.

Cabe discutir sobre el acierto de limitar la calificación de derechos fundamentales solamente a los que la Constitución distingue de ese modo. Incluso, son consistentes las razones de quienes señalan que lo determinante para considerar fundamental un derecho constitucionalmente reconocido es que vincule a los poderes públicos, su ejercicio esté reservado a la ley, su contenido esencial se halle al resguardo del legislador y goce de la tutela judicial efectiva<sup>2</sup>. De seguir esta tesis, ciertamente, el de propiedad sería un derecho fundamental. Y la remisión interpretativa que hace el artículo 10.2 de la Constitución a la Declaración Universal de los Derechos Humanos a los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España esa materia, lo que incluye especialmente al Convenio para la protección de los Derechos Humanos Fundamentales y de las Libertades Fundamentales de 1950, refuerza la tesis expuesta.

Ahora bien, con independencia del acierto que pueda asistir a esa posición doctrinal y reconociendo que en el debate sobre el asunto hay mucho de nominalismo, sin embargo, es indudable que el derecho de propiedad cuenta con menos instrumentos de protección en nuestro ordenamiento jurídico que otros derechos. Y esto se confirma si se tiene presente que en los debates constituyentes no suscitó especial preocupación su ubicación, con las consecuencias jurídicas que eso representaba y representa, ni el contenido de lo que, después, fue el vigente artículo 33.

Puestos a buscar las razones por las que fue así, al menos, hay que tener en cuenta las siguientes:

a) En materia de derechos la preocupación principal de los constituyentes era la de asegurar todos aquellos que se identifican con la libertad política y la garantía del pluralismo. Es decir, los que habían sido desconocidos durante el régimen anterior. Ese no era, desde luego, el caso del derecho a la propiedad.

b) Por otra parte, no existía una controversia especial sobre su concepto, contenido y límites. En realidad, antes de la Constitución se había forjado un entendimiento sobre esas cuestiones lo suficientemente amplio en sede académica, en la legislación y en la jurisprudencia. Me

---

<sup>2</sup> Cfr., a este respecto, Pedro CRUZ VILLALÓN, «Formación y evolución de los derechos fundamentales», ahora en su libro *La curiosidad del jurista persa y otros escritos sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 23 y ss.

refiero a que se había dado por superada mucho tiempo antes de 1978 la vieja noción absoluta del derecho a la propiedad y se asumía que la función social que ha de desempeñar le acompañaba indisolublemente. En este plano, hubo, pues, continuidad con lo que dispuso la Constitución de la II República, la cual aplicó en España los planteamientos que, a partir de Weimar, se difundieron en la Europa democrática de entreguerras.

Es cierto que las Leyes Fundamentales del régimen político surgido de la Guerra Civil se preocuparon por mantener un tinte social vinculado a las iniciales aspiraciones de Falange Española que también se reflejaba en la concepción de la propiedad privada. Ahora bien, más relevante fue el influjo de la doctrina social de la Iglesia Católica y la recepción por los juristas de las ideas que sobre este particular se venían desarrollando en otros lugares. Esto se refleja en diversas leyes sectoriales que establecieron normativamente la conexión de la propiedad privada con su función social. Destacan, en este sentido, entre otras, la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, todavía en vigor, que preveía ya entonces la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la Ley de Montes de 1957 y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto refundido de 1973, imponía la explotación de la tierra con los criterios técnicos y económicos adecuados a su destino. Por otra parte, la Ley del Suelo de 1956 sentó el principio de que nadie tiene derecho a transformar el suelo rústico en urbano sin plan de urbanización previo, dejando claro que urbanizar y construir no forma parte del derecho a la propiedad, cuyo contenido mínimo o natural quedaba reducido al aprovechamiento agrícola, forestal o ganadero del terreno<sup>3</sup>. En fin, la reforma del Título Preliminar del Código Civil realizada en 1974, junto a la interdicción del abuso de derecho, positivizó la cláusula de prohibición del ejercicio antisocial de los derechos en normas que hoy permanecen en vigor y que encuentran un especial sentido en relación con el ejercicio del derecho a la propiedad privada.

En definitiva, aunque el artículo 348 del Código Civil continuaba y continúa teniendo la redacción aprobada en 1889: «La propiedad es el derecho a gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», las transformaciones operadas en la realidad habían llevado en la práctica a una noción de ese derecho bastante más compleja. En realidad, bajo esa fórmula genérica se habían venido fraguando diversos estatutos de la propiedad en función de la naturaleza de los bienes que constituyeran su objeto y, frente a su redacción, que

---

<sup>3</sup> Véase, a este respecto, Javier DELGADO BARRIO, «El derecho de propiedad», en *Anales de la Academia Matritense del Notariado*. Tomo XXXVII, Madrid, 1999, pp. 301 y ss.

parece entender como algo externo las limitaciones legales, se asumió que la definición hecha por las leyes operaba desde el interior del propio derecho y que, junto a un haz de facultades individuales sobre las cosas, suponía una serie de deberes y obligaciones que el legislador establecía en atención a valores o intereses de la colectividad.

c) En cambio, sí fueron más vivos los debates en torno a la definición del modelo económico, si bien el consenso constituyente superó, también en este terreno, las discrepancias existentes entre las fuerzas políticas reflejando en el texto constitucional las aspiraciones de los distintos grupos enfrentados. Así, el artículo 38 que consagra la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, que reconoce como nuevo derecho constitucional, no fundamental, introduce también la previsión de que los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Por su parte, en el artículo 131, la Constitución regula la forma de elaborar los planes. Y, luego, en el artículo 128, antes de reconocer la iniciativa económica pública, la posibilidad de reservar al sector público recursos o servicios esenciales y la potestad de intervenir empresas cuando así lo exija el interés general, el texto fundamental proclama solemnemente que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general».

Es posible apreciar que esta libertad de empresa que se erige en derecho constitucional comparte con la propiedad el mismo estatuto jurídico, no sólo porque haya sido incluida entre los derechos constitucionales a los que no se les atribuye la consideración formal de fundamentales, sino también porque se ve rodeada por un conjunto de elementos que la modulan y que pueden llegar a comprimirla intensamente.

d) Si nos fijamos, por lo demás, en las disposiciones constitucionales sobre el dominio público, comprobaremos su potencialidad expansiva frente a la propiedad privada. En efecto, el artículo 132.2 de la Constitución, además de atribuir la condición de pertenencias demaniales a la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, autoriza a la Ley para determinar cuáles son los bienes de dominio público estatal. Por tanto, su ámbito puede variar en la medida en que el interés público así lo demande. Un buen ejemplo de ello es la ampliación del demanio llevada a cabo por la Ley 22/1988, de Costas. Ese texto legal, cumpliendo lo dispuesto por este artículo 132.2, ha extendido el dominio público marítimo terrestre provocando la incorporación al mismo de terrenos hasta ese momento de propiedad privada, compensando a sus titulares con títulos concesionales de ocupación por treinta años, prorrogables por

otros treinta. Algo parecido ha sucedido con la Ley 29/1985, de Aguas, que definió el dominio público hidráulico, aplicando una solución semejante para los aprovechamientos de aguas públicas en manos de particulares, solución que permanece en el texto refundido ahora en vigor, contenido en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio<sup>4</sup>.

En definitiva, la peripecia constitucional del derecho de propiedad no fue especialmente destacada. Mejor dicho, llama la atención por haber pasado casi inadvertida y por haber recogido una concepción del mismo homogénea con la que impera en otros ordenamientos europeos. Es significativa, en este sentido, la opinión del maestro Massimo Severo Giannini, quien, al examinar la forma en que la Constitución italiana ha contemplado el derecho a la propiedad privada, subrayó el carácter reducido de la garantía que le presta en comparación con la que reciben los derechos fundamentales<sup>5</sup>. Con todo, la peculiaridad española consiste en que en nuestro ordenamiento se ha formalizado esa menor tutela del derecho que examinamos, al negarle la consideración formal de derecho fundamental.

### 3. El significado de la constitucionalización del derecho a la propiedad privada

Si no se aprecian especiales novedades en el tratamiento que la Constitución dedica al derecho a la propiedad privada, fuera de la circunstancia indicada, podemos preguntarnos entonces por el alcance de ese reconocimiento. ¿Cuál es el significado de su constitucionalización? ¿Qué es lo que aporta al régimen jurídico que ya existía? Enfrentados a tales cuestiones, creo que, al menos, cabe señalar las siguientes consecuencias:

- a) Es evidente que el solo hecho de que la Constitución se haga eco, reconociéndolo, del derecho a la propiedad privada tiene una gran trascendencia aunque no innove, en principio, su régimen jurídico. La asunción por el texto constitucional de cualquier contenido le atribuye una relevancia especial en la medida en que lo incorpora. Si tenemos presente que la Constitución es la

---

<sup>4</sup> La jurisprudencia constitucional ha reconocido la virtualidad delimitadora de la propiedad privada de éstas y otras leyes. Cfr., sobre la Ley de Aguas, la STC 227/1988; sobre la Ley de Costas, la STC 149/1991; sobre la Ley de Propiedad Horizontal, la STC 401/1993; sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos, la STC 89/1994.

<sup>5</sup> Massimo Severo GIANNINI, *Diritto Amministrativo*. Giuffrè. Milán, 1979, vol. II, pp. 1210 y ss.

norma que preside el ordenamiento jurídico no es poca cosa que una institución o un derecho sean acogidos en su seno. Eso quiere decir que lo erige en uno de los elementos principales sobre los que descansan la convivencia política y las relaciones sociales. Es decir, en uno de los ingredientes del contrato social.

- b) Ahora bien, junto a esa dimensión hay otras de mayor significación práctica. La recepción del concepto de propiedad que se había afirmado en la realidad jurídica del país formalizándolo al nivel más alto, le atribuye la máxima fuerza vinculante que es posible y proyecta las pretensiones ordenadoras de las normas que lo reconocen con carácter general. De este modo, rigen sin que sea preciso esperar a que el legislador las establezca caso por caso. Y hay que advertir que la fórmula constitucional deja claro que la función social es un elemento estructural del derecho de propiedad privada. Función social que, si bien ha de ser precisada por las leyes, no puede ser ignorada por éstas ni vaciada de todo sentido jurídico.
- c) Pero es que, además, al recibir la Constitución este derecho, lo integra en el sistema que instaura y le extiende la cobertura del conjunto de garantías que ha establecido. Así, pues, en la medida en que perfecciona notablemente el arsenal de medidas de defensa jurídica de los derechos, el de propiedad se beneficia también de ello, lo que representa una mayor protección para los propietarios, aunque no se trate formalmente de un derecho fundamental. En ese contexto destacan las normas constitucionales que prohíben el carácter confiscatorio de los tributos (artículo 31.1) y definen los rasgos principales de la expropiación forzosa en los siguientes términos: «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 previsto en las leyes» (artículo 33.2).
- d) En este mismo sentido garantista, la cláusula del contenido esencial que el legislador ha de respetar a la hora de regular el ejercicio del derecho a la propiedad resulta especialmente importante, según veremos más adelante.
- e) No lo es menos, en fin, desde una perspectiva más amplia, otra de las repercusiones de la constitucionalización del derecho a la propiedad: su incorporación como uno de los elementos básicos de la idea de Estado social asumida por el texto fundamental. En tanto la función social de la propiedad privada guarda una estrecha relación con el Estado social y democrático de Derecho, tal vínculo refuerza la virtualidad delimitadora de esa cláusula.



#### 4. Elementos singulares del estatuto del derecho a la propiedad privada

Ahora bien, más allá de los efectos derivados de la lógica del ordenamiento jurídico hay otras repercusiones que brotan, no tanto de la asunción constitucional del derecho de propiedad, cuanto de la forma en que lo ha recibido la Constitución en su seno y de la naturaleza del Estado que ésta ha construido.

Planteadas las cosas de ese modo, se trata de saber, por un lado, cuál es el contenido esencial del derecho de propiedad que resulta de la Constitución y, por el otro, qué consecuencias tiene para él la naturaleza compuesta del Estado.

##### 4.1. *El contenido del derecho a la propiedad privada*

Sobre lo primero, son varias las cosas que es necesario tener en cuenta. En primer lugar, que la noción del derecho de propiedad recogida en el artículo 348 del Código Civil como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes ha quedado reducida en la práctica casi únicamente a la que tiene por objeto aquellos bienes destinados al consumo personal. En cambio, la que se refiere a la tierra, es decir al suelo rústico, la que contempla el suelo urbano, la llamada propiedad horizontal, la que tiene por objeto los bienes del patrimonio histórico y artístico, o los recursos y espacios naturales, entre otros bienes susceptibles de apropiación, ha experimentado una modulación en ocasiones tan intensa como consecuencia de la intervención legislativa y administrativa que, apenas se reconoce desde la fórmula del Código Civil, pues tanto el goce como la disposición se ven seriamente condicionados, cuando no desaparecen directamente.

Es evidente que la aproximación a lo que ha de entenderse por el contenido esencial de la propiedad privada que ha de ser preservado, incluso, frente al legislador variará en función de los bienes de carácter patrimonial sobre los que se proyecte y que esa variación dependerá de la intensidad con la que opere la función social que ha de delimitar tal derecho en cada caso. Sentada esta premisa, puede aceptarse como punto de partida la noción del artículo 348 del Código Civil, integrada por las previsiones del artículo 33 de la Constitución, el cual, por lo demás, no prevé el derecho de acceder a la propiedad, aspecto éste que en nuestra Constitución únicamente se contempla en el artículo 129.2 que encomienda a los poderes públicos facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. Pero el resultado nor-

mativo de aquellos preceptos es solamente un punto de partida que se verá notablemente alterado como consecuencia de la tarea delimitadora llevada a cabo por el legislador en cada caso.

Delimitación que, realizada de la mano de la función social de la propiedad privada, no supone un recorte o disminución del alcance de ese derecho sino su forma natural de ser respecto de cada categoría de bienes, por lo que no implica menoscabo de la posición del titular del derecho. Sobre este punto no hay discrepancias y la misma jurisprudencia constitucional lo ha establecido con claridad diciendo que «la función social de la propiedad ha de ser entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo». Eso significa «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). Incorporación que determina que el derecho que examinamos adopte una especie de geometría variable pues, según sean las exigencias del interés público que el legislador prevea en cada caso, aparecerá de una forma distinta o, incluso, desaparecerá en su materialidad para convertirse en su equivalente económico.

Esto se aprecia si se tienen en cuenta las técnicas operativas mediante las cuales se produce el cometido delimitador de la función social. Cabe agruparlas, siguiendo a Stefano Rodotà<sup>6</sup>, de la siguiente manera:

1. Falta de atribución al propietario de determinadas facultades: reducción del contenido de la propiedad hecha con carácter general y definitivo en relación con los poderes del sujeto sobre una categoría de bienes.
2. Establecimiento de un conjunto de condiciones, variables según los supuestos, para el ejercicio de las facultades atribuidas.
3. Fijación de obligaciones y cargas que imponen actividad al poder del propietario y que, en algunos casos, pueden incluso determinar la pérdida de la titularidad o recortes en el ejercicio de las facultades nucleadas en el derecho subjetivo.

---

<sup>6</sup> Stefano RODOTÀ, «Poteri dei privati e disciplina della proprietà», en la obra dirigida por él *Il diritto privato nella società moderna*. Il Mulino, Bolonia, 1971, pp. 403 y ss. Anteriormente, «Note critiche in tema de proprietà», en *Revista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1960, pp. 1312-1313 y en *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*. Il Mulino, Bolonia, 1981. Esta obra se tradujo al castellano en 1986. Recoge estas reglas aplicándolas al ordenamiento español, Angel M. LÓPEZ Y LÓPEZ, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*. Tecnos, Madrid, 1988, pp. 63 y 64.

La delimitación que la ley ha de hacer del derecho de propiedad privada para concretar la función social que debe desempeñar está sujeta, además de a la intervención del legislador, a dos condiciones. La primera se refiere a la propia idea de función social. La segunda al límite que, a su vez, ha de ser respetado para que sea posible hablar de derecho a la propiedad privada.

Está claro que la noción de función social es eminentemente histórica y que corresponde al legislador dotarla de significado concreto en cada momento. De ahí se concluye que consistirá en lo que aquél determine. De este modo, la definición de la función social de la propiedad privada por medio de la ley, si sólo dependiera de la voluntad del Poder Legislativo, podría quedar vacía de toda sustancia, pues el legislador podría decidir eliminarla. Me parece que hay acuerdo en entender que eso no es posible, que la idea de función social está relacionada con datos de la realidad anteriores a la decisión legislativa y que no es el mero fruto de ésta. Esto supone que la precisión de lo que haya de ser no es una labor que se desempeña por el artífice de la Ley al margen de todo vínculo, sino que debe compaginar razonablemente las exigencias del interés público, de los intereses generales asumidos por el ordenamiento jurídico, con las utilidades que a través del disfrute del derecho obtiene el particular. La interdicción de la arbitrariedad que el artículo 9.3 de la Constitución ha asumido como principio general del ordenamiento jurídico contribuye a impedir excesos legislativos de ese cariz.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho a la propiedad se ha hecho en la Constitución de 1978 en tales términos que de ninguna manera puede quedar al capricho del legislador. En efecto, según se ha recordado más arriba, vincula a todos los poderes públicos y su ejercicio sólo puede ser regulado por ley que ha respetar su contenido esencial. Por eso, se ha dicho<sup>7</sup> que entre función social y garantía del contenido esencial del derecho de propiedad hay una relación clara en virtud de la cual, cuando los requerimientos de la primera sobrepasan los confines del segundo, es cuando surge la obligación de indemnizar, mientras que esto no sucede cuando la delimitación interna del derecho no borra los rasgos que lo hacen reconocible. Se hace esta precisión porque es otro punto de coincidencia en el Derecho español el método sentado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 11/1981 para determinar el contenido esencial de un derecho. Método que consiste en la utilización separada o conjunta de dos caminos: el de los conceptos y el de los intereses. Conforme al primero, sirve para precisar ese contenido el

---

<sup>7</sup> LÓPEZ Y LÓPEZ, *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, cit. p. 168.

conjunto de rasgos que en la opinión de los juristas caracterizan un derecho o una institución y, según el segundo, son los intereses a cuya satisfacción se dirigen los que sirven para establecerlo. Pues bien, con arreglo a esos criterios deberá examinarse en cada caso concreto si la disciplina legislativa de la propiedad lesiona o desconoce su contenido esencial<sup>8</sup>.

Por último, es menester subrayar que la reserva de ley que establece el artículo 33.2 de la Constitución cuando dice que la función social delimitará el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con las leyes, no es de carácter absoluto, ya que admite la colaboración del reglamento. Supone, pues, un límite negativo: no caben regulaciones *contra legem* de la propiedad privada. En cambio, en el aspecto positivo, ha de integrarse la fórmula del artículo 33.2 con la del 53.1 conforme al cual sólo por ley podrá regularse el ejercicio de los derechos a los que se refiere, entre los que, claro está, se halla el de propiedad. Así, pues, el ejercicio del derecho de propiedad ha de ser objeto de disciplina legislativa, con lo que no es posible ni su regulación por reglamentos independientes ni su deslegalización. No obstante, eso no impide que, por vía reglamentaria se aborden todos aquellos aspectos que no merezcan esa consideración. Por eso, el Tribunal Constitucional ha considerado conforme a la Constitución la técnica de la colaboración del reglamento con la Ley encaminada a completar la regulación legal. Colaboración que puede llegar a ser de gran relevancia e, incluso, imprescindible cuando se trata de la propiedad inmobiliaria o cuando, como lo pone de relieve la Sentencia constitucional 37/1987, las características del bien objeto de dominio o su propia localización lo hagan susceptible de diferentes utilidades sociales que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios.

Cabe concluir esta configuración del contenido del derecho a la propiedad privada en nuestro ordenamiento jurídico recogiendo los rasgos con los que el Tribunal Constitucional lo ha caracterizado. Me parece útil dar cuenta de ellos<sup>9</sup> porque de una forma clara y concisa dibujan su posición y, además, están revestidos con la autoridad del supremo intérprete de la Constitución. Son los siguientes:

1. La propiedad privada sigue siendo un derecho subjetivo, pero cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación.

---

<sup>8</sup> Véase la aproximación al contenido esencial del derecho a la propiedad privada que hace Luis Díez-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, en «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. II. Civitas, Madrid, 1991, pp. 1261 y ss.

<sup>9</sup> Tomo para ello como referencia las Sentencias 37 y 111 de 1983 y la Sentencia 37/1987.

2. Ciertamente, no es un derecho absoluto, ya 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 e intereses de terceros o del interés general.
3. La función social de la propiedad incide sobre el interior del derecho subjetivo, sobre su contenido, no se reduce a operar como factor de simple delimitación externa, si bien no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho.
4. La noción de deber forma parte del concepto constitucional de propiedad privada y está en función de valores sociales, determinados por la trascendencia económico-social de su objetivo.
5. A todo ello hemos de añadir otro aspecto, subrayado también por el Tribunal Constitucional. Se trata de la dimensión institucional del derecho a la propiedad privada que posee junto a su faceta subjetiva. Desde ese plano objetivo la propiedad privada, en cuanto institución, es uno de los componentes necesarios del ordenamiento que la Constitución fundamenta, tal como se ha señalado antes.

#### 4.2. *El derecho a la propiedad privada en el Estado Autonomico*

La Constitución de 1978 ha refundado el ordenamiento jurídico transformando profundamente las estructuras del Estado. Uno de los aspectos en el que es más visible ese cambio es el de la forma de Estado. En efecto, lo que se denomina Estado Autonomico es el resultado de un intenso proceso descentralizador, verificado en un espacio temporal muy corto, que nos ha llevado desde un sistema centralizado, uniformista y rígidamente jerarquizado, a un esquema de corte federal en el que se han transferido a las Comunidades Autónomas y, en menor medida pero también de modo apreciable, a los Municipios amplias cotas de poder. Eso ha significado, entre otras cosas, que las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus potestades legislativas sobre las materias previstas en los estatutos de autonomía pueden incidir en la regulación del ejercicio de los derechos constitucionales e, incluso, de los derechos fundamentales en algunos casos. De este modo, la reserva de ley que impone en garantía de tales derechos el artículo 53.1 de la Constitución se satisface tanto mediante la ley aprobada por las Cortes Generales, como a través de la aprobada por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La jurisprudencia constitucional así lo ha aceptado, especialmente en las Sentencias 61/1997 y 173/1998, siendo de destacar que, mientras esta última consideró constitucional una Ley del Parlamento Vasco que reguló diversos aspectos del régimen del derecho fundamental de asociación<sup>10</sup>, aquélla declaró inconstitucional el texto refundido de la Ley del Suelo estatal de 1992<sup>11</sup> porque, siendo la ordenación del territorio y el urbanismo competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, el Estado solamente puede intervenir legislativamente en esa materia en ejercicio de sus propias competencias, no en virtud de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal que es lo que había sucedido: la ley recurrida contenía una disciplina completa del urbanismo, ideada para que se aplicara en aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran legislado al respecto y se fundaba principalmente en una idea de supletoriedad preventiva del Derecho estatal, que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 61/1997, consideró contraria al texto fundamental, lo que le condujo a la declaración de inconstitucionalidad de toda la Ley. Su fallo descansa, básicamente, en la consideración de que la supletoriedad no es un título competencial del Estado. Además, señala que el proceder seguido por las Cortes Generales no era respetuoso con la autonomía constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas, la cual comprende tanto el ejercicio positivo de sus competencias como el ejercicio negativo de las mismas, es decir, la decisión de no legislar sobre una materia determinada de su competencia.

El resultado de esa Sentencia del Tribunal Constitucional ha sido que cada Comunidad Autónoma ha podido decidir lo que ha tenido por conveniente en materia urbanística. Así, unas elaboraron rápidamente su propia ley del suelo, mientras que otras resolvieron, también mediante ley, hacer suya la disciplina establecida en la ley estatal de 1992 declarada inconstitucional por las razones señaladas como solución inmediata que no prejuzgaba sus decisiones futuras. Por su parte, el Estado ha procedido en el ejercicio de su competencia exclusiva para establecer las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de

---

<sup>10</sup> Sobre esa Sentencia y las consecuencias que representa, cfr. Enrique Lucas MURILLO DE LA CUEVA, *Igualdad y autonomía. Las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*. Civitas, Madrid, 1999.

<sup>11</sup> Véase, a propósito de la Sentencia 61/1997, Juan Luis REQUEJO PAGÉS, «El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio?», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 1/1997, pp. 157 y ss. en sentido crítico y Jesús LEGUINA VILLA, «El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 2/1997, en sentido favorable a la Sentencia.

los deberes constitucionales (artículo 149.1.1.<sup>a</sup>) y en virtud de su competencia en materia de expropiación forzosa (artículo 149.1.18.<sup>a</sup>) a definir legalmente las que afectan a la propiedad del suelo. Tales títulos competenciales le autorizan, por ejemplo, a fijar una determinada concepción de la propiedad urbana en sus líneas y rasgos fundamentales y a regular el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración o los presupuestos para que pueda nacer ese derecho de propiedad urbana.

Pues bien, ése es el cometido de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que se dirige a regular las condiciones básicas que definen el régimen del derecho de propiedad del suelo común a toda España. Y el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, ha estimado conforme a la Constitución el planteamiento asumido por el legislador estatal. Ahora bien, una cosa es regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la propiedad privada y otra muy distinta agotar la disciplina de la propiedad del suelo. A este respecto, la Sentencia 156/1995 ya había advertido que el Estado carece de título competencial para imponer una regulación uniforme del derecho de propiedad a partir del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>. Por eso, en la Sentencia 164/2001 se salvaguarda la capacidad de intervención normativa de las Comunidades Autónomas en este ámbito, llegando, incluso, a la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 6/1998 que se entrometían en él.

Así, por ejemplo, en su fundamento 27.º, dice la Sentencia 164/2001:

«El art. 16.1 LRSV precisa el alcance del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, previamente enunciado en el art. 15 LRSV. Aquel derecho a promover la transformación se concreta en la facultad de presentación de un proyecto de planeamiento de desarrollo ante el Ayuntamiento. Ahora bien, la forma en que el art. 16.1 LRSV regula el derecho a la transformación del suelo no tiene amparo en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. Según dijimos más arriba (FJ 5), reiterando a su vez lo declarado en la STC 61/1997, FJ 10, por medio de las “condiciones básicas” el Estado puede regular la propiedad urbana en sus líneas más fundamentales; pero excede de la competencia estatal e invade las competencias urbanísticas autonómicas una regulación detallada de la propiedad urbana. El art. 16.1 LRSV no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano administrativo, el Ayuntamiento; y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho

(cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las “condiciones para su desarrollo”). Ciertamente es que la eficacia del derecho a la presentación del planeamiento aún depende, en gran medida, de la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma (así, al regular lo que deban ser los “ámbitos” o las “condiciones de desarrollo”); pero la existencia de un ámbito de regulación autonómica no sirve por sí para justificar la constitucionalidad de un precepto, como es el art. 16.1 LRSV, que no se ha limitado a trazar las líneas normativas fundamentales que definen la propiedad urbana. Estamos, en suma, ante una regulación que excede de las “condiciones básicas” para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de la propiedad urbana (art. 149.1.1 CE) e invade las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 16.1 LRSV.»

El caso es que, siendo posibles regulaciones legislativas estatales y autonómicas en materia de derechos constitucionales, el de propiedad privada del suelo es uno de los que, dentro de los márgenes que ha dejado la Ley 6/1998, es objeto de regulaciones diferentes en cada ámbito autonómico. En realidad, la existencia de normas específicas de ámbito territorial infraestatal que afectan en diversa medida al derecho de propiedad privada ha sido una constante en el ordenamiento jurídico español. Al fin y al cabo, junto al Código Civil que contiene el Derecho Común, existen diversas Compilaciones de Derecho Civil Foral o Especial en las que se hallan esas peculiaridades. Formas de legislación civil privativa que la Constitución ha asumido y protegido, siendo de hacer notar que esa asunción y garantía no significa únicamente el mantenimiento de viejas previsiones normativas, sino también la posibilidad de adaptarlas y completarlas de acuerdo con las exigencias de los tiempos, de manera que se trata de ordenamientos parciales vivos.

No obstante, no es éste el frente en el que ha de manifestarse con mayor intensidad el fenómeno de la incidencia reguladora autonómica en el derecho de propiedad. Es de la mano de la legislación que contempla la intervención de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en las relaciones económicas y sociales donde se manifiesta con mayor fuerza. Nuevamente es preciso recordar los casos de Andalucía y Extremadura y su legislación en materia de reforma agraria como ejemplos significativos de este fenómeno.

Ahora bien, el Estado Autonómico se compone también de los municipios y de las provincias. De estas entidades territoriales que suelen agruparse bajo la denominación de Administración Local, hay que tener especialmente en cuenta a los primeros porque son competentes en materia de ordenación urbana, disponiendo de capacidad para elaborar



y aprobar, conforme a la Ley, los planes de ordenación urbana y llevar a cabo las actuaciones urbanísticas que de ellos traen causa. Es decir no sólo están llamados a tomar decisiones concretas que inciden directamente sobre los contornos de la propiedad privada, sino que también gozan de una capacidad normativa que, aunque se exprese en la forma de normas reglamentarias, tiene una importancia decisiva para delimitar el derecho de propiedad privada. Pues bien, en este punto sucede que entre el cometido municipal y el que a las Comunidades Autónomas corresponde en materia de ordenación del territorio y urbanismo se ha abierto un frente conflictivo. Me refiero a las controversias originadas por lo que ha sido visto desde los Ayuntamientos como una injerencia autonómica injustificada y, por tanto, contraria al ordenamiento jurídico, en la capacidad de autogobierno de los municipios.

Litigios que han tenido que resolver los Tribunales de Justicia en muchas ocasiones, normalmente a instancias de los Ayuntamientos, que veían como las Comunidades Autónomas aprovechaban las facultades de aprobación de planes municipales de las que disponen para incidir en ámbitos reservados al municipio. En esas circunstancias, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tratado de encontrar un criterio constitucionalmente ajustado para dirimir esos enfrentamientos, alcanzando una regla que, pese a su generalidad, se ha revelado útil y eficaz en muchas ocasiones. No consiste en otra cosa que en utilizar el criterio de los intereses en conflicto, de manera que cuando prime el local encuentren amparo las pretensiones municipales, mientras que si es el interés autonómico el predominante, es decir, el que se proyecta sobre espacios supralocales, sea la posición de la Comunidad Autónoma la que prevalezca. En cierto modo, puede decirse que la solución dependerá de si está en juego la idea de ciudad o si, por el contrario, son otras cuestiones más amplias que guardan relación con el derecho a la propiedad privada y los fines generales que se quieren conseguir por medio del planeamiento urbanístico las que se debaten<sup>12</sup>.

De todos modos, no debe verse la intervención de las Comunidades Autónomas únicamente como una potencial amenaza a la capacidad de

---

<sup>12</sup> Sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sentó pautas determinantes en esta materia, véase JAVIER DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. Civitas, Madrid, 1993, pp. 87 y ss. Sobre esa doctrina jurisprudencial y la reconstrucción teórica efectuada en la obra citada, se han elaborado diversas monografías. Entre ellas las de Juan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*. Civitas, Madrid, 1996. Eva DESDENTADO DAROCA, *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico: construcción teórica y análisis jurisprudencial*. Civitas, Madrid, 1996.

decisión municipal en la materia. No en pocas ocasiones, las facultades de tutela y control de las que disponen los Gobiernos Autonómicos han servido para poner coto a excesos y desatinos urbanísticos locales.

## 5. Observaciones sobre la expropiación forzosa desde la experiencia constitucional española

Sobre el instituto de la expropiación forzosa han convergido en estos veinticinco años de trayectoria constitucional, junto a un claro proceso de depuración técnica de sus aspectos procedimentales, el propósito de convertirlo en instrumento para la realización de decisiones políticas en el ámbito económico empresarial y en medio para la consecución de transformaciones muy importantes de la propiedad de la tierra o para avanzar en la protección del medio ambiente y ordenar el uso de los recursos naturales. Propósitos que han dado lugar a importantes controversias políticas y jurídicas que acabaron produciendo numerosos litigios ante los tribunales y requirieron que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre ellos. Pocas palabras bastan para evocar los que, seguramente, son los episodios principales. Estoy hablando de la expropiación del grupo de empresas de RUMASA efectuada por Decreto-ley el 23 de febrero de 1983 y de la utilización de la expropiación forzosa como instrumento esencial de la reforma agraria puesta en marcha por las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

a) La expropiación del grupo de empresas de RUMASA fue particularmente polémica por las circunstancias en las que se produjo, por la magnitud y relevancia de ese entramado empresarial y, sobre todo, por la utilización del instrumento del Decreto-ley para llevarla a cabo. Precisamente, a causa de esto último se produjo la mayor controversia, porque el artículo 86.1 de la Constitución dispone que esa fuente normativa no puede afectar a los derechos, deberes y libertades reconocidos en su Título I, entre los que, como sabemos, se encuentra el derecho a la propiedad privada<sup>13</sup>. Hasta tal punto fue conflictiva la experiencia que es común opinión que la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983, de 3 de diciembre, que consideró constitucional el Decreto-ley en cuestión no es un ejemplo de la labor que corresponde

---

<sup>13</sup> Sobre el decreto-ley, cfr. Ana M. CARMONA CONTRERAS, *La configuración constitucional del Decreto-ley*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997. También Pablo SANTOLAYA MACHETTI, *El régimen constitucional de los decretos-leyes*. Tecnos, Madrid, 1988.

hacer al supremo intérprete de la Constitución. Es igualmente compartida la impresión de que la forma en que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley causó un gran daño a su imagen y a su prestigio. Fue como la pérdida de su virginidad. En cualquier caso, es lo cierto que, al margen de lo que se refiere al instrumento normativo utilizado, en esa ocasión el Tribunal sentó criterios sobre el derecho a la propiedad, sobre su función social y sobre la expropiación forzosa que siguen informando su jurisprudencia.

Así, a partir de esa Sentencia y de otras posteriores en las que el Tribunal Constitucional tuvo que examinar diversos problemas derivados de la expropiación de RUMASA, quedaron establecidos algunos puntos de indudable importancia. En cuanto al fondo, la conexión de la expropiación con la función social de la propiedad y con la subordinación de todas las formas de la riqueza a los intereses generales prescrita por el artículo 128 de la Constitución. Tal vinculación ha ampliado sustancialmente la noción de la utilidad pública o interés social que legitima el mecanismo expropiatorio. Utilidad que, nos ha aclarado la jurisprudencia, puede estar relacionada con la aplicación de los bienes a una finalidad única o a varias, debiendo existir, en cualquier caso, una conexión o relación de idoneidad entre dicho fin y ese destino.

Igualmente, amplía la Constitución, en línea con lo que dispone la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 el objeto de la potestad expropiatoria que, de acuerdo con su artículo 33.3, lo integran todo tipo de bienes y derechos de contenido patrimonial, aunque no las meras expectativas de los mismos, según ha precisado una constante jurisprudencia constitucional y ordinaria. Luego, en lo que se refiere a cuestiones concretas, se ha despejado toda sombra de dudas acerca de la viabilidad de las expropiaciones legislativas para casos singulares, si bien el Tribunal Constitucional ha señalado que deben respetar en todo caso las garantías previstas por el artículo 33.3 de la Constitución (STC 166/1986), es decir, ha de mediar causa de utilidad pública, la privación patrimonial ha de ser debidamente indemnizada y todo el proceso ha de llevarse a cabo de conformidad con las leyes.

Por otra parte, siguiendo lo que el propio texto del artículo 33.3 de la Constitución dice, la jurisprudencia constitucional ha subrayado que no es preciso que la indemnización sea previa para respetar la noción que de la expropiación tiene el texto fundamental, pudiendo relegarse a la última fase del procedimiento expropiatorio. Y, por lo que se refiere a su cuantía, se ha sentado la regla del equivalente al valor económico real del bien o derecho expropiado. En este sentido, se ha considerado constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, que la indemnización consista en el derecho concesional exento de

canon a ocupar y aprovechar por un período de tiempo determinado (treinta años, prorrogables por otros tantos) los terrenos de propiedad privada que, en aplicación de la Ley 22/1988, de Costas, han pasado a ser de dominio público.

En otro orden de consideraciones, se ha señalado por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, confirmando criterios establecidos en la legislación de expropiación forzosa, que el derecho de reversión no es una exigencia indeclinable del derecho a la propiedad privada que haya de ser respetada en todos los casos. Por el contrario, será procedente excluirlo sin vulnerar el ordenamiento en los casos de expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Otro aspecto que ha generado un interesante debate todavía vivo es el de la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de medidas legislativas. La cuestión se suscitó a propósito de la modificación legal de la edad de jubilación forzosa de los jueces y magistrados y de otros funcionarios públicos. Modificación consistente en anticiparla a los sesenta y cinco años. Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo rechazaron los recursos que ante ellos se interpusieron por esa causa y distinguieron entre derechos patrimoniales y expectativas de derechos, negando que éstas últimas fueran susceptibles de protección frente a las modificaciones que leyes posteriores pudieran traer consigo. La distinción entre derechos ciertos, efectivos y actuales, frente a los eventuales o futuros y la negación de la existencia en estos supuestos de derechos adquiridos que vinculen al legislador, junto con el reconocimiento de su facultad para modificar el ordenamiento jurídico de la función pública, se hallan en la base de esos pronunciamientos que niegan la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado por esa causa<sup>14</sup>.

Ahora bien, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 139.3 reconoce el derecho de los particulares a que las Administraciones les indemnicen por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos en los casos en que no tengan el deber de soportar tal aplicación. Indemnización que procederá cuando así se establezca en tales actos legislativos y conforme a lo que

---

<sup>14</sup> Contenidos principalmente en las SSTC 108/1986, de 29 de julio; 99/1987, de 11 de junio; 70/1988, de 19 de abril; y 65/1990, de 5 de abril. Y, entre las Sentencias del Tribunal Supremo, cfr. las dos dictadas por su Sala Tercera el 30 de noviembre de 1992 en los recursos contencioso-administrativos 3984/1989 y 7739/1990 y, recientemente, la de 15 de noviembre de 2002 que aplica la doctrina sentada en aquéllas para desestimar el recurso contencioso-administrativo 4/1999.

en ellos se disponga. A partir de esta previsión y de la afirmación por la Constitución del principio de responsabilidad de los poderes públicos (artículo 9.3) se han producido diversos pronunciamientos jurisdiccionales declarando la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia de lo dispuesto por las leyes aplicadas por la Administración aun cuando en ellas no se hubiera previsto la indemnización de los particulares afectados. A este respecto la posición del Tribunal Supremo<sup>15</sup>, como dice la Sentencia de su Sala Tercera de 11 de junio de 2001, «en términos generales excluye el derecho a indemnización y da prevalencia a la potestad de innovación normativa, con el fin de que no queden petrificadas regulaciones al margen de la evolución real de los intereses generales y del ejercicio de las facultades de apreciación de los órganos llamados a velar por ellos según las competencias reconocidas por la Constitución y la ley».

No obstante, la circunstancia de que haya habido casos en los que se ha reconocido el derecho de particulares a ser indemnizados por los daños patrimoniales sufridos como consecuencia de lo establecido por normas con fuerza de ley ha abierto un interesante debate en el que destaca, por su contundencia, la posición de Eduardo García de Enterría quien critica duramente la línea jurisprudencial que se apoya en el principio de responsabilidad de los poderes públicos que afirma el artículo 9.3 de la Constitución y en el de confianza legítima, recibido por el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, en su reforma de 1999, y en el artículo 139.3 de esta última, para afirmar esa responsabilidad<sup>16</sup>. Este autor niega que los tribunales contencioso-administrativos puedan conocer recursos contra actos administrativos denegatorios de solicitudes de indemnización por la aplicación de Leyes ya que carecen de jurisdicción para ello y subraya que el principio de responsabilidad de los poderes públicos que proclama el artículo 9.3 de la Constitución no tiene alcance patrimonial, sino que solamente expresa el carácter

---

<sup>15</sup> Cuya doctrina está recogida principalmente en las Sentencias de 16 y 17 de septiembre de 1997, 17 de febrero de 1998 y 10 de julio de 1999.

<sup>16</sup> Cfr. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «El principio de “la responsabilidad de los poderes públicos” según el art. 9.3 de la Constitución y la responsabilidad patrimonial del Estado legislador», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 67/2003, pp. 15 y ss.; Id., «El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador», en *Revista de Administración Pública*, n.º 159/2002, pp. 173 y ss.; Id., «La inexistencia de jurisdicción en los tribunales Contencioso-Administrativos para decidir acciones de condena contra el legislador», en *Civitas. REDA*, n.º 117/2003, pp. 95 y ss. Solamente en los supuestos de declaración de inconstitucionalidad de la ley aplicada o de infracción del Derecho Comunitario encuentra este autor procedente esa responsabilidad.

derivado de esos poderes y la necesidad de que quienes los ejercen den cuenta de cómo lo hacen ante los ciudadanos, depositarios de la ciudadanía. Y, por lo que hace a la protección de la confianza legítima, rechaza que pueda servir como fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, recordando que ni el Derecho Comunitario ni el Derecho comparado ofrece argumentos para sostenerlo. A su juicio, únicamente en el supuesto de infracción del Derecho Comunitario por la ley o en el caso de que sea declarada inconstitucional cabría plantear esa responsabilidad patrimonial.

b) Según el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> corresponde al Estado la legislación exclusiva sobre expropiación forzosa. Pues bien, es estatal la Ley por la que se regula con carácter general, que es la de 1954, tal como se dijo antes. Sin embargo, eso no quiere decir que las Comunidades Autónomas carezcan de posibilidades para incidir en este ámbito. De manera que, también aquí, nos encontramos con el reflejo de la naturaleza de la forma territorial del Estado.

El caso de la reforma agraria pone de manifiesto el alcance práctico de la cuestión. Es sabido que la reforma agraria ha sido una aspiración histórica ampliamente sentida en Andalucía y en Extremadura que se quiso afrontar y resolver en la II República, si bien ésta y otras transformaciones que entonces se pusieron en marcha al amparo de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 se frustraron como consecuencia de la Guerra Civil y del obstáculo que supuso el régimen político nacido de ella a todos los aspectos de renovación y progreso que el impulso republicano puso en marcha. El caso es que, mantenida inalterada la desigual distribución de la propiedad de la tierra característica de esas Comunidades Autónomas, sus estatutos de autonomía recogieron entre los objetivos a alcanzar por los poderes públicos autonómicos el de modificar esa realidad mediante la oportuna reforma agraria.

A ese fin se dedicó, prácticamente desde el momento de su creación, la Junta de Andalucía y fruto de ese empeño fue la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, que convirtió el instrumento de la expropiación forzosa en uno de los medios principales para llevar a efecto sus previsiones<sup>17</sup>. La Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, que se pronunció sobre su conformidad a la Constitución integró la doctrina sentada en 1983 y en las Sentencias posteriores dictadas en diversos episodios del caso RUMASA, componiendo la interpretación

---

<sup>17</sup> Sobre el particular, cfr. la obra colectiva *La reforma agraria*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988. También, Javier BARNÉS VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional del suelo agrario*. Civitas, Madrid, 1988.

constitucional del derecho de propiedad privada y de la expropiación forzosa que todavía hoy es válida. Por su parte, la Junta de Extremadura siguió un camino semejante con la Ley 1/1986, de 2 de mayo, de la Dehesa en Extremadura.

Así, pues, dentro del diseño de la expropiación forzosa que traza el artículo 33.3 de la Constitución y operando en el marco que para ese instituto sentó el legislador, las Comunidades Autónomas han podido no sólo utilizarlo conforme a los supuestos previstos en la Ley de 1954, sino también adaptar algunos de sus elementos para cumplir los objetivos que se han marcado, conforme a los estatutos de autonomía, sus órganos de gobierno. La Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 dijo al respecto:

«De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, 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 aquélla deba servir.

De lo contrario 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 respectivas competencias, tuvieran 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»

Y, años más tarde, la citada Sentencia 164/2001 expresa con claridad lo que se acaba de decir cuando afirma, confirmando los criterios jurisprudenciales establecidos en esta materia, lo siguiente:

«Conforme a la doctrina de este Tribunal desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, venimos afirmando que por Ley autonómica pueden establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir. Esta misma doctrina la hemos expresado en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley 29/1985, de Aguas, FJ 20 b); 17/1990, de 7 de febrero, sobre la Ley canaria 19/1987, de Aguas, FJ 10; 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley 22/1988, de Costas, FJ 3.G).c); 186/1993, de 7 de junio,

sobre la Ley extremeña 1/1986, de Regulación de las Dehesas, FJ 2; 319/1993, de 27 de octubre, de nuevo sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, FJ 4; y 61/1997, FJ 17.f). De acuerdo con esta doctrina es claro que a cada Comunidad Autónoma corresponde regular los posibles fines de las expropiaciones por razón de urbanismo y, con ello, los usos o destinos del suelo que se consideran compatibles o incompatibles con un mismo fin. De manera que la permanencia o no de la adscripción del bien expropiado al fin que justificó la expropiación, aun mediando un cambio de uso o destino del suelo, dependerá de la propia configuración del fin expropiatorio (y de los destinos en él subsumibles) que lleve a cabo cada Comunidad Autónoma y, en el marco de la regulación de ésta, cada concreto plan (fundamento jurídico 40.º).»

Es de advertir que, como aclara esa misma Sentencia 164/2001, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan en sus leyes los fines expropiatorios por razón de urbanismo, conlleva que puedan determinar el uso o los usos del suelo que se consideren compatibles o incompatibles con el mismo fin. Igualmente destaca el Tribunal Constitucional que «más allá de la regulación estatal, las Comunidades Autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coherarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada», reiterando en este punto lo dicho en la Sentencia 61/1997.

En la experiencia de la reforma agraria andaluza y extremeña, la expropiación forzosa del dominio o del uso cierra un catálogo de potentes instrumentos dirigidos a hacer efectiva la función social de la propiedad de la tierra, los cuales, por otra parte, ya estaban previstos en la legislación estatal dictada en materia de reforma y desarrollo agrario. Entre ellos se cuentan la determinación de la capacidad productiva de las fincas, la imposición de planes de mejora cuando no alcancen un determinado nivel de producción en relación con esa capacidad y el gravamen con impuestos directos de la deficiente explotación. Elenco suficientemente expresivo de la compresión del derecho de propiedad privada que la Constitución permite.