

LA PROPIEDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Delegación del Tribunal Constitucional de España*

I. EL CONTEXTO NORMATIVO

Constitución Española, artículo 33:

1. *Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*
2. *La función social de estos derechos 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 por las leyes.*

El art. 33 CE no figura entre los preceptos cuya infracción puede dar lugar a un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Dicho recurso no ampara todos los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, sino únicamente los reconocidos en los arts. 14 a 30 CE. Sin perjuicio de esa exclusión del ámbito de los derechos susceptibles de amparo constitucional, lo cierto es que el art. 33 CE proclama un derecho fundamental (así se ha calificado expresamente en la STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5, quebrando la tradicional correspondencia entre los *derechos fundamentales* y los *derechos amparables*), esto es, oponible frente al legislador, cuyo concurso es, sin embargo, necesario —como, por lo demás, ocurre con prácticamente todos los derechos fundamentales— para desarrollar (*sc. concretar o definir al extremo*) el derecho mismo o para regular las condiciones de su ejercicio. A dicho concurso se refiere la Constitución, respectivamente, en sus arts. 53.1

* Letrado: Juan Luis Requejo Pagés

(reserva de ley) y 81.1 (reserva de ley orgánica), si bien la reserva específica contemplada en este último precepto únicamente alcanza a los derechos reconocidos en los arts. 14 a 30 CE en razón de la interpretación restrictiva que de esa concreta reserva del art. 81.1 CE ha hecho desde un principio el Tribunal, por lo que en el caso del derecho de propiedad la reserva es siempre a favor del legislador ordinario, también para su “desarrollo”. En cualquier caso, la participación legislativa nunca puede desconocer el límite representado por el contenido esencial del derecho (art. 53.1 CE); al cabo, expresión última de su condición de derecho que también vincula al legislador, por más que la acción legislativa sea inexcusable para su definición y ejercicio.

La circunstancia de que el derecho de propiedad no figure entre los derechos susceptibles de amparo

“no supone, sin embargo, [su] desprotección [...], sino sólo que el constituyente no ha estimado necesario incluir este derecho y sus garantías en el ámbito de la protección reforzada que el art. 53.2 de la Constitución confiere a determinados derechos y libertades fundamentales, encomendando a los Tribunales ordinarios, que a su vez tienen abierta la vía de la cuestión de inconstitucionalidad, la tutela de tal derecho y sus garantías” (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 4).

En cualquier caso, el Tribunal Constitucional sólo ha podido pronunciarse sobre el derecho de propiedad con ocasión de los procesos de constitucionalidad incoados contra leyes relativas a ese derecho (recurso y cuestión de inconstitucionalidad) o al resolver conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas trabados con motivo de diferencias entre tales instancias en relación con sus respectivos ámbitos competenciales en materia de propiedad. Ello no ha impedido, sin embargo, que el Tribunal haya tenido la oportunidad de establecer una doctrina consolidada sobre el art. 33 CE, atenta a los aspectos más relevantes del derecho; en particular, a la definición de su contenido y sus límites y a la cuestión de la defensa jurisdiccional de su disfrute.

El contexto normativo relevante para la definición del derecho fundamental de propiedad se completa con otros preceptos constitucionales que han coadyuvado a la construcción jurisprudencial del modelo constitucional de propiedad hoy vigente en España.

Con el diferente alcance que habrá de verse al consignar distintos pronunciamientos jurisdiccionales de interés, entre tales preceptos figuran aquéllos que proclaman los grandes principios estructurales del ordenamiento español, tales como el art. 1.1 CE (cláusula del Estado social) y el art. 9.3 CE (principios de legalidad, seguridad, irretroactividad *et al.*). Pero también una nutrida serie de preceptos relativos a derechos e instituciones imprescindibles para la configuración de un modelo de propiedad: art. 31 (sistema tributario “justo” y en ningún caso confiscatorio), art. 38 (libertad de empresa), art. 40 (distribución equitativa de la renta), art. 45 (utilización racional de los recursos naturales), art. 46 (defensa y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico), art. 47 (derecho a la vivienda).

Con todo, de la mayor importancia en punto a la definición del modelo constitucional de propiedad es el art. 128 CE, elemento clave de la Constitución económica del Estado:

1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

Por último, no puede dejar de señalarse que la estructura descentralizada del Estado supone la implicación de una pluralidad de legisladores en la disciplina de la propiedad como derecho (básicamente, competencia del Estado) y en el régimen particular de las distintas realidades materiales que pueden ser objeto del derecho (competencia estatal o autonómica según los casos).

II. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

La doctrina constitucional sobre el derecho de propiedad se ha elaborado a partir de los principios establecidos en dos pronunciamientos principales. De un lado, la STC 37/1987, de 26 de marzo, en la que se sientan las bases del concepto constitucional de propiedad y se perfilan las posibilidades (y los límites) del legislador (*rectius*, los legisladores —estatal o

autonómicos) en la configuración de la institución. De otro, la serie de resoluciones sobre el llamado *caso RUMASA* (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre; 166/1986, de 19 de diciembre; y 6/1991, de 15 de enero), centradas en las garantías expropiatorias y en el problema de la defensa de los particulares frente a las expropiaciones legislativas.

A) *Concepto*

El Tribunal ha insistido desde un principio en la necesidad de partir de una interpretación integrada de los tres apartados del art. 33 CE:

“[...] es necesario partir de la regulación constitucional del derecho de propiedad privada que se contiene en el citado art. 33 al objeto de indagar la naturaleza jurídica de tal derecho o el modo como la Norma fundamental lo concibe. Tras enunciar y reconocer «el derecho a la propiedad privada y a la herencia» en el apartado 1 de este artículo, el apartado 2 establece que «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes», y en el tercero de tales apartados se garantiza finalmente que «nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes». Estos tres apartados del artículo 33, que no pueden ser artificiosamente separados, revelan la naturaleza del derecho a la propiedad en su formulación constitucional. Se trata de un derecho reconocido, como ha declarado este Tribunal en la Sentencia 111/1983 (fundamento jurídico 8), desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, siendo, desde este último punto de vista, un derecho subjetivo que «cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad... legitima la expropiación» (STC 37/1987, FJ 2).

La función social de la propiedad se revela como un factor determinante para la definición del concepto:

“[...] 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. Por ello, 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 a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes” (STC 37/1987, FJ 2).

El Tribunal admite que la dimensión social de la propiedad no ha supuesto un mero reacomodo del concepto tradicional, civil, de la institución, sino que ha llevado a una verdadera diversificación de la institución misma:

“[...] 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 art. 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” (STC 37/1987, FJ 2).

La dimensión social de la propiedad privada, en tanto que constitutiva de su concepto, es determinante para la definición del ámbito de intervención legítima del legislador, al que no sólo cumple ya una mera función limitadora externa de un derecho ya definido desde su sola consideración individual:

“[...] 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 a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y

función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

Al filo 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, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, 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 conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito. 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, y de cuya eficacia normativa no es posible sustraerse a la hora de pronunciarnos sobre la [eventual] vulneración [...] del contenido esencial o mínimo del derecho a la propiedad [...]. En este orden de cosas, hay que recordar que el art. 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 art. 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 art. 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 art. 130 exige asimismo de los poderes públicos que atiendan a la «modernización y desarrollo de todos los sectores económicos [...]». Es claro, en consecuencia, que, de acuerdo con las Leyes, corresponde a los poderes públicos competentes en cada caso delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes.

Es cierto, en cualquier caso, que la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Pero, de nuevo en este supuesto, la referencia a que ha de atender el control jurídico por una u otra jurisdicción habrá de buscarse en el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable.

[...] 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 art. 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 incorpora como institución jurídica” (STC 37/1987, FJ 2).

B) La reserva de ley

De acuerdo con el art. 53.1 CE la regulación del derecho de propiedad está sometida a reserva de ley. El Tribunal entiende que la expresión “de acuerdo con las leyes” utilizada por el art. 33.2 CE supone una cierta flexibilización de esa reserva, siendo así posible un espacio para el poder reglamentario. En palabras del Tribunal

“[r]esulta [...] evidente que el art. 33.2 de la propia 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).

El ámbito estrictamente reservado a la ley formal puede ser objeto de una delegación legislativa (art. 82 CE), lo que es común en el terreno de la propiedad urbanística. Es asimismo posible la expropiación legislativa singular, siempre que se trate de supuestos excepcionales frente a los que no sea posible responder con el sistema expropiatorio contenido en las leyes generales (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 5). Y aun por medio de decreto-ley (art. 86 CE), en los términos establecidos por la STC 111/1983, de 2 de diciembre (conurrencia de una necesidad urgente y extraordinaria).

La ley beneficiaria de la reserva será estatal o autonómica, sin que pueda admitirse que

“[...] la definición de la función social de la propiedad [sea] algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni [sea] tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial [...].

[...] [P]recisamente la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes. Carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social —las funciones sociales, mejor— del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa. Por el contrario, esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad” (STC 37/1987, FJ 9).

C) Las garantías constitucionales de la expropiación forzosa

Al legislador compete configurar la propiedad como un derecho en el que se articulan facultades de disfrute individual y deberes derivados de su función social característica, lo que puede traducirse en la limitación del derecho mediante la exclusión de determinadas facultades [prohibición de construir en la ribera del mar (STC 149/1991, de 4 de julio);

prórroga obligatoria de arrendamientos de vivienda (STC 89/1994, de 17 de abril); exclusión de aprovechamientos incompatibles con la protección del medio ambiente (STC 170/1989, de 19 de octubre)]. O también en la imposición de cargas u obligaciones positivas [típicamente en el ámbito urbanístico (así, STC 61/1997, de 20 de marzo)]. Tales limitaciones concurren a la definición del derecho de propiedad, delimitando su contenido, pero siempre con el límite del respeto al contenido esencial mismo del derecho fundamental (STC 204/2004, de 18 de noviembre).

La infracción del contenido esencial del derecho de propiedad supone la pérdida de la reconocibilidad del tipo en cada momento histórico (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 2). En el caso singular, sin embargo, la privación del derecho puede no suponer infracción alguna si se acomoda a las exigencias del art. 33.3 CE, esto es, si se formaliza como una expropiación.

“[E]ste Tribunal se ha referido ya en más de una ocasión al concepto de expropiación o privación forzosa que se halla implícito en el art. 33.3 CE, declarando en esencia, y por lo que aquí interesa, que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas a esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11)” (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5).

El Tribunal ha señalado las diferencias que median entre la expropiación, por un lado, y las limitaciones legislativas del derecho de propiedad, por otro:

“Distintas son las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración ex novo modificativa de la situación normativa anterior.

Estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general. Así resulta con toda evidencia por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, pues por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 de la Constitución). Y lo mismo puede decirse de los derechos individuales de aprovechamiento sobre bienes de dominio público, ya que su regulación general no sólo puede tener en cuenta el interés individual de los usuarios o titulares de aquellos derechos, sino que debe también tomar en consideración el interés general inherente al carácter público del bien sobre el que recaen.

Es obvio, por otra parte, que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11).

De acuerdo con doctrina reiterada, el Tribunal advierte en la expropiación una doble naturaleza

“en tanto que técnica destinada, por un lado, a la consecución de los intereses públicos y, por otro, a garantizar los intereses económicos privados. Hemos dicho en este doble sentido que la expropiación forzosa, además de ser un medio indeclinable de que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines (SSTC 166/1986, FJ 13; 149/1991, de 4 de junio, FJ 4; 180/2000, de 29 de junio, FJ 11) constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6). Así la institución de la expropiación forzosa supone “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, exigiéndose por la Constitución que tales privaciones de bienes o derechos se realicen sólo cuando concorra causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes” (STC 301/1993, de 21 de octubre, FJ 3)” (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4).

1. • El objeto de la expropiación

Coincide, obviamente, con el objeto posible del derecho de propiedad, que comprende tanto bienes como situaciones jurídicas de carácter económico patrimonializadas frente al Estado, pero nunca las meras expectativas de derechos.

“No define la Constitución qué deba entenderse exactamente por expropiación de «bienes y derechos», pero dado que el precepto se remite a «lo dispuesto por las Leyes», parece que hay que referirse a la legislación vigente, que acoge un concepto amplio respecto al posible objeto de la expropiación. Pues bien, de acuerdo con esa legislación falta en el artículo 386 de la LOPJ un elemento indispensable para que pueda calificarse la reducción de la jubilación de medida expropiatoria, cual es que sólo son expropiables y, por tanto, indemnizables la privación de bienes y derechos o incluso intereses patrimoniales legítimos aun no garantizados como derechos subjetivos (por ejemplo, las situaciones en precario); pero en ningún caso lo son las expectativas. Más aún, la doctrina jurídica y la jurisprudencia consideran, casi unánimemente, que sólo son indemnizables las privaciones de derechos ciertos, efectivos y actuales, pero no eventuales o futuros. En la medida en que, como se ha dicho reiteradas veces, no existe un derecho adquirido a que se mantenga una determinada edad de jubilación, debe concluirse que de lo que se ha privado a Jueces y Magistrados es de una expectativa, pero no de un derecho actual consolidado, con la consecuencia de que esa privación no es expropiatoria” (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 20).

2. • Las garantías expropiatorias

De acuerdo con el art. 33.3 CE son tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos: a) Un fin de utilidad pública o interés social (*causa expropriandi*); b) El derecho del expropiado a la correspondiente indemnización; y, c) La realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes (por todas, STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

Dichas garantías alcanzan

“tanto a las medidas ablatorias del derecho de propiedad privada en sentido estricto como a la privación de los «bienes y derechos» individuales, es decir, de cualquier derecho subjetivo e incluso interés legítimo de contenido patrimonial, entre

los que se incluyen, sin duda, los derechos de aprovechamiento privativo o especial de bienes de dominio público” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11).

Y su aplicación procede siempre que

“concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la sustracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos”” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11).

a) *La causa expropriandi*

“*La causa expropriandi* es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. 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 cómo 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 expropiados, siempre que el elegido sirva al fin expropiatorio. En dichos supuestos se produce, por lo tanto, una cierta desvinculación entre el fin de la expropiación y la afectación ulterior de lo expropiado, en el sentido de que ésta puede ser variable, sin que por ello quiebre la *causa expropriandi*.

Los términos en que se expresa el art. 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.

Por otro lado, entre la *causa expropriandi* y la determinación de los bienes y derechos que deban ser objeto de la expropiación existe siempre una relación necesaria, dado que tan sólo son incluíbles en la expropiación aquellos que sirvan a su fin legitimador y ello convierte en injustificada la expropiación de bienes o derechos que no sean estrictamente indispensables al cumplimiento de dicho fin” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

De esta vinculación entre la expropiación y el destino del bien expropiado no se deriva un derecho constitucional de reversión:

“No cabe duda que el art. 33.3 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. [...] No existe [...] en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión.

La reversión o retrocesión del bien expropiado a su titular originario, aun configurada como un derecho patrimonial, va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a su eventual incumplimiento, hecho que determina el nacimiento de aquel derecho de reversión. Pero, puesto que «la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto las expropiaciones forzosas en que el fin predetermine el destino de los bienes, como aquellas otras en las que el fin admite varios posibles destinos» (STC 166/1986), ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, ni éste podría surgir cuando a los bienes expropiados pueda darse algún destino consecuente con la *causa expropriandi*, aunque no sea una afectación a una obra o servicio público.

[...] La diversidad legal de regímenes expropiatorios, en función de la naturaleza del bien, de las causas de la transmisión, etc., no sólo impide un tratamiento unitario de la expropiación misma, que constituye hoy una institución flexible y diversificada en una pluralidad de figuras especiales (STC 166/1986, de 19 de diciembre), sino también de la reversión expropiatoria, pues ésta va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a la naturaleza del bien objeto de expropiación.

[...] Pero aunque el derecho de reversión no sea inherente a toda expropiación forzosa, el que exista en unos casos de expropiación y en otros no, permite examinar si, aun dándose los presupuestos para su ejercicio, la no concesión de ese derecho [...] supone una diferencia de trato irrazonable y arbitraria respecto a otros casos de expropiación en que sí se concede ese derecho, es decir, si teniendo en cuenta la naturaleza y las circunstancias de la expropiación el legislador ha podido legítimamente introducir esta diferenciación excluyente sin lesionar el art. 14 de la Constitución” (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6).

b) La indemnización

El Tribunal Constitucional ha definido la indemnización expropiatoria como

“requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado. El art. 33.3 de la Constitución no exige el previo pago de la indemnización y esto, unido a la garantía de que la expropiación se realice «de conformidad con lo dispuesto por las Leyes», hace que dicho artículo consienta tanto las expropiaciones en que la Ley impone el previo pago de la indemnización como las que no lo exigen, no siendo, por tanto, inconstitucional la Ley que relega el pago de la indemnización a la última fase del procedimiento expropiatorio. En esta clase de expropiaciones, de las cuales son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produzca el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados no depende del previo pago de la indemnización, careciendo, por tanto, de relevancia constitucional el momento en que se opere dicha transmisión de propiedad y, en su consecuencia, que ésta se produzca de manera inmediata en el mismo momento en que se acuerda la expropiación.

En cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización 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.

Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la «correspondiente indemnización» concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos 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, de 19 de diciembre, FJ 13).

a) El procedimiento expropiatorio

“Esta garantía se establece en beneficio de los ciudadanos y tiene por objeto proteger sus derechos a la igualdad y seguridad jurídica, estableciendo el respeto y sumisión a normas generales de procedimiento legalmente preestablecidas, cuya observancia impida expropiaciones discriminatorias o arbitrarias.

En cuanto dicha garantía es aplicación específica del principio de legalidad en materia de expropiación forzosa, va dirigida principalmente frente a la Administración

y, en razón a ello, puede sostenerse que las Leyes formales, incluidas las singulares, cubren por sí mismas esa garantía cualquiera que sea el procedimiento expropiatorio que establezcan, al cual, obviamente, tendrá que ajustarse la Administración.

Sin embargo, ello no puede así aceptarse en relación con las Leyes singulares de expropiación, pues su naturaleza excepcional y singular no autoriza al legislador a prescindir de la garantía del procedimiento expropiatorio establecido en las Leyes generales de expropiación, al cual deben igualmente someterse; pero ello no es 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 inserte como especialidades razonables que no dispensan de la observancia de las demás normas de los procedimientos contenidos en la legislación general” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

3. • La expropiación legislativa singular y el derecho a la tutela judicial

“Las leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales. En contraposición, en efecto, a las expropiaciones legislativas, ciertamente excepcionales, las operaciones expropiatorias ordinarias exigidas por la satisfacción de los intereses públicos se efectúan aplicando en cada caso concreto la legislación expropiatoria general (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 5).

El Tribunal ha insistido en la excepcionalidad del procedimiento legislativo como cauce expropiatorio, destacando la necesidad de que el recurso a la ley singular no defraude el principio de confianza legítima ni atente contra el de proporcionalidad:

“Es habitual y razonable que las pretensiones adquisitivas del poder público procuren articularse con los instrumentos jurídicos menos gravosos para los particulares, sirviéndose del negocio jurídico privado antes que del recurso a las facultades de *imperium*, que habrán de desplegarse sólo cuando el interés público razonablemente lo demande. Es éste un dato con el que no puede dejar de contar el particular que negocie con una Administración, siendo por ello la solución expropiatoria una variante que potencialmente se cierne sobre todo proceso negociador. Ahora bien, una exigencia mínima del principio de confianza legítima es que la brindada por el art. 33.3 CE en punto a que, llegado el caso, la expropiación forzosa se verificará por los cauces establecidos en la ley y, según es común, por mano de la Administración, no se vea defraudada con el recurso a un medio tan exorbitante como

es el empleo de la ley, justificable sólo cuando los bienes, por su naturaleza o circunstancias, no admiten otra forma de adquisición por el poder público, pero no cuando, simplemente, éste no puede adquirirlos de manera negociada, supuesto en el que la proporcionalidad impone más bien servirse de formas jurídicas que, como los actos administrativos, son susceptibles de un control jurisdiccional de mayor alcance y densidad que el ofrecido por el Ordenamiento a los particulares frente a las formas con valor de ley” (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6).

Admitida, pues, la posibilidad, en principio, de la expropiación legislativa singular, el Tribunal ha entendido que, como quiera que

“las leyes singulares de expropiación inciden sobre el derecho a la tutela judicial de la propiedad, que el art. 24.1 de la misma Constitución garantiza a los propietarios [,] [...] es obligado cuestionarse si, dado un procedimiento expropiatorio legalmente establecido, el expropiado tiene derecho a que cada una de sus fases se verifique a través de actos que puedan ser objeto de revisión jurisdiccional en todos sus extremos y con el mayor alcance. En otras palabras, si entre las garantías expropiatorias se incluye el derecho a que los intereses afectados sean en todo caso tutelables por los Tribunales ordinarios y sólo por ellos, con exclusión de otras jurisdicciones no judiciales. Por esta vía se vendría a excluir una posibilidad que el art. 33.3 CE, en sí mismo, no impide: que alguna de las fases del procedimiento expropiatorio se lleve a cabo mediante normas con rango de ley, dado que este tipo de normas son accesibles a un control judicial limitado, por cuanto un juicio de constitucionalidad negativo sólo puede llevar al Juez ordinario a plantear una cuestión de inconstitucionalidad, en cuya sustanciación no tiene intervención (inmediata) el particular afectado” (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6).

Es ésta una cuestión a la que se ha enfrentado el Tribunal prácticamente desde sus primeros pronunciamientos sobre el derecho de propiedad, pues en la serie de resoluciones sobre el llamado *caso RUMASA* (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre; 166/1986, de 19 de diciembre; y 6/1991, de 15 de enero) uno de los puntos más problemáticos fue precisamente el de la defensa de los particulares frente a las expropiaciones legislativas.

El problema radica en el hecho de que, dado el modelo de justicia constitucional español, ante una ley expropiatoria

“[...] el afectado vería [...] mermada la posibilidad de discutir en Derecho el contenido de la decisión formalizada bajo la cobertura de la ley, pues contra ella no puede reaccionar en los mismos términos y con el mismo alcance que sí le cabrían

frente a una actuación administrativa. En particular, [...] no podría invocar ante la jurisdicción la existencia de otros bienes capaces de proveer a la necesidad del expropiante en la misma o mejor medida que los que el legislador ha señalado como objeto de expropiación, y ello aun cuando en la ley misma se admitiera la existencia de tales otros bienes. Si ello es así, habrá de concluirse que la intervención legislativa en un procedimiento expropiatorio sólo es aceptable en la medida en que los intereses y derechos afectados no vean disminuida con ello, de manera sustancial, su tutela jurisdiccional —importando sólo que se trate de una tutela material y, por tanto, con independencia de que sea administrada por la jurisdicción ordinaria o por la constitucional” (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6).

Ello supone que lo relevante no es aquí tanto la forma jurídica de la disposición expropiatoria cuanto el alcance del control jurisdiccional posible por razón de la forma adoptada. Y desde esa perspectiva la cuestión se resuelve en los siguientes términos:

“En otras palabras, un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de ley (recurso directo, cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad; esta última previo amparo) es suficiente, en cada caso, para brindar una tutela materialmente equivalente a la que puede dispensar frente a un acto administrativo un Juez de lo contencioso. Por tanto, la forma legislativa únicamente será admisible si todas las lesiones que eventualmente le sean imputables pueden corregirse con el normal ejercicio de la jurisdicción constitucional, sin desnaturalizarla o pervertirla para, forzando su naturaleza, extenderse también sobre extremos de la disposición que sólo están al alcance de la jurisdicción ordinaria. Esta necesaria correspondencia entre las posibilidades de defensa de los derechos e intereses legítimos, por un lado, y el instrumentario que para su ejercicio efectivo puede dispensarse en los procedimientos de control de constitucionalidad de la ley, por otro, delimita el umbral de las circunstancias excepcionales que justifican la figura de la ley expropiatoria singular. Circunstancias que sólo podrán darse si la idoneidad de los bienes a expropiar es indiscutible en atención al fin legítimamente perseguido y si la naturaleza misma de esos bienes, su identidad, diversidad o localización convierten en imposible, por insuficiente, el recurso a la simple acción administrativa” (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6).

Con ocasión del proceso de expropiación del grupo empresarial RUMASA por medio de un decreto-ley posteriormente convertido en ley formal, el Tribunal tuvo ocasión de afirmar que, aun no siendo posible la impugnación de una ley por los particulares, ni siquiera en el caso de las leyes singulares, siempre cabía su impugnación mediata con motivo de un acto de aplicación de la ley en cuestión, susceptible de ser objeto de un recurso de amparo (doctrina establecida tempranamente; STC 41/1981, de 18 de diciembre). De otro lado, la

posibilidad de interesar el cuestionamiento de la ley por el Juez ordinario (por más que éste no venga obligado a plantearla) ofrecía una vía para que la ley llegara a ser enjuiciada por el Tribunal Constitucional (ahora ya sin limitarse necesariamente a posibles infracciones de derechos fundamentales), entablándose un proceso constitucional en el que, si bien las partes particulares del proceso judicial *a quo* no podían participar directamente, sí tenían un cierto acceso al debate procesal en la medida en que la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional debe ir en todo caso acompañada de las alegaciones de las partes del proceso judicial respecto de la conveniencia de cuestionar la ley.

El régimen de control que acaba de describirse no fue de la entera satisfacción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, por Sentencia de 23 de junio de 1994 (*Ruiz Mateos c. España*), condenó al Estado español por no haberse permitido la participación directa del particular expropiado en el proceso constitucional de que fue objeto el decreto-ley expropiatorio.

Once años después de esa Sentencia el Tribunal Constitucional se refirió a la cuestión en los términos que siguen:

“Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo es necesario hacer alguna consideración a propósito de la incidencia que pudiera tener en este caso la doctrina establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de junio de 1993, resolutoria del asunto *Ruiz Mateos c. España*. En ocasiones anteriores hemos rechazado que esa doctrina debiera imponernos "un cambio radical de criterio respecto del tenor literal del art. 37.2 LOTC (ATC 378/1993, FJ 2)" (ATC 174/1995, de 6 de junio, FJ 3), pues el Tribunal Europeo, sobre la base de aceptar la regulación establecida en aquel precepto, se limitaba a exigir un trámite de audiencia para quien resultara ser destinatario de una ley singular, siendo así que desde entonces no se han cuestionado ante nosotros leyes de esa naturaleza, por más que así lo hayan pretendido quienes han intentado ser parte ante nosotros en procesos seguidos contra leyes que pudieran afectar a sus derechos e intereses de manera más o menos inmediata y directa, aunque nunca con el carácter particular y exclusivo que es propio y definitorio de las leyes singulares.

En el presente caso, por el contrario, la Ley enjuiciada responde al concepto de ley singular, de manera que, atendida la doctrina del Tribunal Europeo, sus destinatarios deberían haber sido parte en este procedimiento. Sin embargo, es lo cierto que el tenor literal del art. 37 de nuestra Ley Orgánica es aún hoy el que era cuando se

dio lugar a aquella Sentencia del Tribunal Europeo. Esto no supone —como, por lo demás, acredita la actuación de este Tribunal Constitucional en supuestos como el de la STC 245/1991, de 16 de diciembre— que no nos sea posible flexibilizar el tenor de nuestra Ley rectora cuando así lo impongan consideraciones inaplazables de defensa de los derechos fundamentales, en particular cuando su infracción ha sido formalmente constatada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Con todo, nuestra vinculación a la Ley Orgánica requiere que, en tanto no se articule ante nosotros una pretensión específica de adecuación a lo que resulta de la jurisprudencia europea, sólo si los interesados hubieran pretendido la personación en este procedimiento, deberíamos haber arbitrado el cauce procesal necesario” (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 2).

Finalmente, el legislador ha intervenido en la Ley rectora del Tribunal arbitrando una reforma de la cuestión de inconstitucionalidad que va mucho más allá de las exigencias planteadas por el Tribunal Europeo, pues se ha generalizado para el caso de cualquier ley la fórmula que aquel Tribunal sólo demandaba para el supuesto de las leyes singulares. Así, en efecto, y de acuerdo con el nuevo art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (reformada por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo), una vez publicada oficialmente la admisión a trámite de una cuestión de inconstitucionalidad, “quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional dentro de los quince días siguientes a su publicación, para formular alegaciones, en el plazo de otros quince días”.

Madrid, septiembre de 2009