PROPIEDAD PRIVADA Y FUNCIÓN SOCIAL. UN DESEQUILIBRIO CADA VEZ MÁS CUESTIONABLE[1]

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation
Fernández Torres, Juan Ramón (2026).
Propiedad privada y función social. Un
desequilibrio cada vez más cuestionable.
Revista de Administración Pública, 230, 75-110.
doi:https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.03

Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de transformación de la concepción dominical de la propiedad privada reconocida en el artículo 33 CE a lo largo de casi medio siglo, con respaldo explícito del Tribunal Constitucional. Aborda asimismo sus efectos, consistentes en una minoración sustancial de su contenido e incluso su vaciamiento y en la degradación paulatina de las garantías jurídicas de los propietarios, con la consecuente transgresión de las normas constitucionales y de los Tratados y Convenios internacionales de los que España es parte.

Palabras clave

Propiedad privada; limitaciones administrativas; delimitación administrativa de la propiedad privada; dominio público; expropiación forzosa.

[1] Este trabajo está destinado al Libro Homenaje dedicado al Profesor Edorta Cobreros Mendazona. *Los retos actuales del Derecho Público,* País Vasco: IVAP, 2026.

Abstract

This paper analyses the process of transformation of the traditional conception of private property recognised in Article 33 of the Spanish Constitution over the course of almost half a century, with the explicit backing of the Constitutional Court. It also examines the effects of this transformation, which have consisted of a substantial erosion of its content and even its hollowing out, as well as the gradual deterioration of the legal safeguards afforded to property owners, with the consequent breach of constitutional provisions and of the international treaties and conventions to which Spain is a party.

Keywords

Private property; administrative restrictions; administrative delimitation of private property;

SUMARIO

I. PUNTO DE PARTIDA: EL ART. 33 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. II. LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y SUS CONSECUENCIAS. III. LA CONFIGURACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA COMO UN DERECHO ESTATUTARIO. IV. LA SUJECIÓN A CRECIENTES LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD PRIVADA. V. LA TRANSFORMACIÓN DE LA CONCEPCIÓN DOMINICAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA. VI. LA EXTENSIÓN EXTRAORDINARIA DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA Y SU CONTROVERTIDA Y DESMESURADA APLICACIÓN. VII. CONCLUSIONES.

I. PUNTO DE PARTIDA: EL ART. 33 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El art. 33 de la Constitución española (CE, en adelante), cuyo modelo es el art. 14 de la Ley Fundamental de Bonn, reconoce la propiedad privada (y la herencia) como un derecho fundamental. Eso sí, su función social debe delimitar de forma razonable su contenido («2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes»), sin perjuicio de lo cual el titular del derecho de propiedad solo puede ser privado del mismo cuando medie una causa justificada de utilidad pública o interés social y sea indemnizado a través del preceptivo procedimiento expropiatorio, todo ello de conformidad con lo dispuesto en 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»).

Es decir, la propia CE busca un difícil equilibrio entre el reconocimiento de la propiedad privada como garantía insoslayable del Estado de derecho y la intervención de los poderes públicos en la misma a través de sus prerrogativas, entre ellas las potestades de planificación y la expropiatoria, que deben orientarse al cumplimiento de fines de interés público en atención a su función social. Así lo expresa el Tribunal Constitucional:

> 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 comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2, y 89/1994, de 17 de abril, FJ 4).

La ubicación concreta de ese punto de equilibrio entre las garantías jurídicas por un lado y la intervención pública a través del ejercicio de diversas prerrogativas administrativas por otro es clave para la determinación del contenido y alcance del derecho de propiedad. Por esta razón el Tribunal Constitucional subraya la «estrecha conexión de los tres apartados del art. 33 CE» (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5), de tal manera «que no pueden ser artificiosamente separados» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).

Con razón algún autor compara el art. 33 CE a una ecuación «con varias incógnitas»[2]. Lo cierto es que constituye la fuente de no pocas controversias de todo tipo, así como de conflictos judiciales y explica —que no justifica, todo hay que decirlo— los vaivenes legislativos y jurisprudenciales que se han venido produciendo desde la aprobación de la CE, en una tendencia de paulatino vaciamiento del derecho de propiedad.

Para comprender el sentido y enfoque de tales cambios normativos y jurisprudenciales, es indispensable recordar la caracterización jurídica del derecho de propiedad en la CE.

II. LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y SUS CONSECUENCIAS

Sabido es que los derechos comprendidos en la sección 1ª del capítulo II del título I de la CE (arts. 14 a 29 y la objeción de conciencia del art. 30.2) constituyen derechos fundamentales y libertades públicas. Se configuran desde un punto de vista técnico como auténticos derechos subjetivos que, como tales, gozan de una especial tutela a través de un procedimiento basado teóricamente en los principios de preferencia y sumariedad en primer lugar, y del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en segundo lugar (art. 53.2 CE).

[2] El profesor Rodríguez de Santiago recuerda la afortunada comparación formulada por los profesores alemanes Bodo Pieroth y Bernhard Schlink (1999), ("*Grundrechte. Staatsrecht*", volumen II, Heidelberg) en su detallado análisis del citado art. 33 CE. Véase José María Rodríguez de Santiago (2018), «Comentario al artículo 33», en Miguel Rodríguez–Piñero y Bravo Ferrer y María Emilia Casas Baamonde (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XL aniversario*, Madrid: BOE, Ministerio de Justicia y Fundación Wolters Kluwer (págs. 1147-1175).

El derecho de propiedad no se cuenta entre ellos. Vaya por delante que es incuestionable que el derecho de propiedad se configura como un derecho fundamental. Como recuerda el profesor Rodríguez de Santiago[3], esta caracterización está avalada por la historia del constitucionalismo, el derecho comparado y los tratados y convenios internacionales ratificados por España y reconocida de forma expresa por la doctrina constitucional. No en balde el derecho de propiedad se define como uno de los «derechos fundamentales de la persona» (STC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5).

Pero su ubicación sistemática se halla en otro lugar de ese mismo capítulo II, no entre los derechos fundamentales y libertades públicas de la sección 1ª, sino entre los derechos y deberes de los ciudadanos contenidos en su sección 2ª. Esta sola diferencia no es menor. El motivo estriba en que el derecho de propiedad carece de sustantividad propia para ser tutelado por sí solo. Precisa el auxilio de la ley para ser protegido, eso sí, dentro del respeto a su contenido esencial, cuyos límites han de ser determinados[4]. Tal como prescribe el art. 53.1 CE, «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)».

Lo expuesto significa que el ejercicio del derecho de propiedad, y por ende su tutela, requieren el respaldo de un desarrollo legal, en todo caso —como señalan los profesores García de Enterría y Fernández— «sobre el principio constitucional base, que domina la interpretación de ese desarrollo legal»[5]. La consecuencia es que el derecho de propiedad no disfruta de la tutela especial del amparo constitucional, porque este recae en los jueces y tribunales ordinarios.

La decisión del constituyente encierra un significado de hondo calado, tal como se verá acto seguido.

III. LA CONFIGURACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA COMO UN DERECHO ESTATUTARIO

La disparidad de trato brindada por la CE que acaba de exponerse refleja un cambio cualitativo de envergadura en la concepción de la propiedad privada, que se halla por lo demás en constante evolución. En efecto, el derecho de propiedad ya no puede concebirse como un derecho estrictamente individual en el sentido liberal

3 Véase José María Rodríguez de Santiago (2018, pág. 1152).

4 Esto no es algo privativo del derecho de propiedad, sino más bien común a todos los derechos fundamentales. Véase Javier Jiménez Campo (1999), *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid: Trotta.

5 Véase Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2026), *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Aranzadi, tomo II, 19ª ed. (pág. 86).

clásico. Ya no es «el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», que define el art. 348 del Código Civil de 1889.

Es innegable la dimensión individual de la propiedad privada como derecho subjetivo que engloba cualesquiera derechos de naturaleza patrimonial, incluida la propiedad inmobiliaria. Prácticamente comprende toda situación jurídica patrimonial, ya sea real, de crédito, o pública o privada, lo que la jurisprudencia constitucional corrobora en gran medida[6]. Por consiguiente, el derecho de propiedad implica una utilidad mínima en el plano personal, es decir, un aprovechamiento mínimo que sobrepase cualesquiera limitaciones administrativas que deriven de la función social atribuida al mismo. Sin ella, la propiedad privada deviene irreconocible al vaciarse de contenido, lo que conlleva una vulneración del art. 33 CE en relación con el art. 53.1 CE.

De ahí la importancia de la observancia del contenido esencial del derecho de propiedad privada por parte del legislador, cualquiera que sea. En su defecto, si este derecho fundamental, o cualquiera otro, estuviera desprovisto de contenido esencial, su configuración quedaría enteramente en manos del legislador. Como observa el profesor y exmagistrado del Tribunal Constitucional Aragón Reyes, «si no sucediera así y, por ello, quedasen a la libre disposición del legislador, los derechos fundamentales dejarían de serlo y pasarían a ser unas declaraciones constitucionales en blanco que el legislador podría rellenar a su capricho»[7].

Pero no lo es menos que, junto a esta dimensión, coexiste otra en tanto que institución jurídica ligada a la función social que en cada caso desempeñan las diversas clases de bienes susceptibles de apropiación privada de acuerdo con lo que disponga el legislador[8]. No en balde la propiedad privada se configura en la actualidad como un derecho de carácter estatutario y no como un tipo abstracto y homogéneo, que está sometida a distintas formas de intervención pública, bien sea mediante limitaciones, obligaciones o cargas derivadas de la función social

6 Me remito en este punto a las precisiones realizadas por el profesor Rodríguez de Santiago (2018, págs. 1155-1157).

7 Véase Manuel Aragón Reyes (2024), «Contenido esencial y función social de la propiedad privada», en Andrés Betancor Rodríguez (coord.), *Instituciones del Estado democrático de Derecho, conversaciones. Contribución a la cultura cívica de la institucionalidad democrática*, Madrid: Fundación Rafael del Pino/BOE (págs. 279-281).

8 Véanse, al respecto, entre otros, Luis Díez-Picazo y Ponce de León (1991), «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución», en Sebastián Martín-Retortillo Baquer (coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Civitas, vol. II (págs. 1257-1270); Jorge Rodríguez-Zapata Pérez (2001), «La propiedad privada: de cenicienta a derecho fundamental», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 3 (págs. 601-620); y Encarna Roca Trías (2024), «Función social de la propiedad», en Andrés Betancor (coord.), *Instituciones del Estado democrático de Derecho, conversaciones. Contribución a la cultura cívica de la institucionalidad democrática*, Madrid: Fundación Rafael del Pino/BOE (págs. 271-277).

que determine el legislador, o bien por medio de su privación pura y lisa. Como declara la STC 8/1984, de 27 de enero:

> […] 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 un 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 (FJ 2).

Ello es así porque de forma paulatina el legislador ha ido caracterizando distintas clases de propiedades sujetas a estatutos jurídicos específicos, que no son coincidentes necesariamente, de conformidad con la naturaleza de los bienes sobre las que recaen, sus usos y aprovechamientos y las finalidades sociales con las que están relacionados. Así se refleja en la jurisprudencia constitucional (entre ellas, SSTC 39/1987, de 26 de marzo; 152/2003, de 17 de julio; 204/2004, de 18 de noviembre y 281/2005, de 7 de noviembre).

El Tribunal Constitucional estima de forma explícita, al referirse a la concepción constitucional de la propiedad privada, que:

> […] su contenido esencial 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 la definición de su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo (STC 152/2003, de 17 de julio).

A su juicio,

> […] 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 derechos y obligaciones establecido, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la comunidad [...].

La cuestión no queda aquí, como es notorio. El planteamiento va mucho más allá, como se podrá apreciar a continuación.

IV. LA SUJECIÓN A CRECIENTES LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD PRIVADA

Es un hecho patente que el derecho de propiedad está sometido a un aumento incesante de limitaciones administrativas que son vinculadas a su función social, fruto tanto de la evolución de la jurisprudencia constitucional como

de la legislación. Dichas limitaciones, cualquiera que sea su tipo o clase, conllevan la reducción o compresión del contenido normal de la propiedad privada, lo que la doctrina alemana denomina en plural *Eigentumsbeschränkungen*. Un mero repaso a la doctrina constitucional permite observar cómo en los últimos años en especial el Tribunal Constitucional tiende a ratificar la constitucionalidad de un número cada vez mayor de restricciones, limitaciones y privaciones de facultades dominicales que ciertas normas con rango de ley pretenden fundamentar en una diversidad de razones de interés público, pese a que no siempre se vislumbran de forma clara y se antojan en todo caso excesivas por desproporcionadas.

El fenómeno no es nuevo, todo sea dicho. La legislación sectorial nos ofrece una diversidad de tipos de limitaciones administrativas. En el campo del urbanismo, pueden citarse los deberes, obligaciones y cargas que recaen sobre los propietarios para patrimonializar el aprovechamiento previsto por el planeamiento de aplicación (STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7-10).

En el ámbito de la legislación de propiedades públicas (costas, carreteras, sector ferroviario, etc.) destacan las prohibiciones de construir edificaciones residenciales o de instalar paneles publicitarios en las zonas de servidumbre de protección a determinadas distancias del límite interior del dominio público (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8.a).

En materia de vivienda pueden mencionarse las prohibiciones de extinción de los contratos de arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda en la fecha del vencimiento pactado (STC 89/1994, de 17 de abril, FJ 5) o de enajenación de viviendas protegidas sin comunicación previa a la Administración que posibilite el ejercicio de su derecho de adquisición preferente (STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 4); la reserva mínima obligatoria de suelo residencial con destino a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8. A.b); o la obligación de los propietarios de viviendas de destinarlas en efecto al uso residencial (SSTC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 17; y 32/2018, de 12 de abril, FJ 7).

En lo referente a la protección de la naturaleza y del medio ambiente puede citarse la prohibición de destino de fincas incluidas dentro de los perímetros de espacios naturales protegidos a usos y actividades incompatibles con su régimen de tutela medioambiental (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8).

Lo más sobresaliente es que el fenómeno se ha agudizado, llegando a exacerbarse en los últimos años. Valgan tres ejemplos concretos para ilustrar esta tendencia incesante. En primer lugar, el Tribunal Constitucional entiende que puede limitarse e incluso prohibirse el alquiler de viviendas en períodos de corta duración por parte de sus propietarios cuando existe una oferta reducida de vivienda en el mercado inmobiliario. Juzga en este sentido que son conformes a la CE las limitaciones de la posibilidad de destinar viviendas a un uso turístico, sin compensación económica alguna, que se imponen en el curso de los últimos tiempos para evitar la reducción de la oferta inmobiliaria y con ello minorar la presión alcista sobre los precios de los alquileres, en ausencia de una eficaz política pública

de vivienda que subvenga a las necesidades de la población. Es decir, los poderes públicos hacen recaer sobre los propietarios privados la carga onerosísima de contribuir con la privación de una parte de sus facultades dominicales a compensar las carencias de la política pública de vivienda, incapaz de atender la demanda del mercado, con el agravante de no contemplar ninguna compensación económica a cambio, sin que el Tribunal Constitucional oponga ningún reparo.

Ese es el caso en particular del legislador catalán, que opta por esa fórmula que en la práctica restringe el acceso de los titulares dominicales de viviendas a la actividad de arrendamiento de corta duración, así como su prosecución para quienes venían ejerciéndola con anterioridad, sin que ello haya merecido el reproche de la mayoría del Tribunal Constitucional. Así, en su Sentencia 64/2025, de 13 de marzo, el Tribunal Constitucional desestima en su integridad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los arts. 1, 2 y 3, las disposiciones transitorias 1ª.1.a) y 2ª, la disposición final 1ª y el anexo del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

Dicho decreto ley catalán establece una nueva ordenación de las viviendas de uso turístico[9], una vez más, pues supone el último cambio normativo en la materia en un intervalo de tiempo reducido. De acuerdo con el mismo, una vivienda puede ser dedicada a uso turístico distinto del residencial solo si observa un triple requisito:

— uno, su previsión expresa en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, en cuya ausencia es incompatible con el uso residencial;
— dos, la obtención de una nueva licencia urbanística previa, hasta ahora inexistente, cuya vigencia dispone de una duración máxima de cinco años desde su entrada en vigor el 9 de noviembre de 2023; y
— tres, la limitación material y temporal del destino a dicho fin (máximo de diez nuevas licencias por cada 100 habitantes, de cinco años de duración prorrogables). En los demás casos, los propietarios no pueden dedicar sus viviendas al arrendamiento de corta duración, impidiéndoseles de esta suerte la obtención de unas rentas por esta vía que pueden ser capitales para su sustento económico.

Además, de forma alambicada se priva de eficacia a los correspondientes títulos habilitantes al amparo de los cuales los propietarios de viviendas de uso turístico las venían explotando en cualquiera de los 262 municipios incluidos en

9 Véase sobre esta materia, Javier Valentín Peñate (2025), *Viviendas turísticas en España. Claves normativas y jurisprudenciales para entender su regulación*, Barcelona: Atelier, 1ª ed.

un anexo del Decreto Ley catalán 3/2023 en la fecha de su entrada en vigor[10]. La norma obliga a dichos propietarios a pedir y obtener la preceptiva licencia urbanística para poder ejercer la actividad en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del decreto ley. Solo si acreditan que dicho régimen transitorio no compensa la pérdida del anterior título habilitante de vivienda de uso turístico pueden solicitar una única ampliación del mismo de hasta cinco años más. Para ello, deben solicitar la ampliación del régimen transitorio a los ayuntamientos donde se ubiquen las viviendas de uso turístico tras el transcurso de cuatro años desde la entrada en vigor del decreto ley y antes de la finalización del período transitorio (disposición transitoria única 2ª.1 y 2). La disposición transitoria única 2ª.3 afirma que dicho régimen transitorio reviste «carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados», reconociendo así que constituye una actuación materialmente expropiatoria.

El recurso de inconstitucionalidad es desestimado con apoyo en varios motivos:

1) A su juicio, el Gobierno autonómico justifica de manera explícita y razonada el recurso a la legislación de urgencia en este caso (arts. 86.1 CE y 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, EAC), que además cuenta con la necesaria conexión de sentido con la situación que se pretende afrontar, esto es, las externalidades negativas que produce la proliferación de viviendas turísticas en Cataluña (FJ 3.c);
2) Someter el uso turístico de las viviendas a un régimen de licencia urbanística previa, limitada en número y vigencia, no supone una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad sobre la vivienda, por lo que tampoco se vulneran los límites materiales de los decretos leyes (art. 86 CE) (FJ 4);
3) La exigencia de una licencia urbanística previa no es contraria a la legislación básica del Estado relativa a la garantía de la unidad del mercado y, por tanto, no vulnera las competencias estatales en materia de planificación general de la economía. La medida se dirige a la protección del entorno urbano, siendo además necesaria y proporcionada al objetivo perseguido (FJ 5);

[10] En realidad, dicho anexo incluye todos los municipios de más de 20.000 habitantes, que son un total de 70 en el año 2025, donde se concentran 5.847.105 habitantes, esto es, el 72% de los residentes en Cataluña (desde Barcelona, con una población de 1.713.247 habitantes, a San Quirce del Vallés, con 20.175 habitantes, de acuerdo con los datos de Idescat, realizado a partir del censo de población del Instituto Nacional de Estadística, https://www.idescat.cat/indicadors/?id=aec&n=15228&lang=es). Ahí no acaba todo, porque a esos 70 municipios se suman otros 192, con una población entre 19.000 y 3.000 habitantes, de forma que es lícito afirmar que la práctica totalidad de los núcleos urbanos están comprendidos en el anexo y en consecuencia se ven afectados por las limitaciones administrativas impuestas por el Decreto Ley 3/2023.

4) La regulación impugnada no infringe el principio de autonomía local de los municipios afectados (art. 137 CE) (FJ 6), por dos razones:

— tanto la vivienda como la ordenación del territorio y el urbanismo son materias de fuerte interés supramunicipal; y
— el régimen de intervención aplicable al uso turístico de las viviendas afecta de manera muy limitada a las competencias urbanísticas municipales. Es más, a los municipios se les asegura un importante nivel de participación en este ámbito;

5) La relación de municipios en los que resulta aplicable el régimen de la licencia urbanística previa:

— no vulnera por sí sola el principio de igualdad, pues no existe homogeneidad de situaciones entre todos los municipios afectados (FJ 7.a);
— no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, al no tratarse de una ley singular (FJ 7.b);
— no infringe el principio de seguridad jurídica, puesto que la posible indefinición de qué municipios presentan «problemas de acceso a la vivienda» puede solventarse mediante los métodos habituales de interpretación de la ley (FJ 7.c); y

6) La extinción de los títulos habilitantes preexistentes que servían de soporte hasta entonces para el desarrollo de la actividad de vivienda de uso turístico incide sobre una facultad dominical que ya no integra el contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda y, en consecuencia, no puede calificarse como materialmente expropiatoria.

Particular interés reviste a los efectos de este trabajo la exposición de los motivos por los que el Tribunal Constitucional estima que no se transgreden ni los límites materiales de los decretos leyes (art. 86.1 CE en relación con el art. 33 CE), ni las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE):

1) La concepción estatutaria de la propiedad, y en particular de la propiedad urbana, no habilita a legislador y planificador para dotarla de cualquier contenido patrimonial, mayor o menor. Ni uno ni otro tienen atribuida ni una cláusula general de apoderamiento ni una habilitación en blanco, porque la CE lo veda de forma explícita (art. 53.1 CE, entre otros):

> La referida concepción estatutaria de la propiedad no impide reconocer la existencia de un contenido constitucionalmente protegido *prima facie* del derecho consagrado en el art. 33.1 CE como derecho a usar, disfrutar y disponer de los bienes y derechos patrimoniales propios, pero implica que la delimitación del contenido del derecho protegido con carácter definitivo por la Constitución para cada

categoría de bienes ha de ser operada primariamente por el legislador en atención a la necesaria protección de otros bienes jurídicos de rango constitucional (FJ 4.b.ii).

2) Existen dos formas de identificar el contenido esencial de la propiedad, entendiendo por tal:

> […] el mínimo de utilidad meramente individual que permita la recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización del derecho […]. La traducción institucional de las exigencias colectivas derivadas de la función social de la propiedad «no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho» (FJ 4.b.iii).

3) En el supuesto examinado, lejos de atenerse a esta concepción del contenido esencial del derecho de propiedad, el Tribunal Constitucional expone su contenido normal y sus elementos esenciales sobre la vivienda y afirma sin más, acto seguido, que su explotación mediante su arrendamiento en períodos de corta duración no forma parte de uno y otros y en consecuencia no constituye una facultad esencial que además sea capital para garantizar su recognoscibilidad. De esta suerte, a su juicio el contenido esencial de la propiedad privada no es conculcado:

> De lo expuesto resulta que la explotación turística, como otros usos productivos distintos del residencial, no puede ser entendida como consustancial a las edificaciones calificadas por el planeamiento para el uso de vivienda, o, dicho en otras palabras, que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico no es una de las facultades sin las cuales el derecho de propiedad sobre la vivienda deviene irreconocible. De ello se sigue que ninguna de las medidas restrictivas previstas en la nueva disposición adicional vigesimoséptima del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña afecta al contenido o elementos esenciales del derecho de propiedad sobre la vivienda: ni la previsión de que el uso turístico será por defecto (salvo previsión expresa en contra del planeamiento) incompatible con el uso de vivienda, ni la exigencia de autorización para destinar la vivienda al uso turístico, ni la limitación en número y duración de tales autorizaciones. Este régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad sobre aquellas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible (FJ 4.c.iii).

4) La norma enjuiciada no reviste carácter expropiatorio, no obstante el doble sistema de compensación arbitrado en su disposición transitoria 2ª.1 y 2, al que el propio decreto ley atribuye «carácter indemnizatorio», y la literalidad de su apdo. 3º («El régimen transitorio previsto en los apartados anteriores tiene, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los

conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por este decreto ley en relación con el nuevo régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico»). Estima por el contrario que dicha previsión remite a:

> […] la garantía patrimonial del ciudadano, género al que, según hemos recordado antes, pertenecen tanto la indemnización expropiatoria (art. 33.3 CE) como la resultante de la responsabilidad patrimonial de la administración (art. 106.2 CE). En este caso, el legislador de urgencia se ha anticipado a esa posible problemática introduciendo, mediante la disposición transitoria segunda del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, un mecanismo de mitigación temporal de los efectos de la nueva regulación para quienes se hubiesen incorporado ya al mercado de la vivienda de uso turístico, de modo que sus títulos habilitantes no queden privados de efectos de manera inmediata, sino solo transcurrido un dilatado periodo de tiempo —cinco años, prorrogables a diez si el titular de la vivienda acredita que el régimen transitorio ordinario «no compensa la pérdida del título habilitante», en dicción de la propia norma—. Esta previsión reduce considerablemente el impacto patrimonial del cambio regulatorio sobre los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico conforme a los regímenes anteriores, máxime teniendo en cuenta que la pervivencia temporal de esos títulos habilitantes está llamada a producirse en un contexto de no otorgamiento de nuevos títulos o de otorgamiento de una cantidad limitada de títulos nuevos, lo que garantiza su explotación durante el periodo de referencia en condiciones de competencia limitada que permiten presumir una mayor rentabilidad que la que les hubiera deparado la continuación de la regulación anterior (FJ 4.c.iv).

Esta doctrina que en abstracto puede parecer sólida y convincente, no lo es aplicada al caso enjuiciado por varias razones[11]. Entre ellas, y sin ánimo de exhaustividad, pueden invocarse las siguientes[12]:

1) Las viviendas de uso turístico constituyen un fenómeno económico desde hace muchos años, que es objeto de una ordenación —oscilante— en Cataluña al menos desde 2007, de suerte que si las medidas vigentes hasta el

[11] Coincido en buena medida con el voto particular discrepante de los magistrados doña Concepción Espejel Jorquera y don Enrique Arnaldo Alcubilla.

[12] Sobre las cuestiones de la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE) y la garantía institucional de la autonomía local escriben sendas reflexiones los profesores Francisco Velasco Caballero (2025), «Licencias municipales y autonomía local en la STC 64/2025, de 13 de marzo, sobre el Decreto-ley catalán 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico», entrada publicada el 23 de abril de 2025 en el blog del IDLUAM, Licencias municipales y autonomía local en la STC 64/2025, de 13 de marzo – IDGL-UAM) y Luis Medina Alcoz (2025), «Rel 284 mayo 2025. ¿Una nueva doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local? Comentario a la STC 64/2025, de 3 de marzo», *Revista Cunal,* 284, publicado en la versión digital el 4 de junio de 2025, rel_284_doctrina_administrativa.pdf).

momento no han rendido fruto para regular el mercado de alquiler lo procedente es su reforma en sede parlamentaria, y no al margen del mismo, mediante un simple decreto ley, máxime cuando estamos en un régimen de democracia parlamentaria.

2) Lo anterior determina por sí solo que no concurre, por fuerza, el presupuesto de hecho habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» que requiere el art. 86.1 CE. La conveniencia y hasta la mera necesidad de un cambio normativo no pueden equipararse sin más con la extraordinaria y urgente necesidad impuesta constitucionalmente, porque como es patente constituyen conceptos que apelan a nociones que operan en planos diversos: la conveniencia y la oportunidad se mueven en el ámbito de la política y la necesidad y la urgencia se desenvuelven en el campo del derecho, pero no son conceptos jurídicos intercambiables e indistintos, ni mucho menos. Así lo expone el propio Tribunal Constitucional en ocasiones anteriores[13].
3) El decreto ley cuestionado no demuestra la existencia de un agravamiento de los problemas de acceso a la vivienda como consecuencia de la existencia de viviendas de uso turístico que sea de tal calibre que legitime el recurso al mismo.
4) El decreto ley priva coactivamente a los propietarios de viviendas de uso turístico de la facultad de destinarlas a dicho uso pese a que cuentan con los correspondientes títulos habilitantes y forman parte del estatuto jurídico de la propiedad urbana hasta entonces. Dicho de otro modo, la norma arrebata a los propietarios la utilidad meramente individual de su derecho de propiedad, pese a constituir un criterio clave de recognoscibilidad del mismo.

[13] Por ej., SSTC 110/2021 y 111/2021, de 13 de mayo, y 113/2024, de 10 de septiembre. Esta última declara que: No corresponde a este tribunal enjuiciar la necesidad o conveniencia de dichas modificaciones, sino el hecho de que se haya llevado a cabo mediante el uso del decreto-ley, porque, como dijimos en la STC 111/2021, de 13 de mayo, FJ 7 "[e]l mero deseo o interés del Gobierno en la inmediata entrada en vigor de la reforma no constituye una justificación de su extraordinaria y urgente necesidad (STC 68/2007, [de 28 de marzo,] FJ 9), lo mismo que la opción por el empleo de una concreta técnica o formulación normativa, existiendo otras que no obstaculizan el cumplimiento de los objetivos de la medida, no permite sacrificar la posición institucional del Poder Legislativo. Tal sacrificio el art. 86.1 CE lo condiciona a la satisfacción de una necesidad extraordinaria y urgente, pero no, por muy legítimos que sean los objetivos que se tratan de alcanzar, al designio de 'abreviar el proceso' o de 'utilizar la vía más rápida' o 'el mecanismo más directo', que no es el fundamento de la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 4). Y en el presente supuesto, conforme a todo lo expuesto, cabe concluir que no se ha justificado que estemos ante casos objetivos de urgente y extraordinaria necesidad, esto es, ante coyunturas en las que se haga presente la exigencia de una intervención normativa inmediata, solo atendible mediante esa disposición legislativa provisional"».

5) El establecimiento a cambio, de forma única, de un denominado doble sistema de compensación que consiste en la mera posibilidad de la extensión del régimen transitorio de cinco años de duración, mediante una sola prórroga de un plazo máximo de cinco años más, para lo cual deben concurrir dos elementos clave (uno, el planeamiento urbanístico en vigor debe permitirlo de forma expresa y los propietarios deben demostrar que ello no compensa la pérdida de dichos títulos habilitantes, lo que además ha de ser corroborado por la Administración competente) no constituye una reparación en sentido estricto.
6) No cabe negar lo innegable. Si el propio Decreto Ley 3/2023 se califica a sí mismo de norma materialmente expropiatoria como consecuencia de las limitaciones que recaen sobre los propietarios de viviendas de uso turístico que soportan el sacrificio imperativo de su derecho de propiedad, el Tribunal Constitucional no puede obviarlo, ni siquiera a efectos semánticos o terminológicos.
7) La invocación de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 106.2 CE) constituye un error, porque los daños y perjuicios derivados de las medidas contenidas en el decreto ley no son imputables a la Administración en rigor, sino en todo caso al legislador, lo que queda fuera del ámbito de dicho precepto constitucional.

En definitiva, salta a la vista que, entre otros extremos,

— uno, la privación impuesta por el decreto ley reviste naturaleza materialmente expropiatoria, eso sí, sin la observancia de los requisitos establecidos por el art. 33.3 CE;
— dos, la medida no genera un derecho a la percepción de una indemnización económica a favor de los propietarios afectados; y
— tres, la denominada compensación no es tal, porque no solo no está garantizada al ordenarse con muchas incógnitas, sino que además depende esencialmente de la voluntad de unas Administraciones públicas que han dejado claro una y otra vez que no están dispuestas a acoger viviendas de uso turístico en sus respectivos territorios.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional entiende que las Administraciones públicas pueden ser habilitadas para forzar el arrendamiento de viviendas que pertenecen a particulares cuando estos no las ponen en el mercado, ni siquiera cuando son requeridos para ello. A juicio del Tribunal Constitucional, no infringe la CE la atribución a las Administraciones públicas de una prerrogativa para acordar la cesión obligatoria de viviendas de particulares, sin compensación pública alguna y con una duración temporal de siete años, con el fin de incorporarlas a un fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales en determinadas condiciones (entre ellas, la previa declaración administrativa del incumplimiento

de la función social de la vivienda por su falta de ocupación). En este sentido, la medida es análoga a la previsión de la expropiación de las facultades de uso y disfrute enjuiciada por la STC 37/1987, de 26 de marzo, por incumplimiento de la función social de la propiedad[14], con la diferencia capital de la ausencia de indemnización económica alguna por parte de la Administración expropiante.

Así lo manifiesta en su Sentencia 120/2024, de 8 de octubre, en relación con el art. 10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda[15]. Entiende que el otorgamiento de dicha prerrogativa obedece a la necesidad de garantizar la satisfacción de la fun-

[14] La citada STC 37/1987 enjuicia la constitucionalidad de la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía, que como otras leyes precedentes inviste a la Administración autonómica, a través de una entidad pública de carácter instrumental (el IARA, Instituto Andaluz de Reforma Agraria), de una potestad para expropiar primero el derecho de uso de una finca y abonar el justiprecio correspondiente al propietario que no la explotara, y segundo cederlo a un tercero en virtud de un contrato de arrendamiento o análogo, a cambio de un precio y otras condiciones. El Tribunal Constitucional rechaza la denuncia de infracción del derecho de propiedad por varias razones:

1) la reserva material de ley del derecho de propiedad no veda la habilitación a la Administración para que fije criterios objetivos para el mejor aprovechamiento de la tierra y sus recursos en tanto en cuanto la Ley recurrida define las clases de criterios objetivos, formas y modalidades de su concreción, así como sus fines; y
2) la expropiación de las facultades de uso y disfrute por incumplimiento de la función social de la propiedad, no conlleva por sí sola una privación plena de los derechos de propiedad.

Véase al respecto Javier Barnés Vázquez (1989), «La propiedad agraria: a propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria Andaluza», *Revista de Administración Pública*, 119 (págs. 269-311).

[15] Debe señalarse que dicha STC 120/2024 estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra dicha ley. Declara que son inconstitucionales y nulos los arts. 1.3 (modifica el art. 5.2.f de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda), 7 (añade el art. 126.5 de la Ley 18/2007), 11 (añade el art. 10 a la Ley 24/2015) y 12 (añade la disposición adicional 1ª a la Ley 24/2015), afectando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los apdos. 1, 2 e inciso «y, en cualquier caso, no inferior a 5 años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica» del apdo. 3, y disposición transitoria.
El Tribunal Constitucional considera que:

1) la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de la interposición de una demanda judicial supone la imposición a los propietarios de las viviendas de una carga que deben satisfacer antes de acceder a la jurisdicción, lo que constituye una vulneración de las competencias estatales en materia procesal. A su juicio, las competencias autonómicas en materia de vivienda, ya sea la planificación, el fo-

ción social de la propiedad sobre la vivienda en los supuestos de desatención por los propietarios de los requerimientos administrativos de ocupación legal de las mismas en el plazo de un mes.

Sin embargo, la argumentación empleada por la STC 120/2024 dista de ser consistente y lógica[16]. Es indiscutible que la imposición normativa a los propietarios de la cesión obligatoria de sus viviendas a través de un expediente contradictorio representa una privación motivada por una causa de interés social de naturaleza expropiatoria, que como tal requiere inexcusablemente del otorgamiento de una indemnización que la compense.

No puede equipararse a ello la renta, por otro lado limitada, que el beneficiario de la cesión obligatoria acordada unilateralmente por la Administración competente debe abonar al propietario de la vivienda. Y ello, por al menos dos motivos:

1) No está prevista la determinación y abono de un justiprecio expropiatorio que asegure la observancia del principio de indemnidad, de suerte que no se proporciona al propietario afectado el equivalente económico a la pérdida ocasionada. El importe de la renta del cesionario no suple esta carencia, tanto más cuanto que su importe es fijado en su función de su nivel de renta, que puede llegar a ser muy baja, y nada tiene que ver con el valor de la privación padecida por el propietario de la vivienda; y

---

mento o la promoción, no hacen posible el establecimiento de requisitos de acceso al proceso no previstos por el legislador procesal;

2) la renovación obligatoria de los contratos de alquiler social al cumplirse el término y la determinación de su duración entrañan la invasión de las competencias exclusivas del Estado sobre la determinación de las reglas concernientes a las bases de las obligaciones contractuales. Entiende que imponer la formalización de un nuevo contrato y desplazar la normativa estatal sobre la duración mínima de dichos contratos constituyen limitaciones a la libertad de contratación y diluyen el principio de autonomía privada, con el efecto de alterar la naturaleza del contrato de arrendamiento urbano; y

3) la subrogación de las personas jurídicas adquirentes de vivienda en la responsabilidad de los transmitentes por el incumplimiento de la función social de la propiedad vulnera el principio de legalidad sancionadora. Significa imponer una responsabilidad objetiva aneja a la vivienda objeto de adquisición por hechos ajenos, ignorando las exigencias del principio de culpabilidad.

[16] De hecho, la STC 120/2024 es objeto de 4 votos particulares discrepantes de los magistrados doña Concepción Espejel Jorquera (disiente, p. ej., sobre el hecho de la resolución de este recurso antes de varios recursos contra la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda), don César Tolosa Tribiño, don José María Macías Castaño y don Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla (sostienen que debió ser declarado inconstitucional el art. 10 de la Ley 1/2022, que da nueva redacción al art. 7.1 de la Ley 24/2015 —cesión obligatoria de viviendas—, por lesionar el art. 33.3 de la Constitución).

2) La garantía del abono del justiprecio expropiatorio por la Administración expropiante y la tutela de los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa contrastan de forma categórica con la ausencia de tales tratándose de la renta adeudada por el cesionario, más aún existiendo la posibilidad de su declaración de insolvencia, que hace muy difícil e incluso estéril la reclamación de abono en vía civil, por no hablar de otras posibles dificultades.

En tercer lugar, el Tribunal Constitucional estima compatible con la CE la posibilidad de la expropiación forzosa de terrenos de propiedad privada con destino a caminos públicos y rutas senderistas. En su Sentencia 116/2019, de 16 de octubre, se pronuncia sobre la constitucionalidad del art. 50 de la Ley balear 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca, que determina que la aprobación de los planes o proyectos de rutas senderistas lleve implícita la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos (apdo. 1), pero prevé al tiempo que su obtención derive preferentemente de la alienación o cesión voluntaria de las personas titulares, en lugar de mediante expropiación (art. 50.2 en relación con el art. 46.2).

El Tribunal Constitucional rechaza el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, que considera que la ley balear posibilita la expropiación de terrenos sin haber justificado el legislador la imprescindible causa legitimadora de utilidad pública o interés social. Con apoyo en la doctrina capital contenida en las SSTC 166/1986 (FJ 13) y 37/1987 (FJ 9), sostiene que no hay infracción de la exigencia constitucional de la concurrencia de una causa de utilidad pública o interés social (STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4º). La ley balear «dispone una serie de finalidades legítimas en el seno de políticas sectoriales de su competencia, expresivas de unos intereses sociales fijados en abstracto, que justifican que, para su consecución y en los términos previstos en la norma, se haga uso de la potestad expropiatoria»: se refiere a aquellos fines públicos de interés general, que están ligados a la necesidad de asegurar una utilización adecuada de las rutas senderistas y, con ello, una mayor sensibilización ambiental aproximando la población a la naturaleza y al medio rural, que como tales legitiman el ejercicio de la potestad expropiatoria para su consecución.

Además,

— el ejercicio de la potestad expropiatoria reviste «carácter excepcional o residual, privilegiando los mecanismos de acuerdo o concertación con los particulares»;
— la finalidad de utilidad pública se halla también implícita en el carácter de instrumento de ordenación de los planes, contando con el respaldo de la legislación urbanística; y

— semejante previsión no afecta al control judicial de las actuaciones expropiatorias, puesto que los propietarios afectados pueden impugnarlas.

Como puede apreciarse, los ejemplos expuestos son sumamente expresivos de la tendencia creciente a la imposición de limitaciones administrativas a la propiedad privada, que con distinto alcance e intensidad tienen por efecto comprimir de forma muy acusada el ámbito de desenvolvimiento del titular del derecho, en la mayor parte de los casos sin indemnización[17]. Esto hace ociosa la exposición de otros muchos casos de sacrificio imperativo del derecho de propiedad que su titular se ve obligado a sufrir, que en rigor deberían generar el surgimiento de un derecho a percibir una indemnización por la pérdida material que aquel implica.

A esto se suma la delimitación administrativa de la propiedad privada, que define su contenido normal, a la que se dedican las páginas que siguen.

---

[17] Es cierto que en ciertas ocasiones el Tribunal Constitucional pone freno a algunas iniciativas. Así, las SSTC 16/2018, de 22 de febrero, 32/2018, de 12 de abril, 43/2018, de 26 de abril, 93/2015, de 14 de mayo, 16/2018, de 22 de febrero, 80/2018, de 6 de julio, y 8/2019, de 17 de enero, declaran la inconstitucionalidad y nulidad de disposiciones generales que prevén la expropiación forzosa del uso de viviendas objeto de procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria instados por entidades financieras (o de gestión de activos) en los que estas resultan adjudicatarias del remate.

En esta línea, la STC 16/2021, de 28 de enero, declara la inconstitucionalidad de los preceptos de los decretos leyes catalanes 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, que bien regulan el incumplimiento de la función social de la propiedad (requerimientos a propietarios, multas coercitivas para la ejecución forzosa, expropiación forzosa o cesión obligatoria para uso durante 3 años) y medidas coactivas para su cumplimiento, o bien imponen a los propietarios la obligación de ofrecer un alquiler social en ciertas circunstancias y condiciones, porque los límites materiales de este tipo de normas generales (art. 86.1 CE), al regular el contenido general del derecho de propiedad sobre la vivienda. Ahora bien, el cambio radical de composición ha dado lugar a un cambio de mayoría en el seno del Tribunal Constitucional, motivando un giro de su doctrina, en términos contrapuestos a los defendidos en el curso de los años precedentes. Prueba de ello son las SSTC 9/2023, de 22 de febrero, 15/2023, de 7 de marzo, y 7/2024, de 16 de enero, confrontadas al Real Decreto Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que extiende a los procesos penales la posibilidad de suspensión del lanzamiento en procedimientos de desahucio sustanciados durante el estado de alarma cuando afecten a personas en situación vulnerable. El Tribunal Constitucional estima que no transgrede los límites materiales de los decretos leyes, porque no afecta al derecho de propiedad, y menos aún a su contenido esencial, en razón de sus límites subjetivos (solo personas en situación de vulnerabilidad), objetivos (solo viviendas no habituales y su propietario debe poseer más de 10 viviendas) y temporales (la duración del estado de alarma), pasando por alto la afectación directa de las facultades dominicales de los propietarios, las cargas desproporcionadas soportadas por ellos y el desequilibrio causado, entre otros efectos.

V. LA TRANSFORMACIÓN DE LA CONCEPCIÓN DOMINICAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA

La doctrina alemana contrapone a las *Eigentumsbeschränkungen* que acaban de exponerse la delimitación administrativa de la propiedad privada, o *Eigentumsbegrenzung*. Es justamente esta técnica de configuración por las Administraciones públicas del contenido normal de los derechos privados la que ha servido de soporte a la transformación de la concepción dominical de la propiedad privada.

El recurso a esta técnica confiere al legislador una libertad muy amplia para delimitar el contenido normal del derecho de propiedad, al tiempo que correlativamente se flexibiliza de forma sustancial la reserva material de ley. Importa recalcar que esa libertad en rigor no es ilimitada, porque debe salvaguardar en todo caso el contenido esencial del derecho de propiedad y respetar el principio de proporcionalidad[18]. Como señala la STC 89/1994, de 17 de marzo, a propósito de la ordenación contemplada en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964,

> […] corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como posibilidad efectiva de realización de ese derecho. Incumbe así al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales.

En este punto procede hacer una observación a mi entender relevante. El Tribunal Constitucional tiende a considerar desde muy pronto que los diversos deberes, obligaciones y cargas que son impuestos a los titulares dominicales contribuyen asimismo a definir su contenido, de forma conjunta con la utilidad estrictamente individual de la propiedad privada. Afirma incluso que la determinación del contenido esencial de la propiedad privada debe hacer también referencia a la función social y que esta última lo delimita, idea que parece hacer suya la profesora y exmagistrada del Tribunal Constitucional Roca[19].

No puedo compartir semejante afirmación. Coincido más bien con los profesores Rodríguez de Santiago[20] y Barnés Vázquez en que la función social delimita el contenido de la propiedad privada, pero dejando a salvo en todo caso su contenido esencial en tanto que límite último insuperable para el legislador, que

---

18 Véase Javier Barnés Vázquez (1995), «El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978», en Javier Barnés Vázquez (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado,* Madrid: Tecnos (págs. 25-66, en especial págs. 54 y 52).

19 Encarna Roca Trías (2024, págs. 271-277).

20 Véase José María Rodríguez de Santiago (2018, pág. 1161).

comprende una mínima utilidad privada individual o «frontera de la rentabilidad del derecho»[21], sin la cual deviene irreconocible y deja de ser tal.

El caso de la propiedad privada urbana es paradigmático. Los poderes públicos no se contentan ya con acudir a las técnicas clásicas de las limitaciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto por el Código Civil (arts. 348, 350 y 571, entre otros). No establecen fórmulas diversas de restricción o compresión de un concreto contenido previo del derecho de propiedad que limitan las posibilidades de su ejercicio. Van más allá y hacen descansar el estatuto jurídico de la propiedad del suelo sobre unas bases completamente distintas desde hace setenta años[22].

En efecto, la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 no se contenta con someter la propiedad del suelo a simples limitaciones administrativas, sino que va más allá, estableciendo su contenido normal y ordinario, delimitándolo en suma, a partir del diseño del modelo de ciudad que la Administración impulse en cada momento histórico con fundamento teóricamente en razones de interés público. A tal fin, prescribe que «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios» (art. 61) y que la regulación de su uso, así como de las construcciones contenidas en los mismos, «define el contenido normal de la propiedad» (art. 70). Esta definición se concreta a través de la ley en primer lugar, que es desarrollada y completada en segundo lugar por medio de planes de urbanismo dictados en aplicación de la legislación urbanística, a los que incumbe determinar la clasificación urbanística de los predios que fijan los límites y deberes para el ejercicio del derecho de propiedad[23].

---

21 Véase Javier Barnés Vázquez (1995, pág. 45).

22 Véase, en detalle, Tomás-Ramón Fernández (2023), *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid: Civitas, 23ª ed. (págs. 103 y ss.).

23 En palabras de los profesores García de Enterría y Fernández, «que la delimitación del derecho de propiedad urbana se realice por decisión especial de la Administración y no mediante normas generales y abstractas (y aquí está una de las técnicas más características de la planificación) se explica a través del mecanismo de la remisión legal: las Leyes urbanísticas remiten al Plan aprobado por la Administración esa determinación, que queda hecha no en función de valoraciones abstractas (este es el sistema de delimitación legal de los derechos), sino desde la perspectiva de una situación espacial, urbana, social absolutamente singular, la que es propia de cada ciudad o núcleo urbano. El fenómeno de remisión legal (véase *supra*, capítulo V, § II, 3) está confesado en la LS; que, como hemos visto, dice, en efecto, que la utilización del suelo habrá de hacerse conforme a lo dispuesto en la legislación territorial y urbanística y en los instrumentos de ordenación, esto es, en los planes. Por eso mismo, el plan urbanístico es necesariamente una norma —aunque sea una norma singularizada a un supuesto concreto: la jurisprudencia así lo admite, incluso a los efectos de la excepción de ilegalidad, o del recurso indirecto contra Reglamentos: Sentencias, entre otras muchas, de 18 de julio de 1997, 16 de mayo de 1996, 26 de abril de 1996, 26 de diciembre de 1995, 20 de diciembre de 1994, etc.—.

Esta formulación ha permanecido a lo largo del tiempo a través de las leyes urbanísticas que se han sucedido desde entonces. Prueba de ello es que el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, preceptúa que «el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» (art. 11.1), que sigue apoyándose en los planes de urbanismo para concretar los posibles usos del suelo y su destino en cada momento, de suerte que completa y precisa los derechos y deberes de los propietarios dentro del respeto a su contenido esencial[24].

Significa lisa y llanamente que el derecho a edificar ya no se configura como una mera facultad más inherente a la titularidad dominical del suelo, sino que deriva de lo que disponga en cada caso el plan de urbanismo. De este modo, el propietario no ostenta más facultades edificatorias sobre su terreno que las que le sean otorgadas por el plan de urbanismo[25] y hasta donde este lo haga, con todas las determinaciones procedentes de relevancia[26].

Se trata, como vemos, de una de las más espectaculares transformaciones, a la vez, del derecho de propiedad y de las técnicas administrativas de intervención» [Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2024, pág. 186), tomo II].

24 Véase José María Baño León (2009), *Derecho urbanístico común*, Madrid: Iustel (pág. 337).

25 Esta cuestión no es enteramente pacífica en la doctrina. Baste indicar que se tiende a identificar el contenido inicial de la propiedad del suelo con la realidad natural, esto es, con el aprovechamiento inherente a sus cualidades estrictamente naturales, como son los usos rústicos (agrícola, forestal, ganadero o cinegético), y así se refleja en la legislación urbanística (p. ej., art. 13.1 del referido Real Decreto Legislativo 7/2015). Sin embargo, diversos autores defienden que ese aprovechamiento no tiene por qué ser siempre el único posible, sino que debe incluir ciertas facultades constructivas o edificatorias, en tanto en cuanto son consustanciales a ciertas propiedades inmobiliarias. Véase a este respecto, Alfredo Gallego Anabitarte (2006), «Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 225 (págs. 119-115); Jorge Agudo González (2011), «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria: o la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada», *Revista de Administración Pública,* 185 (págs. 9-47) y Francisco Velasco Caballero (2018), *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Instituto de Derecho Local, UAM, 3ª ed., versión 1.3 (pág. 80).

26 Este juego combinado entre ley y plan de urbanismo, en tanto que reglamento, a través de una remisión legal, solo es posible en razón de una flexibilización de la reserva material de ley en lo referente a la delimitación del contenido del derecho de propiedad urbana, con fundamento en la función social que está llamada a desempeñar. Dicha flexibilización es respaldada por el Tribunal Constitucional, que distingue la proscripción constitucional de la deslegalización de la definición del derecho de propiedad y su ordenación mediante reglamentos independientes de la remisión legal para completarla por vía reglamentaria (SSTC 112/2006, de 5 de abril, y 141/2014,

Por este motivo la legislación urbanística dispone desde hace setenta años que, cualquiera que sea la ordenación contenida en los planes de urbanismo, «son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste», de modo que «esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes» (art. 4.1 del citado Real Decreto Legislativo 7/2015)[27].

La utilización de la técnica descrita en la definición del derecho de propiedad urbana ha sido por lo demás avalada por la jurisprudencia constitucional, con mayor o menor fortuna, en sus Sentencias 61/1997, de 20 de marzo; 164/2001, de 11 de julio; 14/2007, de 18 de enero; 141/2014, de 11 de septiembre, o 218/2015, de 22 de octubre.

Baste añadir que esta misma técnica es empleada de igual modo en otros ámbitos de actuación administrativa. Tal es el caso de los espacios naturales protegidos. Tanto su normativa de cabecera (en detalle, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad) como las leyes de creación de cada uno de los espacios naturales protegidos imponen numerosas limitaciones administrativas, incluyendo prohibiciones incondicionadas y absolutas, así como vinculaciones de carácter no indemnizable, que reducen de forma muy apreciable los usos y actividades susceptibles de llevarse a cabo con el fin de garantizar la integridad e identidad de los valores que atesoran y justifican su protección.

Ello entraña dos efectos. Por un lado, tiene como efecto inmediato constreñir y comprimir las facultades dominicales. Y, por otro, el efecto mediato consiste en minorar el valor de las propiedades inmuebles afectadas, causando su correspondiente demérito. Eso explica que semejantes decisiones de los poderes públicos susciten con frecuencia las protestas e incluso el rechazo de los propietarios de terrenos incluidos dentro de sus perímetros e incluso en sus zonas periféricas de protección, que son en su mayor parte agricultores y ganaderos.

Es expresiva en este sentido la STC 170/1989, de 19 de octubre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta diputados contra la Ley madrileña 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. El Tribunal Constitucional rechaza las dos denuncias de inconstitucionalidad planteadas por los recurrentes:

---

de 11 de septiembre, FJ 9.B; y, con anterioridad, SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3, y 170/1989, de 19 de octubre).

27 De esta forma, la simple delimitación legal del derecho de propiedad no genera derecho a indemnización, siempre que respete su contenido esencial (STC 112/2006, de 5 de abril).

1) Niega la existencia de una expropiación *ope legis*. A su juicio, los arts. 14 a 22 de la ley recurrida no llevan a cabo:

> […] una privación de propiedad alguna de los terrenos incluidos en el Parque Regional, o de cualquier otro derecho que deba ser indemnizable, por lo que no existe medida ablatoria del derecho de propiedad. La Ley realiza, eso sí, una configuración de los derechos existentes sobre dichos terrenos que, sin perjuicio de lo que posteriormente se dirá, no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales, sino sólo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger. No cabe duda, por otra parte, que si las exigencias que impone la protección de los espacios naturales llevara al poder público a estimar necesaria la expropiación, ésta se vería obviamente sujeta a la legislación vigente en materia de expropiación; y lo mismo ha de decirse en relación con cualquier otra limitación singular de un derecho patrimonial susceptible de provocar daños que aunque legítimos deban ser objeto de resarcimiento.

2) Respecto de las limitaciones, prohibiciones y vinculaciones de los derechos patrimoniales con carácter no indemnizable que contiene la ley, que los recurrentes estiman contrarias al art. 33.3 CE, el Tribunal Constitucional recuerda en primer lugar su doctrina, según la cual:

> […] el límite entre la privación de un derecho patrimonial y su simple incidencia o delimitación legal amparándose en la función social a la que debe sujetarse (art. 33.2 de la Constitución) no es siempre fácil de determinar. En este sentido, y a partir de la doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, se ha señalado respecto del derecho de propiedad que «la fijación de su contenido esencial 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» (STC 37/1987). Partiendo de este dato y de las previsiones de otros preceptos constitucionales (arts. 128.1, 40, 45 y 130, entre otros), los poderes públicos deben «delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes». Esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue «a anular la utilidad meramente individual del derecho», o, lo que es lo mismo, el límite se encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 C.E., en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho.

Sobre esta base, en segundo lugar, el Tribunal Constitucional razona que:

> […] las limitaciones del derecho de propiedad que introduce la Ley madrileña con carácter no indemnizable no vulneran el contenido esencial de los derechos afectados, al tratarse de medidas tendentes a proteger el espacio natural, según la

distinta calificación del terreno y en cumplimiento del mandato que impone el art. 45 C.E.…

Los apartados 3 y 4 del art. 3 de la Ley impugnada ponen de manifiesto que el legislador ha establecido un límite a partir del cual entiende que si existe privación de derechos. En efecto, se establece que los límites fijados no serán indemnizables salvo que los vínculos que se impongan «no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios». Se ha acudido, pues, a una técnica habitual en el ordenamiento para fijar el límite entre la simple configuración del derecho y la estricta privación: el uso tradicional y consolidado. Esta técnica, utilizada también en el art. 87 de la Ley del Suelo respecto del suelo no urbanizable, tiende precisamente a permitir la identificación del contenido esencial de los derechos; el mismo principio se ha utilizado en la Ley de Aguas, estimándose por este Tribunal que no suponía vulneración alguna de la garantía indemnizatoria del art. 33.3 de la Constitución, sino delimitación del contenido de los derechos patrimoniales (STC 227/1988).

Reconoce con todo que la fórmula legal no es enteramente satisfactoria, toda vez que no garantiza una protección adecuada del derecho de propiedad. Afirma en detalle que:

> […] no cabe duda que en ocasiones podrán plantearse problemas concretos para enjuiciar si ese límite se sobrepasa o no. Pero, si así ocurriera, deberá en cada caso valorarse esa circunstancia por la autoridad competente, sin perjuicio de la facultad de revisión que los órganos judiciales posean de esas decisiones. Por lo que respecta a lo aquí cuestionado, la previsión legal de que sólo son indemnizables aquellas vinculaciones o limitaciones de derechos que sobrepasen la barrera del uso tradicional y consolidado del bien, no supone una invasión del contenido esencial de los derechos, sino una delimitación de ese contenido, en el que se incluye, tanto respecto de la propiedad como de otros derechos patrimoniales, la función social que deben cumplir.

En definitiva, la técnica de la delimitación administrativa de la propiedad privada ha contribuido de forma determinante a la transformación de su concepción. La particularidad de este proceso es la reducción progresiva de la tutela del contenido esencial del derecho de propiedad.

Ese proceso, por lo demás, se ha intensificado como consecuencia del otorgamiento de una amplísima potestad expropiatoria a las Administraciones públicas.

VI. LA EXTENSIÓN EXTRAORDINARIA DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA Y SU CONTROVERTIDA Y DESMESURADA APLICACIÓN

Las Administraciones públicas disponen de forma general de una extensísima potestad expropiatoria cuya regulación y ejercicio, tan controvertidos como desmesurados, han coadyuvado asimismo a transformar la concepción dominical de

la propiedad privada[28]. La triple exigencia constitucional de la concurrencia de una causa de utilidad pública e interés social, el ejercicio de la potestad expropiatoria a través de un procedimiento con todas las garantías y la determinación y pago de la correspondiente indemnización que compense la privación coactiva del bien o derecho que establece el art. 33.3 CE no es bastante para prevenir prácticas que para muchos son infundadas en unos casos, abusivas en otros y desproporcionadas en todo caso, en tanto en cuanto no respetan los derechos e intereses de los propietarios privados, e incluso son contraproducentes para los propios intereses públicos.

No es el momento y el lugar de abordar esta cuestión tan relevante, bastando una remisión a algún trabajo anterior[29].

Tampoco pretendo abordar el tema de la concepción formal y material de expropiación forzosa que prima en la doctrina constitucional. Me contento aquí con reproducir la definición recogida por la STC 204/2004, de 18 de noviembre, que ha sido ratificada con posterioridad:

> Debe entenderse por (expropiación forzosa) 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 de 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 (FJ 5, *in fine*).

Lo que quiero señalar ahora es que entre las muchas cuestiones que generan debate y controversia se hallan dos que procede apuntar aquí. Por un lado, deben

---

[28] A juicio del Tribunal Constitucional, es la propia evolución del concepto mismo de propiedad privada la que entraña una transformación del concepto de expropiación forzosa: «la transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada» conlleva «una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa» que conoce «un proceso de extensión… a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales» (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13; y 48/2005, de 3 de marzo, FJ 4).

[29] Véase, p. ej., Juan Ramón Fernández Torres (2007), «Teoría y práctica del procedimiento expropiatorio: algunas reflexiones sobre su estado de crisis y esbozo de posibles soluciones», *Revista General de Derecho Administrativo de iustel.com,* 16, y la bibliografía citada en el mismo.

mencionarse las dificultades existentes para el cumplimiento de la exigencia constitucional de una compensación económica que asegure un valor de sustitución del bien o derecho objeto de privación que permita al propietario acudir al mercado y obtener otro análogo con el importe del mismo[30]. A juicio del Tribunal Constitucional, la garantía constitucional de la 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).

Cuál sea el contenido o cuantía de la indemnización es algo que el Tribunal Constitucional no determina en términos precisos, sino todo lo contrario:

> […] 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 (STC 166/1986, FJ 13).

Esta doctrina es ratificada por la STC 141/2014, de 11 de septiembre, añadiendo más inconcreción y vaguedad, al declarar que:

> […] la Constitución no exige, pues, que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración. Tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido del plan y, más concretamente, a la clasificación que éste prevea para el terreno (en la misma línea, STC 218/2015, de 22 de octubre).

---

30 Me remito a mis siguientes obras:
- Juan Ramón Fernández Torres (2007), *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas*, Pamplona: Thomson-Aranzadi Editorial, 2ª ed., 720 págs.;
- Juan Ramón Fernández Torres (2022), «Comentario a los artículos 42 a 47 y Disposición Adicional 5ª», en E. Sánchez Goyanes (dir.), *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentario sistemático al Texto Refundido de 30 de octubre de 2015*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi (págs. 1389-1480 y 1919-1921); y
- Juan Ramón Fernández Torres (2023), «Capítulo 18. Expropiación forzosa (artículos 42 a 47 TRLSRU/2015)», en Alejandro Javier Criado Sánchez (dir.), *Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, III, Pamplona: Aranzadi (págs. 663-718).

Como puede apreciarse, esta doctrina del Tribunal Constitucional dista de ser clara y satisfactoria desde el punto de vista de la seguridad jurídica: si en un principio recalca la exigencia de que la indemnización alcance el «valor económico del bien» y el «valor real» o «de mercado», más adelante subraya la necesidad de un «proporcional equilibrio», que sea «razonable» entre el daño causado y su reparación, y con posterioridad se limita a declarar que aquella no debe hallarse «desprovista manifiestamente de base razonable», o sea, lisa y llanamente «inexistente» o, peor aún, revista carácter «confiscatori(o)».

Por otro lado, el legislador recurre con frecuencia a las expropiaciones legislativas, en tanto que operaciones material y/o formalmente expropiatorias llevadas a cabo por el legislador mediante una ley singular, especial o *ad hoc*, con la particularidad de que llegan incluso a excluir el otorgamiento a los propietarios afectados del derecho a la percepción de una indemnización. Las expropiaciones legislativas plantean un doble problema.

El primero de ellos se refiere a las denominadas leyes de caso único. Es cierto que desde 1983[31] el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de las expropiaciones legislativas, siempre que sean observadas las garantías establecidas por el art. 33.3 CE. De acuerdo con su doctrina, las expropiaciones por ley singular tienen cabida, porque

1) la CE «no establece reserva de la materia de expropiación a favor de la Administración», y
2) el principio constitucional de igualdad admite regulaciones que atiendan:

> […] una situación excepcional igualmente singular [y] su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad del supuesto de hecho sobre el que se proyecta(n), [porque] la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable.

Añade que:

> […] el control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas.

[31] Me refiero a las 4 SSTC que ratifican no sin polémica la constitucionalidad de la expropiación del *holding* Rumasa: 111/1983, de 2 de diciembre (Rumasa I); 166/1986, de 19 de diciembre (Rumasa II), 67/1988, de 18 de abril (Rumasa III), y 6/1991, de 15 de enero (Rumasa IV). Véanse sobre el tema, José Ramón Parada Vázquez (1983), «Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas (El caso Rumasa)», *Revista de Administración Pública,* 100-102 (págs. 1139-1168), y Javier Pardo Falcón (1995), «El Tribunal Constitucional y la propiedad», en Javier Barnés Vázquez (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid: Tecnos (págs. 67-88).

Tales leyes singulares, según el Tribunal Constitucional, «requieren, por ser expropiatorias, que respeten las garantías del artículo 33.3 de la Constitución». Significa que es imprescindible la concurrencia de una causa de utilidad pública e interés social, un procedimiento expropiatorio con todas las garantías y la determinación y abono de la correspondiente indemnización.

Pero no lo es menos que esta doctrina constitucional es controvertida por varios motivos[32]:

1) El establecimiento de un régimen singular *ad hoc* que dé solución a un caso único al margen del régimen general, como es el supuesto de la expropiación del *holding* Rumasa al margen de la legislación expropiatoria general, pugna con el principio constitucional de igualdad;
2) La observancia de las garantías establecidas por el art. 33.3 CE no está asegurada en todos los casos; y
3) La merma de la garantía judicial, esto es, la degradación de la tutela judicial efectiva consagrada por el art. 24 CE, como consecuencia de la inimpugnabilidad de la ley expropiatoria por parte de los propietarios afectados, es a mi juicio incontrovertible[33]. Por mucho que quepa la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad y de acceder en amparo ante el Tribunal Constitucional, es patente que lo primero depende de la decisión

[32] Estas ni son las únicas razones esgrimidas por la doctrina, ni son compartidas por todos. P. ej., el profesor Rodríguez de Santiago (2018, pág. 1164) entiende que el punto más vulnerable de la doctrina constitucional sobre el art. 33 CE reside en que «está marcada por la confusión y la mezcolanza entre el plano de la constitucionalidad y el de la legalidad; por la inconsistencia de afirmaciones —para mí— sorprendentes sobre las relaciones entre ley general y ley singular», «por el injustificado convencimiento, que se deja ver en las resoluciones sobre esta materia, de que las posibilidades de defensa que tiene el expropiado en el procedimiento general expropiatorio administrativo deben ser canon de constitucionalidad también de la expropiación legislativa (¿por qué?), de forma tal que la compatibilidad entre la expropiación legislativa y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) se ha resuelto con afirmaciones que —como se verá— no satisfacen ni siquiera a la jurisprudencia constitucional posterior, que, sin embargo, se siente obligada a seguir sometiéndose a ellas formalmente».

[33] Por este motivo, autores como el profesor Barnés Vázquez (1995, pág. 52) defienden que el test de proporcionalidad conforme al cual debe juzgarse la constitucionalidad de las leyes que delimiten la propiedad privada ha de incluir un tercer escalón que contemple la expropiación legislativa como subsidiaria de la administrativa.
En esta misma línea se pronuncia asimismo el profesor Rodríguez de Santiago (2018, págs. 1167-1168) con apoyo en el derecho alemán. La previsión constitucional de la expropiación legislativa está revestida de cautelas: en la medida en que limita de manera más intensa las posibilidades de defensa, solo se justifica el recurso a la misma «en circunstancias excepcionales, en las que no pueda atenderse con la misma eficacia a la satisfacción de la *causa expropiandi* (interés público que justifica la expropiación) por los medios ordinarios, menos limitativos, que son los que ofrece la aplicación de las leyes generales que regulan la expropiación administrativa».

de un órgano judicial ordinario en el marco de un proceso judicial que ha de promover el propio propietario afectado, si quiere al menos intentarlo, con todas las limitaciones asociadas, y lo segundo requiere el previo agotamiento de las vías de recurso, y su ulterior admisión a trámite, cuya probabilidad no supera el 1% en el mejor de los casos, de modo que no se satisfacen en absoluto las exigencias derivadas del art. 24 CE[34].

Estas carencias y limitaciones de la doctrina constitucional son objeto de una matización sustancial en la STC 48/2005, de 3 marzo, que declara la inconstitucionalidad de la Ley canaria 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de varios edificios en Santa Cruz de Tenerife para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento. Son varias las precisiones que deben destacarse aquí:

1) las leyes expropiatorias singulares solo son legítimas cuando:

> […] están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general;

2) sin perjuicio de que puedan contener «las especialidades procedimentales que sean necesarias para hacer frente a la situación excepcional», realiza una advertencia muy relevante, consistente en que:

> […] un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de Ley 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,

debiendo comprender la posibilidad de debatir acerca de

[34] No es en absoluto convincente la afirmación del Tribunal Constitucional según la cual «la inexistencia de recursos directos frente a la Ley no quiere, sin embargo, decir que los expropiados queden indefensos frente a la *causa expropriandi* declarada en una Ley singular, pues estando ésta sometida al principio de igualdad, los expropiados que consideren que la privación singular de sus bienes o derechos carece de base razonable podrán… solicitar del órgano judicial el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad» e interponer en su caso recurso de amparo.
Es mucho más consistente el planteamiento del magistrado Francisco Rubio Llorente en sus votos particulares a varias de las SSTC precitadas, para quien «ni la jurisdicción constitucional forma parte del Poder Judicial, ni cabe el recurso de amparo frente a Leyes, ni puede reducirse el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a la posibilidad de pedir a un Juez o Tribunal que plantee ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad, en términos abstractos, basada sólo en las dudas que albergue el órgano proponente y sin que exista siquiera la posibilidad de que el autor de la petición (titular del derecho) comparezca ante nosotros en defensa de sus tesis».

> […] 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.

Más de una década después, el Tribunal Constitucional declara que la anulación legal de una pensión excepcional destinada a miembros de las Fuerzas Armadas (y sus familiares) que sufren lesiones o fallecimiento como consecuencia de la participación en operaciones internacionales de paz y seguridad constituye una expropiación mediante ley singular que es inconstitucional y nula en la medida en que ni se exterioriza, ni puede considerarse implícita una causa constitucionalmente legítima de utilidad pública o interés social que justifique su razonabilidad. En la STC 45/2018, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional sostiene que:

1) debe concurrir una finalidad de utilidad pública o interés social que legitime cualquier medida de naturaleza expropiatoria, incluida una ley singular, de manera que en su ausencia se entiende conculcado el art. 33.3 CE;
2) una medida legal como la cuestionada que comporte la privación singular de un derecho subjetivo de contenido patrimonial, la substracción o ablación de un derecho impuesta a un único sujeto identificado individualmente, encaja «de pleno» en el concepto de expropiación forzosa acuñado por la doctrina constitucional, que se extiende a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y da cobertura a los derechos reconocidos a través de acciones de protección social;
3) cualquier ley singular debe superar en primer término el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, de acuerdo con su doctrina (SSTC 1 29/2013, 203/2013 y 170/2016); y
4) el canon de razonabilidad propio de todas las leyes singulares estriba en su justificación objetiva, que en el caso de las expropiaciones legislativas singulares no puede ser otra que la concurrencia de una causa de utilidad pública o interés social.

El segundo problema ligado a las expropiaciones legislativas surge cuando una ley establece una ordenación general afectante a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con la particularidad de entrañar un efectivo despojo de sus derechos, amparados hasta entonces por el ordenamiento jurídico. Como advierten los profesores García de Enterría y Fernández, «aquí ya no puede erigirse en criterio delimitador entre limitación y expropiación el de medida general-medida singular»[35]. Esto es particularmente visible en dos supuestos, de extraordinario alcance, todo sea dicho. Por un lado, la Ley 29/1985, de 2 agosto, de Aguas, dispone la conversión en dominio público de la totalidad de las aguas existentes en España (salvo contadísimas excepciones). La demanialización legal comprende

[35] Véase Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (2026, pág. 252), tomo II.

las aguas que hasta entonces eran consideradas privadas, dando a sus titulares la posibilidad de seguir disfrutando de las mismas durante cincuenta años y otorgándoles un derecho preferente para obtener la correspondiente concesión administrativa (disposiciones transitorias 2.ª a 4.ª)[36].

Por otro lado, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, declara la demanialidad de la zona marítimo-terrestre, con una extensión extraordinaria[37], así como de todas las playas, entendidas asimismo en un sentido igualmente muy extenso[38]. De esta manera se incorporan al dominio público marítimo-terrestre un número muy elevado de fincas privadas amparadas en los correspondientes títulos dominicales e incluso en sentencias judiciales firmes (disposición transitoria 1.ª) y se someten a otras muchas colindantes con el mismo a servidumbres y limitaciones administrativas en atención a la naturaleza, características y función social que la Ley de Costas atribuye a las mismas. A juicio del Tribunal Constitucional, la decisión del legislador constituye una auténtica expropiación a pesar de su carácter general (una «privación de derechos», reconoce)[39],

[36] La STC 227/1988, de 29 de noviembre, declara a propósito del empleo por el legislador de la técnica descrita que «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, aunque predicada por la norma de manera generalizada, se traducirá en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas no tolerado por la norma constitucional salvo que medie la indemnización correspondiente».

[37] Téngase presente que, según el art. 3.1.a), la zona marítimo-terrestre es el espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y el límite hasta donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, o cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial, extendiéndose por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas e incluyendo las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, las partes de los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

[38] Repárese en que el art. 3.1.b) de la Ley de Costas define las playas como las zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, con la particularidad de que estas últimas se prolongan «hasta el límite que resulte necesario para garantizar la estabilidad de la playa y la defensa de la costa», lo que es objeto de una interpretación desmesuradamente expansiva por parte de la Administración de Costas, con el efecto de incorporar al dominio público marítimo-terrestre decenas de miles de propiedades privadas, pese a disponer de la cobertura de los correspondientes títulos dominicales.

[39] En sus propias palabras, «cosa bien distinta es que la eliminación de los derechos de propiedad existentes sobre terrenos que la Constitución incorporó al demanio pueda ser considerada como privación de tales bienes y haya de dar lugar, por consiguiente, a una indemnización, pues ésta es cuestión que atañe al respeto de la garantía expropiatoria, que la Constitución reconoce» (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8).

motivo por el cual debe respetar el contenido esencial del derecho de propiedad para asegurar un «proporcional equilibrio», en cuya ausencia —como es el caso— deben observarse las garantías contenidas en el art. 33.3 CE y, muy en especial, la indemnizatoria. Es decir, la constitucionalidad de una ley materialmente expropiatoria depende de la previsión de la indemnización exigida por el art. 33.3 CE.

El debate se traslada entonces a la cuestión de la suficiencia o no de la compensación prevista en la Ley de Costas, que consiste en la conversión de las titularidades dominicales preexistentes en concesiones administrativas de treinta años de duración. El Tribunal Constitucional estima en su STC 149/1991, de 4 de julio, que:

1) si la expropiación se realiza a través de la transformación de la propiedad dominical en concesión administrativa, su valor económico «no puede ser entendido sino como compensación, determinada «ope legis», por la privación del título dominical», siendo «una decisión expropiatoria en la que es la ley misma la que fija el "quantum" de la indemnización» (FJ 8);
2) la insuficiencia de la indemnización solo entraña la inconstitucionalidad de la norma que la fija para la expropiación de un conjunto de bienes si no existe un «proporcional equilibrio» (STC 166/1986) entre el valor de los bienes o derechos expropiados y la cuantía de dicha indemnización ofrecida. Afirma que la insuficiencia no se produce en el supuesto enjuiciado, porque existe un equilibrio entre la titularidad dominical objeto de privación y el otorgamiento de una concesión administrativa de duración limitada a treinta años, lo que no es en absoluto el caso por razones patentes (diversidad de titularidades, facultades, duración, etc.)[40]; y
3) los propietarios afectados por la expropiación están facultados, naturalmente, para impugnar ante la jurisdicción competente los actos administrativos de conversión de sus títulos dominicales en títulos concesionales y deducir las pretensiones que juzguen pertinentes (FJ 8), pero no tiene presente que la premisa de su argumentación brilla por su ausencia en la práctica.

Como puede apreciarse, la extensión extraordinaria de la potestad expropiatoria y su aplicación han sido ratificadas en lo esencial por la jurisprudencia constitucional a través de una doctrina polémica y controvertida.

[40] Me remito en este punto a las valiosas reflexiones del profesor García de Enterría. Véase Eduardo García de Enterría (1996), «Las expropiaciones legislativas desde la perspectiva constitucional. En particular, el caso de la Ley de Costas», *Revista de Administración Pública*, 141 (págs. 131-152); y del mismo autor, (2005), *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el Derecho español*, Madrid: Civitas.

VII. CONCLUSIONES

El transcurso de 48 años ya desde el advenimiento del régimen constitucional pone de relieve la existencia de un proceso de transformación de la concepción dominical de la propiedad privada reconocida en el art. 33 CE, con respaldo explícito del Tribunal Constitucional, que conlleva al menos dos efectos. Por un lado, provoca una minoración sustancial del contenido de la propiedad privada e incluso su vaciamiento, a pesar de la exigencia constitucional de la salvaguardia de su contenido esencial[41]. En estas circunstancias, no es extraño oír hablar de mutación constitucional por transformación del derecho de propiedad.

Cada día es más habitual que una nueva norma restrinja cuando no impida lisa y llanamente bien el uso y disfrute de bienes inmuebles de propiedad privada por parte de sus titulares, o bien la obtención de un fruto o rendimiento económico mediante su explotación, o incluso el ejercicio de la facultad de disposición, desdibujando su contenido y vaciándolo en suma, invocando una función social que en realidad oculta la ineficacia y el fracaso de unas determinadas políticas públicas, como es la de vivienda, que es imputable en todo caso a sus responsables y no a aquellos[42].

Por otro lado, este proceso causa una degradación paulatina de las garantías jurídicas de los propietarios, tanto sustantivas como formales o procedimentales. Dicha degradación tiene como resultado un debilitamiento muy sensible de su posición jurídica. Esto es tanto más visible cuanto que en gran medida se produce por vía legislativa, de suerte que los propietarios afectados no pueden combatirla en sede judicial de forma directa e inmediata, al tener vedada la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra las correspondientes leyes.

Son contadas las sentencias del Tribunal Constitucional que se esfuerzan en poner freno a prácticas legislativas y administrativas que ignoran el canon de constitucionalidad de razonabilidad y proporcionalidad en la materia[43]. Es indis-

41 Con razón el profesor Aragón Reyes insiste en que «el contenido esencial ha de ser un haz de facultades que ni siquiera, apoyándose en la legitimidad de los fines y la proporcionalidad de las medidas, el legislador pueda franquear» (2024, pág. 280).

42 En esta línea, la profesora Cuena Casas afirma que «España no resolverá su habitacional mientras siga confundiendo quién debe garantizar el derecho a la vivienda. No son los propietarios privados. No son los jueces. No es el mercado. *Es el Estado*, obligado por la Constitución, quien debe construir, planificar y sostener una política de vivienda a largo plazo» [véase Matilde Cuena Casas (2025), «Derecho a la vivienda y devaluación constitucional de la propiedad privada», artículo digital publicado el 6 de diciembre de 2025 en https://www.lawandtrends.com/noticias/constitucional/derecho-a-la-vivienda-y-devaluacion-constitucional-de-la-propiedad-privada-1.html]. Véase un examen sistemático de esta materia en Matilde Cuena Casas y Julio Tejedor Bielsa (dirs.) (2025), *Tratado de Derecho de la vivienda*, Madrid: BOE.

43 Valga la cita de la STC 168/2023, de 22 de noviembre, que estima la cuestión de inconstitucionalidad en relación con las disposiciones transitorias de la Ley 5/2014, de

pensable que dicho canon opere con más intensidad para restablecer un equilibrio hoy por hoy inexistente[44]. Si la CE reconoce la propiedad privada como un derecho fundamental, los poderes públicos están inexorablemente obligados a protegerla en lugar de convertirla cada vez con más frecuencia en un cascarón vacío. Y si la privan de contenido hasta hacerla difícilmente reconocible, deben ofrecer una compensación al titular del derecho en función de la intensidad del daño o perjuicio causado como consecuencia de ello[45].

Al actuar como ha sido expuesto en páginas anteriores, los poderes públicos no transgreden solo la CE. Vulneran asimismo los tratados y convenios internacionales de los que España es parte y, en particular, el art. 17 de la Carta de

---

25 de julio, y del Real Decreto Legislativo 1/2012, de 18 de junio, que suspenden los plazos para el ejercicio de la expropiación rogada. Declara que dicha medida vulnera:

1) El derecho de propiedad al impedir durante un periodo de tiempo prolongado como consecuencia de sus prórrogas sucesivas a lo largo de los años el ejercicio por los propietarios de su derecho a instar de la Administración la expropiación de sus inmuebles, con la consecuencia de obligarles a soportar una carga excesiva al concurrir los requisitos de la expropiación rogada; y
2) El principio de seguridad jurídica, porque nada justificación la suspensión de los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada.

44 Véase José María Rodríguez de Santiago (2018, págs. 1162, 1163 y 1167), que aboga a favor del empleo del test de los tres escalones de la proporcionalidad (estricta necesidad de las medidas para la defensa de los intereses generales que especifican la función social; preferencia de la carga derivada de la función social a la expropiación; y subsidiariedad de la expropiación legislativa frente a la administrativa) en razón de su mayor intensidad en lugar del «más liviano» canon de razonabilidad, manifestado a través de los conceptos de «equilibrio justo» o «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida».

45 Así se pronuncia el profesor Fernández Farreres: «[…] ¿acaso el titular del derecho *no habría de ser compensado atendiendo a la proporcionalidad e intensidad del daño o perjuicio que la ley infrinja a causa de la limitación que impone?* El beneficio que la comunidad recibe como consecuencia de la limitación del derecho individual, no debe serlo a costa exclusivamente de quienes sufren el daño o perjuicio. Y por eso, la decisión del legislador, por muy amparada que lo esté en la «activación» de la función social de la propiedad y con ello en la concreción del derecho, *cuando impone* «sacrificios» *singulares e individualizados en beneficio de la comunidad o de determinados sectores de la comunidad, aunque lo sea por exigencia de la función social* que se estima ha de cumplir en cada caso y ser, incluso, plenamente constitucional, *ha de ir acompañada de la correspondiente compensación*». Véase Germán Fernández Farreres (2024), *«Algunas consideraciones a propósito del derecho de propiedad, su función social y el contenido esencial del derecho como límite a la ley»,* en Andrés Betancor (coord.), *Instituciones del Estado democrático de Derecho, conversaciones. Contribución a la cultura cívica de la institucionalidad democrática*, Madrid: Fundación Rafael del Pino/BOE (págs. 283-286).
Esta es igualmente la tesis defendida por los profesores Barnés Vázquez (1995, pág. 43) y Rodríguez de Santiago (2018, págs. 1172-1174) respecto de las expropiaciones legislativas con respaldo en la exigencia *Junktim-Klausel* del derecho alemán.

Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por un lado, y el art. 1 del Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de Roma de 1950 por otro, en tanto en cuanto proclaman el derecho a la protección de la propiedad privada.

Hace ahora treinta años el profesor García de Enterría manifestó de forma lapidaria que «España es quizás el país occidental en el que el Legislador y la Administración exhiben una falta de respeto más marcada con la propiedad»[46]. El tiempo le ha dado la razón. Hora es de que la función social deje de ser una patente de corso de carácter materialmente confiscatorio al servicio de unos gestores públicos incapaces de articular sólidas y eficaces políticas públicas.

[46] Véase Eduardo García de Enterría (1996, pág. 134).