

## A. PROPIEDAD DE LA VIVIENDA

### A.3 La protección constitucional de la propiedad privada \*

**Héctor Simón Moreno**

*Profesor Agregado de Derecho Civil*

*Universidad Rovira i Virgili. Cátedra UNESCO de Vivienda*

*hector.simon@urv.cat*

**Resumen:** *El presente trabajo aborda brevemente la protección constitucional de la propiedad privada regulada en el artículo 33 CE, que se concreta en el derecho a la tutela judicial efectiva, la reserva de ley, el respecto a su contenido esencial y la garantía expropiatoria, y muestra cómo se ha ido erosionando paulatinamente el derecho de propiedad desde la aprobación de la CE con base en la función social de la propiedad y el derecho a la vivienda.*

**Palabras clave:** *Derecho de propiedad privada; derecho a la vivienda; Constitución Española; función social; libertad.*

**Abstract:** *This work briefly addresses the constitutional protection of private property regulated in artículo 33 CE, which is specified in the right to*

---

\* El presente trabajo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades «Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma» (PID2020-112876GB-C31).

*effective judicial protection, the reservation of law, respect for its essential content and the expropriation guarantee, and reveals how the right to property has been gradually eroded since the approval of the CE based on the social function of property and the right to housing.*

**Keywords:** *Right to private property; right to housing; Spanish Constitution; social function; freedom.*

**Sumario:** 1. La regulación del derecho de propiedad privada en la CE. 1.1 Su configuración como un derecho económico y social. 1.2 La doble dimensión del derecho de propiedad privada. 2. La tutela judicial efectiva. 3. La reserva de ley. 4. El contenido esencial del derecho de propiedad privada. 4.1 El concepto de contenido esencial. 4.2 El abandono del principio de proporcionalidad. 5. La garantía expropiatoria. Bibliografía.

## 1. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA EN LA CE

### 1.1 Su configuración como un derecho económico y social

El derecho de propiedad privada se regula en el artículo 33 CE, que se ubica en la Sección 1.<sup>a</sup>, Capítulo II, del Título I de la CE<sup>(1)</sup>. Este hecho tiene un impacto relevante en la protección que le brinda la magna carta en tanto que no se considera un derecho fundamental<sup>(2)</sup>, lo que implica lo siguiente: a) en primer lugar, que si bien la persona interesada puede

---

(1) «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

(2) Con todo, el derecho de propiedad privada fue reconocido como fundamental en la STC 204/2004, de 18 de noviembre (RTC 2004/204). Esta elección del poder constituyente puede tener su origen en que su preocupación era garantizar la libertad política y el pluralismo (ausente durante el régimen franquista) porque no existían grandes controversias sobre el concepto de propiedad, ya alejado en ese momento de la concepción liberal del siglo XIX e imbuida de la función social ya presente en la Constitución de Weimar, de acuerdo con MURILLO DE LA CUEVA, 2003, pp. 286-287. De hecho, la STS de 27 de octubre de 1979 (RJ 1979/3841) mantuvo que las disposiciones del artículo 33 CE eran «escasamente innovadoras, por hallarse otras similares en los textos fundamentales precedentemente vigentes». Otra explicación plausible es que su no caracterización como derecho fundamental se deba a una cuestión práctica: su potencial servicio al interés general no casaría con una regulación por ley orgánica (menos ágil) y con una resolución de los potenciales conflictos por un recurso de amparo, de acuerdo con JUÁREZ TORREJÓN, 2022, p. 31.

buscar protección en los tribunales ordinarios en caso de violación de este derecho (quienes tienen la posibilidad de interponer una cuestión de inconstitucionalidad, STC 67/1988, de 18 de abril)<sup>(3)</sup>, no puede beneficiarse de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad (STS de 17 de julio de 1984)<sup>(4)</sup> ni está legitimada para interponer un recurso de amparo (Auto TC 82/1980, de 5 de noviembre<sup>(5)</sup> y STC 16/1981, de 18 de mayo)<sup>(6)</sup>; b) en segundo lugar, que el desarrollo del derecho de propiedad privada podrá tener lugar por ley ordinaria (art. 53.1 CE), sin que sea una materia reservada a la ley orgánica (cuya aprobación exige una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados, artículo 81 CE), pero que en todo caso deberá respetar su contenido esencial; c) en tercer lugar, que su posible reforma constitucional no necesitaría del mecanismo agravado de reforma constitucional (art. 168 CE); y d) en cuarto lugar, que si bien cualquier limitación por parte del legislador a un derecho fundamental debe cumplir con un juicio de ponderación o canon de constitucionalidad (el denominado principio de proporcionalidad, STC 112/2021, de 13 de mayo)<sup>(7)</sup>, éste ha sido abandonado por el TC en el ámbito del derecho de propiedad privada.

De este modo, la principal protección que la CE brindaría al derecho de propiedad privada gracias a su ubicación sistemática sería la reserva de ley y su vinculación a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el debido respeto del legislador a su contenido esencial.

## 1.2 La doble dimensión del derecho de propiedad privada

La protección constitucional del derecho de propiedad privada también depende en buena medida de la interpretación del artículo 33 CE. Desde esta perspectiva, el artículo 33.1 CE contiene una doble garantía de este derecho (STC 111/1983, de 2 de diciembre)<sup>(8)</sup>: una vertiente institucional y otra vertiente individual.

(3) RTC 1988\67.

(4) RJ 1984\4254.

(5) RTC 1980\82 AUTO.

(6) BOE núm. 143, 16 de junio de 1981.

(7) ECLI: ES: TC:2021:112. Debe analizarse, pues, «[S]i la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)». Ver también FERNÁNDEZ NIETO, 2008, pp. 417 ss. Sobre ello, vid. *infra* epígrafe 4.2.

(8) BOE núm. 298, 14 de diciembre de 1983.

Desde la vertiente institucional, el derecho de propiedad privada se configura en la CE como un elemento más de su modelo económico-social, de modo que se encontraría vinculada a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), al tiempo que constituiría un presupuesto patrimonial indispensable para configurar la vida personal libremente y desplegar la libertad en los ámbitos de la actividad económica, como el trabajo y la libertad de empresa (art. 38 CE)<sup>(9)</sup>. La propiedad, pues, queda intrínsecamente relacionada con otros derechos y principios constitucionales como el principio de seguridad jurídica y la prohibición de irretroactividad de las disposiciones limitativas de derechos individuales (art. 9.3 CE), el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) o los artículos 128.1 y 132.2 CE, que son una muestra del potencial expansivo del dominio público frente a la propiedad privada, como lo demuestra la extensión del dominio público marítimo-terrestre efectuado por la LC<sup>(10)</sup>.

Y desde la vertiente individual, el artículo 33.1 CE regularía «situaciones jurídicas subjetivas de carácter patrimonial», entre ellas la propiedad inmobiliaria<sup>(11)</sup> o la agraria (STC 37/1987, de 26 de marzo)<sup>(12)</sup>, los derechos resultantes de un contrato de arrendamiento urbano (STC 89/1994, de 17 de abril)<sup>(13)</sup>, los derechos de aprovechamiento sobre bienes de dominio público (STC 227/1988, de 29 de noviembre)<sup>(14)</sup> o las acciones de protección social (STC 154/2015, de 9 de julio)<sup>(15)</sup>, pero no se recogen las meras expectativas (SSTC 144/2015, de 22 de junio y 108/1986, de 29 de julio)<sup>(16)</sup> o las situaciones adquiridas ilegalmente (STC 65/1987, de 21 de mayo)<sup>(17)</sup>. La STC 37/1987 matiza que la CE reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero al mismo tiempo «como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social». De este modo, el contenido esencial del derecho incluiría no solo una utilidad individual sino también una «dimensión supraindividual o social» (STC 227/1988). El concepto de función social no queda delimitado en la CE y permite al legislador actuar sobre el derecho de propiedad

(9) PÉREZ LUÑO Y RODRÍGUEZ DE QUINONES Y DE TORRES, 1996, pp. 516 ss.; PAREJO ALFONSO, 2001, pp. 109 ss.; y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2008, p. 903.

(10) De esta potencialidad expansiva del dominio público frente a la propiedad privada se hace eco MURILLO DE LA CUEVA, 2003, pp. 288-289.

(11) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2008, pp. 904-905.

(12) RTC 1987\37.

(13) RTC 1994\89.

(14) RTC 1988\227.

(15) RTC 2015\154.

(16) RTC 2015\144 y RTC 1986\108, respectivamente.

(17) RTC 1987\65.

privada de distintas formas<sup>(18)</sup> en vistas de establecer, por primera vez, «verdaderos límites positivos, que favorecen la consecución de objetivos por la comunidad». <sup>(19)</sup> Además, el derecho de propiedad privada se concibe como un «derecho subjetivo debilitado» por cuanto «cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad... legitima la expropiación» (STC 111/1983), lo que entronca con otra garantía de este derecho: el mecanismo de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE).

Finalmente, el artículo 33.1 CE también incluye la garantía institucional de la herencia (*cf.* art. 659 CC). De este modo, se garantiza al individuo la facultad de decidir el destino de sus bienes después de su muerte sin que pasen a ser de dominio público. Ello no es óbice para que el legislador pueda establecer las formas más adecuadas de ordenar la sucesión (ej. vía testamento o pacto sucesorio), aunque está por ver –debido a la protección de la familia (art. 39.1 CE) y la función social de la propiedad (art. 33.2 CE)– si podría llegar a suprimir algunas limitaciones a la libertad de testar, como las legítimas<sup>(20)</sup>.

Sobre estas bases se analizan a continuación los aspectos que apriorísticamente protegen el derecho de propiedad privada en la CE: la tutela judicial efectiva, la reserva de ley, el contenido esencial del derecho de propiedad privada y la garantía expropiatoria.

## 2. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El derecho a la tutela judicial efectiva se recoge en el artículo 24.1 CE de la siguiente forma: «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». Dentro de su contenido esencial se incluyen «las garantías de acceso a la jurisdicción y a los recursos legalmente establecidos, y de obtención de una consecuente respuesta judicial que reúna los requisitos de jurídicamente fundada, motivada y razonable» (SSTC 90/1983, de 7 de noviembre, 120/1993, de 19

---

(18) El legislador estaría habilitado para delimitar el derecho de propiedad privada por estas vías (LÓPEZ Y LÓPEZ, 2018, pp. 52-53): «1. Falta de atribución al propietario de determinadas facultades: reducción del contenido de la propiedad, hecha con carácter general y definitiva en relación con los poderes del sujeto sobre una categoría de bienes. 2. Establecimiento de un conjunto de condiciones, variables según los supuestos, para el ejercicio de las facultades atribuidas. 3. Fijación de obligaciones y cargas que imponen actividad al poder del propietario y que pueden determinar la pérdida de la titularidad o recortes en el ejercicio de las facultades nucleadas en el derecho subjetivo».

(19) MESSIA DE LA CERDA BALLESTEROS, RCDI, p. 3443.

(20) RIQUELME VÁZQUEZ, 2020, pp. 383 ss.

de abril y 62/1997, de 7 de abril)<sup>(21)</sup>, predicables de todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos (STC 164/2003, de 29 de septiembre)<sup>(22)</sup>, incluido el derecho de propiedad privada, y en las que cabe incluir, por ejemplo, la garantía de un proceso contradictorio con igualdad de armas para las partes (STC 88/1999 de 26 mayo)<sup>(23)</sup> y el derecho a obtener la ejecución de sentencias (STC 205/1987, de 21 de diciembre)<sup>(24)</sup>.

Con todo, este derecho solo puede ejercerse por los cauces que el legislador establece, es decir, es un derecho de configuración legal, por lo que es posible establecer límites al acceso a la jurisdicción, siempre que obedezcan a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos (STC 99/1985, de 30 de septiembre)<sup>(25)</sup>. En este sentido, la persona propietaria dispone de diversas vías para defender su derecho de propiedad como la acción reivindicatoria y la declarativa de dominio (art. 348 CC).

Ciertamente, el legislador ha implementado medidas que o bien afectan el acceso a la tutela judicial efectiva o bien la ejecución de las sentencias judiciales que ordenan el lanzamiento de sus ocupantes. En el primer caso, un ejemplo es la LDV, que ha implementado en las demandas que se sustancien por los artículos 250.1, 2, 4 y 7 LEC nuevos requisitos de admisibilidad de la demanda si el inmueble constituye vivienda habitual de la persona ocupante y el demandante tiene la condición de gran tenedor (art. 3.1.k LDV)<sup>(26)</sup>, que han sido declarados inconstitucionales por STC 26/2025, de 29 de enero<sup>(27)</sup>. Sea como fuere, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero prevé como requisito de procedibilidad de las demandas civiles (incluida, por ejemplo, la acción reivindicatoria) el haber acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias (art. 5). Otro ejemplo es la Ley 5/2018, de 11 de junio<sup>(28)</sup> (considerada constitucional por STC 32/2019, de 28 de febrero)<sup>(29)</sup>, que implementó un proceso especial para la recuperación de la posesión de la vivienda okupada. Y en el segundo caso, la STC 7/2024, de 16 enero ha declarado la constitucionalidad del artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto<sup>(30)</sup>, que alargaba la potestad judicial de suspensión del lanzamiento de la vivienda habitual de aquellas

(21) RTC 1983\90, RTC 1993\120 y RTC 1997\62.

(22) RTC 2003\164.

(23) RTC 1999\88.

(24) RTC 1987\205.

(25) RTC 1985\99.

(26) El gran tenedor debe acreditar si el ocupante se encuentra o no en situación de vulnerabilidad y el sometimiento obligatorio a un procedimiento de conciliación o intermediación (DF 5.ª LDV).

(27) BOE núm. 3, 3 de enero de 2025.

(28) BOE núm. 142, 12 de junio de 2018.

(29) ECLI: ES: TC:2019:32.

(30) BOE núm. 185, 4 de agosto de 2021.



personas que la estaban okupando sin título y personas económicamente vulnerables y sin alternativa habitacional hasta el 31 de octubre de 2021, dado que no afectaba a la ejecutividad de la sentencia (solo se dilataba de forma temporal). En parecidos términos, SSTC 15/2023, de 7 de marzo y 9/2023, de 22 de febrero<sup>(31)</sup>. De hecho, la primera medida de este tipo se implementó con el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo<sup>(32)</sup> en el marco de la crisis derivada de la COVID-19, cuyos ámbito subjetivo y objetivo se han ido ampliando a medida que se iba alargando el plazo temporal hasta –por el momento– el 31 de diciembre de 2024 (Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre)<sup>(33)</sup>. La problemática de estas últimas medidas es que su aprobación podía justificarse atendiendo al contexto económico y social del momento, pero con el paso el tiempo han dejado de ser una afectación mínima y temporal del derecho de propiedad pasando a ser, como defienden los votos particulares de la STC 7/2024, «una afectación indefinida» al contenido esencial del derecho de propiedad<sup>(34)</sup>.

En fin, el derecho a la tutela judicial efectiva protege el derecho a la propiedad privada, pero puede verse modulado por el legislador por la aplicación de principios rectores de la CE como el derecho a la vivienda (art. 47 CE)<sup>(35)</sup>.

### 3. LA RESERVA DE LEY

La reserva de ley para desarrollar el derecho de propiedad privada es relativa, en tanto que no se exige una ley orgánica. El legislador competente para llevar a cabo dicho desarrollo será quien tiene atribuida la tutela de tales intereses o la competencia en relación con cada materia que pueda

---

(31) ECLI: ES: TC:2023:15 y ECLI: ES: TC:2023:9, respectivamente.

(32) BOE núm. 91, 1 de abril de 2020.

(33) BOE núm. 310, 28 de diciembre de 2023. En efecto, la medida afectaba en un primer momento únicamente a los juicios sobre reclamación de renta/cantidades debidas o la expiración del plazo de duración (art. 1. RDL 11/2020), afectando a arrendadores personas físicas o jurídicas, mientras que a partir del RDL 21/2021 (nuevo artículo 1 bis RDL 11/2020) se incluye la posibilidad de suspensión del lanzamiento personas vulnerables en juicios posesorios (arts. 250.2, 4 y 7 LEC) y penales por usurpación no violenta (art. 245.2 CP), afectando solo a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas.

(34) Sobre ello, vid. *infra* epígrafe 4.2.

(35) Así concluye RODRÍGUEZ –IZQUIERDO SERRANO, REDC, p. 67 al analizar las SSTC 161/2021, de 4 de octubre (ECLI: ES: TC:2021:161) y 113/2021, de 31 de mayo (ECLI: ES: TC:2021:113), en las que se produjo una vulneración del artículo 24 CE. La primera porque una persona con discapacidad fue desalojada de la vivienda por impago del alquiler y el tribunal no tuvo en cuenta las dificultades cognitivas que le colocaban en una situación de vulnerabilidad; en la segunda, el tribunal no tuvo en consideración la situación de vulnerabilidad de la familia y el nacimiento de un menor incapacitado antes de la ejecución de la sentencia.

incidir sobre el contenido del derecho de propiedad (STC 37/1987), por lo que será el legislador estatal o autonómico según el reparto de competencias establecido en los artículos 148 y siguientes CE. En este reparto, el Estado goza de determinadas competencias que inciden directamente en el derecho de propiedad privada y en el derecho a la vivienda, previstas en los artículos 149.1 («condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»), 149.1.8 (que prevé la competencia exclusiva del legislador estatal en materia de derecho civil) y 149.1.13 CE («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), y que le permiten, por un lado, aprobar legislación estatal sobre vivienda (por ejemplo, la LDV, artículo 149.1.1 CE)<sup>(36)</sup> y, por otro, los planes estatales de vivienda (art. 149.1.13 CE; STC 79/2024, de 21 de mayo)<sup>(37)</sup>. Desde la perspectiva autonómica, un ejemplo del respeto a las competencias aludidas es el régimen de contención de rentas implementado por la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre<sup>(38)</sup>, que limitaba la renta pactada al inicio del contrato al precio de referencia de una vivienda de características análogas que determinase el departamento competente en materia de vivienda (arts. 6 y 7). La STC 57/2022, de 7 de abril<sup>(39)</sup> declaró inconstitucional estas disposiciones dado que el Estado es el competente para «fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda». Otro ejemplo es la expropiación forzosa de las viviendas incuridas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, cuando en ella residan personas en especiales circunstancias de emergencia social<sup>(40)</sup>. La STC 93/2015 (y las posteriores que tratan la misma temática)<sup>(41)</sup> entiende que esta medida es

---

(36) Con todo, el artículo 149.1.1 CE se ha interpretado en el sentido de que al «Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho» (STC 156/1995, de 26 de octubre; RTC 1995\156). Del mismo modo, el TC ha perfilado en qué consisten las «condiciones básicas» en relación con la propiedad urbanística, de modo que «Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales» (STC 61/1997, de 20 de marzo; RTC 1997\61).

(37) ECLI: ES: TC:2024:79.

(38) BOE núm. 258, 29 de septiembre de 2020. Sobre las consecuencias indeseadas de esta normativa ver NASARRE AZNAR, 2020.

(39) BOE núm. 113, 12 de mayo de 2022.

(40) Prevista en DA segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (BOJA núm. 69, 11 de abril de 2013).

(41) Ver las SSTC 16/2018, de 22 de febrero (ECLI: ES: TC:2018:16), 32/2018, de 12 de abril (ECLI: ES: TC:2018:32); 43/2018, de 26 de abril (ECLI: ES: TC:2018:43), 80/2018, de 5 de julio (ECLI: ES: TC:2018:80) y 97/2018, de 19 de septiembre (ECLI: ES: TC:2018:97).



inconstitucional dado que interfiere de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE) al afectar a las medidas de política económica ya existentes<sup>(42)</sup>.

En relación con la ley, ésta podrá ser una ley ordinaria, un decreto legislativo (art. 82 CE, como el vigente LSRU) o un decreto-ley, previsto en el artículo 86.1 CE para casos de extraordinaria y urgente necesidad. El uso de esta última norma no debe ser abusivo o arbitrario y debe existir una relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que se adoptan en el decreto-ley (STC 145/2023, de 25 de octubre<sup>(43)</sup>, entre otras). En el ámbito del derecho de propiedad privada y la vivienda, el TC avaló en sus inicios una expropiación legislativa singular por decreto-ley al tratarse de un supuesto excepcional (el denominado caso «Rumasa», SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, 166/1986, de 19 de diciembre y 6/1991, de 15 de enero)<sup>(44)</sup>, y recientemente ha vuelto a avalar –de forma discutible– la existencia de dicha urgencia y necesidad en relación, por ejemplo, al Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler<sup>(45)</sup> (STC 14/2020, de 28 de enero)<sup>(46)</sup> y el Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto<sup>(47)</sup> (STC 8/2023, de 22 de febrero)<sup>(48)</sup>.

En cualquier caso, un límite al uso del decreto-ley en el ámbito del derecho de propiedad privada es el respeto a su contenido esencial (art. 53.1 CE), que solo podrá desarrollarse por ley ordinaria. Así lo entendió la STC 16/2021, de 28 de enero<sup>(49)</sup>, que declaró la nulidad de varios de los preceptos del Decreto-ley catalán 17/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Urgentes para Mejorar el Acceso a la Vivienda<sup>(50)</sup> por establecerse mediante decreto-ley, en particular los que obligaban a los propietarios de viviendas a su alquiler forzoso<sup>(51)</sup>, y la ya mencionada

---

(42) En este caso, la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables en el proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria (art. 1 y DA primera de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, *BOE* núm. 116, 15 de mayo de 2013).

(43) *BOE* núm. 55, 5 de marzo de 2019.

(44) RTC 1983\111, RTC 1986\166 y RTC 1991\6, respectivamente. Ver RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, RAP, pp. 160 ss.

(45) Una crítica fundada en la ausencia de datos reales que justifiquen la urgencia y necesidad puede verse en GARCIA TERUEL y NASARRE AZNAR, RCDI, pp. 200-201.

(46) ECLI: ES: TC:2020:14.

(47) *BOE* núm. 218, 13 de agosto de 2020.

(48) *BOE* núm. 77, 31 de marzo de 2023.

(49) *BOE* núm. 46, 23 de febrero de 2021.

(50) *BOE* núm. 45, 30 de diciembre de 2019.

(51) La norma impone la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales, por ejemplo una acción ejecutiva derivada de la reclama-

STC 93/2015, que declaró inconstitucional el artículo 25 del DL 6/2013 referido a las viviendas deshabitadas; en otras ocasiones, el TC ha entendido justificado el uso del decreto-ley en relación a la protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica por su carácter temporal y por ser una medida limitada en cuanto a su ámbito de aplicación subjetivo y objetivo (ver las ya citadas SSTC 7/2024, 15/2023 y 9/2023).

Finalmente, reseñar que el TC (SSTC 37/1987 y 141/2014)<sup>(52)</sup> también ha legitimado a la Administración para el desarrollo del derecho de propiedad privada «de acuerdo con las leyes» (art. 33.2 CE), siempre y cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria<sup>(53)</sup>.

## 4. EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA

### 4.1 El concepto de contenido esencial

El contenido esencial puede explicarse básicamente a través de dos teorías: la absoluta y la relativa<sup>(54)</sup>. La primera defiende que todo derecho fundamental tiene un núcleo esencial material, inmutable e indisponible que no puede ser restringido por el legislador, es decir, éste solo puede limitar la parte que se consideraría no esencial o la periferia del derecho; y la segunda defiende que sí que se podría limitar de forma justificada un derecho fundamental a través de una ponderación entre el sacrificio que se lleva a cabo sobre un derecho y el beneficio que se extrae de éste (principio de proporcionalidad). Por tanto, no se parte en este último caso de un contenido previo del derecho a la hora de valorar las limitaciones a los derechos fundamentales.

---

ción de una deuda hipotecaria o una demandas de desahucio, incluso en casos en los que no existe un título que habilite a ocupar la vivienda (okupas) (Disposición Adicional primera Ley 24/2015). En palabras del TC, eran «medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad [...] que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos –obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social– que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración». Dichas obligaciones se han vuelto implementar por la Ley catalana 1/2022, de 3 de marzo (BOE núm. 65, 17 de marzo de 2022).

(52) RTC 2014\141.

(53) Se veda así «toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos». Sobre la potestad reglamentaria del Gobierno ver STC 77/1985, de 27 de julio (RTC 1985\77).

(54) LOTHAR, 2009, pp. 177 ss.

Ciertamente, las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre<sup>(55)</sup> y 11/1981, de 8 de abril<sup>(56)</sup>, 37/1987 y 112/2006, de 5 de abril<sup>(57)</sup> admiten la existencia de un contenido esencial del derecho de propiedad privada, sirviendo para su determinación dos vías complementarias. La primera es a través de su configuración dogmática, con lo que dicho contenido vendría determinado por las facultades o posibilidades de actuación necesarias para la reconocibilidad derecho<sup>(58)</sup>; y, en segundo lugar, a través de la jurisprudencia de intereses<sup>(59)</sup>. Además, el TC defiende que el contenido esencial del derecho de propiedad no debe descansar exclusivamente en el CC atendiendo a los «diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos» (STC 37/1987).

Pues bien, el TC, durante sus primeros años de actividad<sup>(60)</sup>, relega el contenido esencial del derecho de propiedad privada a una utilidad económica en favor del propietario<sup>(61)</sup>. Ejemplos son la STC 37/1987, que defiende que la expropiación temporal (por doce años) del uso y disfrute de unas tierras agrícolas es constitucional dado que no se priva al propietario de toda utilidad económica durante el tiempo que dure la expropiación, la STC 89/1994, de 17 de marzo<sup>(62)</sup>, en la que el TC tampoco estima que sea inconstitucional la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento urbano, que va unida a una congelación de la renta, dado que se configura como una «afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible», o la STC 227/1988, en relación con el límite temporal de 75 años de los derechos de aprovechamiento de aguas públicas implementado por la Ley 29/1985 (el TC niega que exista

(55) BOE núm. 285, 28 de noviembre de 1981.

(56) BOE núm. 99, 25 de abril de 1981.

(57) BOE núm. 110, 9 de mayo de 2006.

(58) Es decir, es «reconoscible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales».

(59) «Aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección».

(60) En palabras de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, RAP, p. 160, «el núcleo (y, quizás, algo más que eso) de la doctrina constitucional sobre las garantías del artículo 33 CE fue creado por las respuestas del Tribunal Constitucional, en sus diez primeros años de actividad».

(61) AGUDO GONZÁLEZ, RAP, pp. 15, 20 y 21. Ello supone, siguiendo a SIMOU, «la máxima relativización de la garantía prevista en el artículo 53.1 CE y la superación de cualquier “residuo” de las tesis absolutas del “contenido esencial” de los derechos fundamentales» (Simou, Indret, p. 15). De este modo, el criterio que ha seguido el TC en los últimos 35 años para enjuiciar la violación del contenido esencial de la propiedad sería el de la reconocibilidad del derecho, es decir, en «la garantía de una rentabilidad económica exclusivamente individual del objeto para su propietario», p. 44.

(62) RTC 1994/89.

una expropiación sino una delimitación del contenido del derecho). Se identifica, pues, el contenido esencial con el principio de proporcionalidad, de forma que el contenido del derecho queda configurado a través de dicho principio, no de forma previa<sup>(63)</sup>. El efecto de la adopción de esta postura ya se puso de relieve en los votos particulares de la STC 89/1994 al afirmar que el contenido esencial pasaba a considerarse «lo que el propio legislador diga en cada caso y según el criterio dominante en cada momento histórico». Se alinea, pues, el TC con la teoría relativa del contenido esencial.

Nótese que la CE y el TC desnaturalizan el concepto liberal de propiedad heredero de la revolución francesa<sup>(64)</sup> por diferentes vías:

a) En primer lugar, ponen las bases para la intervención del derecho público en la propiedad privada con base en la función social, que quedaría integrada dentro de su contenido esencial. De hecho, el TC ha validado la normativa autonómica aprobada en los últimos años que ha delimitado el derecho de propiedad privada con base en la función social de la propiedad y en el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE)<sup>(65)</sup>, de modo que ha sido el legislador autonómico competente en materia de vivienda (no competente en materia de Derecho civil) el que ha decidido cómo se concreta dicho contenido en conexión con el derecho a la vivienda (vertiente institucional) y ha modulado las facultades de uso y disfrute del propietario de una vivienda del artículo 348 CC (por ejemplo, el deber de su ocupación efectiva, cuyo incumplimiento puede desembocar en medidas sancionadoras y expropiatorias), en particular de las personas jurídicas. De este modo, es relevante, primero, que la delimitación del contenido del derecho de propiedad privada corresponda tanto a la norma civil como a las leyes que protegen los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada<sup>(66)</sup>; y, segundo, que se establezca una regulación diferente para determinados colectivos con difícil encaje en el artículo 33.2

(63) FERNÁNDEZ NIETO, 2008, pp. 645 y 646.

(64) El Código Civil francés definió la propiedad como un derecho absoluto, individual y libre de cargas para superar las características de la propiedad feudal (art. 544).

(65) La mayoría de las leyes autonómicas que se amparan en la función social regulan su incumplimiento cuando la vivienda se encuentra desocupada, y abordan en menor medida el incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación de la vivienda o su sobreocupación, el deber de ofrecer una propuesta de alquiler social de manera previa a la interposición de una demanda judicial o derechos de tanteo y retracto legales a favor de la Administración. Ello se analiza con mayor profundidad en SIMÓN MORENO, 2023, p. 141 ss.

(66) ARIAS MARTÍNEZ, 2019, p. 117. Ello demuestra que el derecho de propiedad «ha experimentado una modulación en ocasiones tan intensa como consecuencia de la intervención legislativa y administrativa que, apenas se reconoce desde la fórmula del Código Civil» (MURILLO DE LA CUEVA, 2003, p. 291).

CE, dado que la función social conecta sobre el bien en cuestión, no sobre sus titulares<sup>(67)</sup>.

Esta evolución implica un deterioro paulatino del derecho de propiedad privada como garante frente a la actuación del Estado<sup>(68)</sup>, que también puede apreciarse en la garantía expropiatoria<sup>(69)</sup>. En efecto, la realidad nos muestra que el TC ha ido aceptando la progresiva delimitación del derecho de propiedad privada con el peligro de que acabe siendo «una mera titularidad, que no necesariamente proporcione utilidad individual al propietario», y se trata de una situación que «es un camino de sentido único. No hay por ahora vuelta atrás»<sup>(70)</sup>.

En nuestra opinión, compartimos la afirmación de que «la función social delimita el contenido de la propiedad, pero no precisamente su contenido esencial»<sup>(71)</sup>. Dicha función quedaría, por tanto, fuera del contenido esencial del derecho de propiedad privada. Tampoco estamos de acuerdo con que la «recognoscibilidad» y los «intereses jurídicamente protegibles» de este derecho deban quedar relegados a una vaporosa utilidad económica. En esta línea, entendemos que no puede obviarse que el artículo 348 CC constituye un parámetro extraconstitucional para averiguar «el núcleo de facultades comúnmente asignado a las relaciones de propiedad»<sup>(72)</sup>. En efecto, es plausible defender que no puede conseguirse una «utilidad individual» sin precisamente las facultades de uso, disfrute o disposición<sup>(73)</sup>. Y es en este punto donde sale a relucir el

---

(67) Siguiendo a VERDERA SERVER, ADC, pp. 911 y 912, quien apunta que «La función social corresponde a la propiedad, no a su titular». En otro lugar ya comentamos que el distinto trato entre personas físicas o jurídicas en la normativa autonómica no se justifica por el TC ni se deriva del artículo 33, SIMÓN MORENO, 2023, p. 164 ss).

(68) Como bien argumenta JUÁREZ TORREJÓN, 2022, p. 30, «el Estado no crea el derecho de propiedad, este derecho no surge de la ley; más bien al contrario, debe reconocerlo y protegerlo».

(69) Vid. *infra* epígrafe 5.

(70) VERDERA SERVER, 2023, pp. 939 y 942.

(71) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2008, p. 910.

(72) PÉREZ LUÑO, y RODRÍGUEZ DE QUINONES Y DE TORRES, 1996, p. 519; DIEZ PICAZO, 1991, p. 1264, quien defiende que «no se puede configurar una propiedad con privación de *ius utendi et fruendi* y del *ius disponendi*». A favor, también, JUÁREZ TORREJÓN, 2022. Como apunta Rodríguez Molineiro, 1994, p. 1133: «Por mucho que se empeñen en demostrar lo contrario algunos comentaristas, el concepto de propiedad presente en la Constitución de 1978, como ocurre con otras Constituciones europeas similares, procede de la tradición doctrinal del Derecho privado romano, cuyo principal exponente legislativo fue la codificación civil; solo en muy escasa medida es tributario de una determinada Teoría del Estado y de la Sociedad».

(73) AGUDO GONZÁLEZ, RAP, pp. 13-14. Ya la STS de 21 de febrero de 1981 (RJ 1981\1147) defendía que «por mucho que se enfatice sobre la mutación sufrida por el derecho de propiedad en materia urbanística [...] la propiedad del particular sigue siendo algo más que una simple función pública o social, puesto que conserva su núcleo primario de derecho subjetivo, uno de los principales de los que integran la constelación de derechos de la personalidad, amparado en la cobertura legal que le proporciona el C. Civ. (arts. 348, 349, 350) y la propia Constitución Española (art. 33)».

último reducto de del derecho de propiedad privada: la expropiación forzosa<sup>(74)</sup>.

b) En segundo lugar, la vertiente individual del derecho queda relegada a un segundo plano en favor de su vertiente institucional y los intereses de la colectividad<sup>(75)</sup>. De hecho, nótese que el TC se aleja de la vinculación de la propiedad con el libre desarrollo de la personalidad y su relevancia para proteger la libertad del individuo<sup>(76)</sup> en la vertiente más institucional derecho, en pro de la consecución de los intereses colectivos.

c) Y, en tercer lugar, que la incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes permite al legislador dotarlos de un estatuto jurídico específico. Ejemplos son la regulación estatutaria de la propiedad del suelo<sup>(77)</sup> (SSTC 164/2001, de 11 de julio<sup>(78)</sup> y 61/1997) o el nuevo régimen estatuario de la propiedad de una vivienda previsto en el artículo 10.1.a) LDV<sup>(79)</sup>. De aquí surge otra consecuencia más allá del progresivo intervencionismo público en el ámbito del derecho de propiedad privada: el progresivo carácter secundario del derecho de propiedad en el artículo 348 CC, al que solo deberá acudir en ausencia de un régimen estatutario específico<sup>(80)</sup>.

---

(74) Como comenta REY MARTÍNEZ, repárese en que «la doctrina de la devaluación constitucional de la propiedad (que procede del franquismo y del régimen republicano –con matices, por supuesto, diferentes–, y, a su vez, de la Constitución de Weimar) se presenta como la superación de la concepción civilista, liberal a individual del dominio [...] pero comparte con ella la afirmación de la carencia de un contenido constitucionalmente garantizado de la propiedad (con la única excepción de la expropiación forzosa)», REY MARTÍNEZ, 1994 p. 182.

(75) Como apunta de nuevo REY MARTÍNEZ, 2006, pp. 962 y 972, el derecho de propiedad se convierte en «una simple especificación en el ámbito del derecho patrimonial del principio de legalidad de la actividad administrativa, pues su reconocimiento constitucional no tendría más efecto que el de una remisión al legislador ordinario para que éste determine por entero el estatuto jurídico correspondiente a cada tipo de bien, con atención preferente a su utilidad social». La conexión entre el derecho de propiedad con la defensa de una vertiente patrimonial del libre desarrollo de la personalidad es inexistente en la jurisprudencia constitucional (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, RAP, p. 165).

(76) MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, RCDI, p. 3442.

(77) De hecho, artículo 11.1 LSRU dispone 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».

(78) BOE núm. 194, 14 de agosto de 2001.

(79) Este precepto dispone que el derecho de propiedad comprende «las facultades de uso, disfrute y disposición de la misma conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación». El artículo 11.1.a) LDV regula el correlativo deber derivado de la propiedad de una vivienda. Nótese que los artículos 10 y 11 LDV se basan en la competencia del Estado en materia de legislación civil (DF sexta), de forma que las facultades inherentes a la propiedad de una vivienda pasarían a un régimen especial (NASARRE AZNAR, 2022, p. 10).

(80) VERDERA SERVER, ADC, pp. 869-870.

## 4.2 El abandono del principio de proporcionalidad

El progresivo deterioro del derecho de propiedad privada también se observa en el hecho de que haya dejado de tener como garantía la aplicación del principio de proporcionalidad. Las SSTC 112/2021 y 16/2018 defendieron que el legislador, en relación a las multas coercitivas e, incluso, la expropiación de la viviendas vacías «no encuentra [más allá del contenido esencial] otro límite que el de no sobrepasar el “equilibrio justo” o “relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida” [...] teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones».

El TC se basa en la doctrina del TEDH<sup>(81)</sup>, que exige que toda injerencia en el derecho de propiedad sea legal, busque un objetivo legítimo «de interés público» y se valore el «equilibrio justo entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de la persona» y la «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida», en la que el legislador tiene un amplio margen de apreciación. Pues bien, de las posibles vías para incidir en el derecho de propiedad previstas en el CEDH, estas son, las interferencias en el disfrute pacífico del derecho, la privación de la propiedad y las regulaciones de su uso, la interpretación estricta de la privación y/o expropiación por parte del TEDH (en el sentido de que debe ser total y permanente) ha provocado que la mayoría de limitaciones al derecho de propiedad se hayan considerado regulaciones de su uso, al tiempo que la aplicación laxa de la exigencia del justo equilibrio ha llevado a una presunción en la práctica de que el acto restrictivo cumple con el interés público, que se ha interpretado por tanto de manera amplia. Además, el TEDH ha afirmado que está impedido de examinar si la norma cuestionada representaba, entre todas las alternativas posibles, la mejor solución para afrontar el problema, o si la discreción legislativa debía haberse ejercitado de otro modo<sup>(82)</sup>.

La adopción de esta doctrina por el TC supone un rechazo explícito al uso del principio de proporcionalidad como criterio para valorar las

---

(81) Ver por ejemplo el caso *James y otros c. Reino Unido*, Sentencia 8793/79, 21 de febrero de 1986, § 50.

(82) De acuerdo con el análisis de CUEVAS, y POYANCO BUGUENO, 2020, pp. 134 ss. Los autores analizan diversas sentencias del TEDH relativas a medidas de austeridad implementadas por algunos Estados que suponían interferencias relevantes en el derecho de propiedad, que son bendecidas en su mayoría por el TEDH. Defienden, con razón que, «el problema reside, en realidad, en los propios estándares creados por dicho Tribunal para proteger el derecho de propiedad», p. 148.

restricciones al derecho de propiedad<sup>(83)</sup>, sustituyéndolo por un laxo escrutinio<sup>(84)</sup> en contra, por ejemplo, del criterio mantenido por la STC 48/2005, de 3 de marzo<sup>(85)</sup> en un supuesto de expropiación (art. 33.3 CE). Como puede intuirse, el canon hermenéutico del principio de proporcionalidad, en particular la proporcionalidad en sentido estricto, es más intenso que el previsto en la doctrina TEDH asumida por el TC. Nótese que el respeto a la legalidad y el interés público que exige el TEDH podrían subsumirse dentro del principio de idoneidad, pero la concepción del «justo equilibrio» y la relación medios/finalidad del TEDH es tan laxa que no permite subsumirlos siquiera dentro del juicio de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto, dado que el TEDH, como ya se ha dicho, ni siquiera entra a analizar la conveniencia o eficacia de otras medidas menos lesivas<sup>(86)</sup>. En la práctica, ello «determina una mayor deferencia hacia las decisiones legislativas que afectan al derecho de propiedad»<sup>(87)</sup>.

## 5. LA GARANTÍA EXPROPIATORIA

El artículo 33.3 CE prevé que «Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes». Atendiendo a la STC 116/2019, de 16 de octubre<sup>(88)</sup>, las garantías que encierra el artículo 33.3 CE respecto al derecho de propiedad privada son las siguientes:

a) En primer lugar, debe existir un fin de utilidad pública o interés social, o causa *expropriandi*, en tanto que «la expropiación forzosa supone la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses

---

(83) La STC 112/2021 lo expresa en los siguientes términos: «ni en la delimitación de la función social de la propiedad (art. 33.2), ni en la regulación del ejercicio de actividades económicas (art. 38), el legislador está sujeto ex Constitutione al test de proporcionalidad que invocan los recurrentes, sino a un canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación de las medidas al objetivo perseguido, y al respeto del contenido esencial de ambos derechos (art. 53.1 CE)».

(84) QUADRA-SALCEDO JANINI, 2022, pp. 95-96.

(85) BOE núm. 81, 5 de abril de 2005.

(86) En este sentido, ver los argumentos de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2018.

(87) VERDERA SERVER, 2023, pp. 898 y 899. Como apunta el propio autor en Verdera Server, 2024, pp. 93 ss., la STC 68/2023, de 22 de noviembre (ECLI: ES: TC:2023:168), que declaró que la suspensión del plazo para iniciar la expropiación rogada (y sus sucesivas prórrogas) prevista en una normativa autonómica era contraria al artículo 33.3 CE no supone un cambio de rumbo. Se trataría, pues, de «un espejismo, explicable acaso por lo burdo del comportamiento del legislador valenciano».

(88) ECLI: ES: TC:2019:116.



patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social» (STC 108/1986, de 29 de julio)<sup>(89)</sup>. La causa *expropiandi*, es decir, la finalidad para la que se utilizará el bien expropiado, deberá ser determinada por el legislador (STC 166/1986, de 19 de diciembre<sup>(90)</sup>, quien tiene un amplio margen de maniobra, STS de 16 de julio de 1997)<sup>(91)</sup> y funciona como criterio de razonabilidad y proporcionalidad de la medida expropiatoria, que evita la arbitrariedad de las autoridades públicas e impide que el procedimiento de expropiación persiga intereses particulares. El derecho de reversión no forma parte del contenido del artículo 33.3 CE y, por tanto, es un derecho de configuración legal (STC 67/1988, de 18 de abril).

b) El expropiado tiene derecho a la correspondiente indemnización, dado que así se «asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial» (STC 37/1987), sin que se tengan en consideración las ganancias futuras esperadas o las expectativas. Además, el artículo 33.3 CE no es motivo para interponer recurso de apelación ante el TC en lo que respecta a la fijación de la indemnización (STS de 22 de septiembre de 2014)<sup>(92)</sup>. En el caso que las partes no lleguen a un acuerdo en cuanto al justiprecio, los sujetos expropiados deberán aceptar de manera obligatoria el justiprecio calculado por parte del Jurado de Expropiación. Una vez pagado éste, el beneficiario de la expropiación puede proceder a la ocupación del bien y/o derecho expropiado (art. 51.1 LEF). Con todo, el artículo 52 LEF configura un procedimiento expropiatorio de urgencia que se ha convertido en la norma— que se caracteriza por la ocupación de los bienes objeto de expropiación con anterioridad a la fijación y pago del justiprecio y con anterioridad también a la resolución definitiva de los posibles recursos, de modo que no es imperativo que el pago del justiprecio tenga lugar con anterioridad a la ocupación de los bienes por parte de la Administración. Nótese que la CE abandona la protección que en su día dispensó la Revolución Francesa al derecho de propiedad privada: la necesaria intervención de los tribunales civiles (sustituidos actualmente por los tribunales de expropiación) y la configuración de la expropiación como una garantía frente a la desposesión por parte del Estado (hoy convertida en una potestad de la Administración). Este hecho, unido a la generalización del procedimiento de urgencia, su consideración como derecho económico y social en la CE, la posibilidad de ocupación del bien expropiado

---

(89) RTC 1986\108.

(90) RTC 1986\108.

(91) RJ 1997\6079.

(92) ECLI: ES: TS:2014:3776.

antes del pago del justiprecio y la admisión de la expropiación mediante leyes singulares (como en el mencionado «Caso Rumasa»), provoca que la defensa del derecho de propiedad privada quede limitada a la reclamación (en última instancia ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa) de un precio justo por la privación de los bienes<sup>(93)</sup>.

En este sentido, el pago de una indemnización dependerá de si se considera una delimitación o regulación general del contenido del derecho (art. 33.2 CE) o una privación singular o ablación de un derecho interés patrimonial (art. 33.3 CE), que sería inconstitucional sin la debida indemnización (SSTC 227/1988 y 204/2004). No siempre es fácil distinguir entre una y otra<sup>(94)</sup>, por lo que habrá que analizar en qué medida la actuación de la Administración afecta al conjunto de facultades de la persona propietaria. En este sentido, cuando se afecte al contenido esencial del derecho de propiedad privada estaremos ante una expropiación, «sin importar el grado de mayor o menor generalidad de la medida interventora»<sup>(95)</sup>. En relación con el derecho a la vivienda, en los últimos años han proliferado normas a nivel autonómico que prevén la expropiación del uso o usufructo de las viviendas que permanecen vacías por un período de tiempo para su alquiler posterior con finalidades sociales<sup>(96)</sup>. En ellas se suele recoger la causa de utilidad pública o interés social y la declaración de urgencia, y usualmente afecta a las personas jurídicas, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos. Esta normativa plantea diversos problemas en relación con el derecho (problemática de un arrendamiento siendo titular de un derecho de uso) y el sujeto (¿por qué tienen un tratamiento distinto las personas jurídicas?) expropiados, así como con el respeto al principio de proporcionalidad y el de idoneidad (art. 103 CE)<sup>(97)</sup>, al tiempo que la eficacia de estas medidas (es decir, el coste que le genera a la Administración y el número de viviendas que finalmente se destinan a alquiler social) todavía está por demostrar. Por ello no compartimos que el TC haya declarado estas medidas expropiatorias implementadas a nivel autonómico: tienen una incidencia especialmente intensa en los derechos de uso y disfrute del propietario (contenido esencial) y en la utilidad económica resultante.

(93) Ver las reflexiones plenamente vigentes de PARADA VÁZQUEZ, 1991, pp. 1271 ss.

(94) La naturaleza singular de la privación, la intensidad del sacrificio, el carácter especial del sacrificio, la ruptura de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, la distinción entre derechos adquiridos y simples expectativas (no indemnizables), la existencia de un beneficiario, la vulneración del principio de protección de la confianza o el carácter nocivo de la actividad cuyo ejercicio se limita, que enumera VERDERA SERVER, 2023, pp. 929 ss.

(95) LÓPEZ Y LÓPEZ, 2023, p. 27.

(96) Sobre ello ver SIMÓN MORENO, 2023, pp. 153 ss.

(97) Ver en este sentido ARGELICH COMELLES, 2018, pp. 105 ss.

c) Finalmente, la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes, dado que se prevé un «sistema de garantías (legales, procedimentales y económicas)» (STC 301/1993, de 21 de octubre)<sup>(98)</sup>. La potestad expropiatoria es una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE), y la normativa de referencia es la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954<sup>(99)</sup> y su Reglamento de 26 de abril de 1957<sup>(100)</sup>, si bien las CCAA tienen la potestad de determinar legalmente la *causa expropriandi* en aquellos sectores que sean de su competencia. Es la Administración, en definitiva, quien ejecuta unilateralmente la expropiación y quien resuelva unilateralmente las reclamaciones e indemnizaciones que le puedan corresponder al expropiado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J., «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria», *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011.
- ARGELICH COMELLES, C., «Expropiación temporal de viviendas: alteraciones en el denominado procedimiento de urgencia y propuestas de enmienda», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56, 2018.
- ARIAS MARTÍNEZ, M. A., «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, Vol. 11, 2019.
- CUEVAS, I. C., y POYANCO BUGUENO, R., «La privación parcial al derecho de propiedad ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos frente a medidas de recorte o suspensión de remuneraciones y beneficios sociales», *Revista Ius et Praxis*, Vol. 3, 2020.
- DÍEZ PICAZO, L., «Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución», en Martín Retortillo, S. (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991.
- FERNÁNDEZ NIETO, J., *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho público común europeo*, Dykinson, 2008.
- GARCIA TERUEL, R. M., y NASARRE AZNAR, S., «Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 789, 2022.

---

(98) RTC 1993\301.

(99) BOE núm. 351, 16 de diciembre de 1954,.

(100) BOE núm. 160, 26 de abril de 1957.



- JUÁREZ TORREJÓN, Á., «El Derecho de propiedad y vivienda: perfiles constitucionales y legales», en Rodríguez de Almeida, M. G. (ed.), «Nuevo» *derecho de propiedad inmobiliaria en Iberoamérica*, Tirant lo Blanch, 2022.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, Á. M., «Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59, 2023.
- *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Valencia, 2018.
- LOTHAR, M., «¿El contenido esencial como común denominador de los derechos fundamentales en Europa?», *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, Vol. 11, 2009.
- MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., «La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 782, 2020.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., «Aspectos constitucionales de la propiedad privada y de la expropiación forzosa», *Estudios de Deusto: revista de Derecho Público*, Vol. 51, núm. 1, 2003.
- NASARRE AZNAR, S., *El Proyecto de Ley de vivienda 2022*. Fedea, 2022. Disponible en: <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-11.pdf> (visitado el 30.7.2024).
- *El control de la renta de los arrendamientos urbanos de vivienda en Cataluña: el riesgo de excluir a los ya excluidos*, Hay Derecho, 28 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2020/10/28/control-renta-arrendamientos-urbanos-vivienda-cataluna-riesgo-excluir/> (visitado el 30.7.2024).
- PARADA VÁZQUEZ, J. M., «El artículo 33.3 de la Constitución y crisis de la garantía expropiatoria», en Martín-Retortillo, S. (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, Civitas, 1991.
- PAREJO ALFONSO, L. J., «Algunas consideraciones sobre el derecho de propiedad a la luz de la jurisprudencia», en López Guerra, L. M. (coord.). *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, 2001.
- PÉREZ LUÑO, A-E. y RODRÍGUEZ DE QUIÑONES Y DE TORRES, A., «Artículo 33. Propiedad privada y herencia», en Alzaga Villaamil, O. (coord.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo III, Editoriales de derecho reunidas, Edersa, 1996.
- QUADRA-SALCEDO JANINI, T. de la, *Los derechos fundamentales económicos en el Estado social*, Marcial Pons, 2022.
- REY MARTÍNEZ, F., «El devaluado derecho de propiedad privada. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, 26 de marzo», *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Vol. 55, 2006. Disponible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/31846> (visitado el 30 de julio de 2024).
- «Sobre la (paradójica) jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, 1994.



- RIQUELME VÁZQUEZ, P., «La herencia como garantía de instituto en la Constitución Española de 1978», en Fuenteseca, M. y Noriega, L. (Coords.), *Derecho de sucesiones: antiguas y nuevas controversias*, J. M. Bosch Editor, 2020.
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M., «La vulnerabilidad frente a los desalojos forzosos de vivienda como tendencia constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 130, 2024.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., «Una revolución silenciosa (i): la propiedad privada», *Almacén de Derecho*, 15 de junio de 2018. Disponible en: <https://almacenderecho.org/una-revolucion-silenciosa-i-la-propiedad-privada> (visitado el 30 de julio de 2024).
- «Artículo 33», en Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (dir.). *Comentarios a la Constitución Española: XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, 2008.
- «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, 2008.
- RODRÍGUEZ MOLINERO, M., «Entre liberalismo y socialismo: la regulación constitucional de la propiedad privada», en Ministerio de Justicia (dir.), *Sistema económico de la Constitución Española*, Vol. 1, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994.
- SIMÓN MORENO, H., «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda», *Derecho privado y Constitución*, núm. 42, 2023. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/derecho-privado-y-constitucion/numero-42-enerojunio-2023/la-evolucion-constitucional-de-la-funcion-social-de-la-propiedad-y-el-nuevo-regimen-del-derecho-de> (visitado el 30 de julio de 2024).
- SIMOU, S., «La configuración filoclimática del derecho de propiedad», *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, Vol. 3, 2017. Disponible en: <https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1320.pdf> (visitado el 30 de julio de 2024).
- VERDERA SERVER, R., «Pro proprietate. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *Anuario de Derecho Civil*, núm. LXXVI, Vol. III, 2023. Disponible en: <https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/ADC/article/view/10099> (visitado el 30 de julio de 2024).
- VERDERA SERVER, R., «¿Otro gato de Schrödinger? Sobre la suspensión del procedimiento de expropiación rogada (comentario a la STC 168/2023, de 22 de noviembre)», *Derecho Privado y Constitución*, Vol. 44, 2024. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-07/40504dpyc4403verdera-server.html> (visitado el 30 de julio de 2024).