LA ENSEÑANZA DEL DERECHO CIVIL EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

DIRECCIÓN

CARMEN BAYOD LÓPEZ

Cátedra de Derecho Civil y Foral de Aragón
Universidad Zaragoza
COLEX

¡Gracias por confiar en nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook

Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet

Idéntica visualización a la edición de papel

Navegación intuitiva

Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO CIVIL EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO CIVIL EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

Dirección
Carmen Bayod López

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Carmen Bayod López

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

UNA APROXIMACIÓN AL APRENDIZAJE DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: EL ARTÍCULO 33 DE LA CE DE 1978 A LA LUZ DE LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

Ignacio Nates Alonso[1]
Profesor Licenciado Encargado
Universidad de Deusto (Facultad de Derecho), España

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ARTÍCULO 33 CE EN EL DERECHO ESPAÑOL: CONSIDERACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO FUNDAMENTAL. 1. La concepción liberal-individualista. 2. La concepción socializante. 3. Una síntesis de las dos tradiciones. III. EL ART. 33 CE: EL EQUILIBRIO ENTRE PROPIEDAD PRIVADA Y FUNCIÓN SOCIAL. 1. El art. 33 CE en el marco constitucional español. 2. La interpretación del Tribunal Constitucional: función social y delimitación del derecho de propiedad. 3. El papel del Tribunal Supremo: expropiación y garantías del derecho de propiedad. 4. Análisis crítico: función social de la propiedad y su impacto en el derecho privado IV. CONCLUSIÓN FINAL. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

En el marco normativo actual, el derecho de propiedad ha experimentado una transformación notable, caracterizada por un proceso creciente de limitación en favor del interés colectivo. En particular, en lo que respecta a los bienes inmuebles, la regulación sobre su uso y disfrute ha cobrado mayor relevancia, impulsada por la necesidad de atender demandas sociales, urbanísticas y medioambientales. Aunque la propiedad privada ha sido tradicionalmente un derecho protegido constitucionalmente, su configuración actual revela una clara tendencia hacia la restricción de su alcance.

---

1. Doctorando del Programa de Doctorado (Interuniversitario) en Derecho Económico y de la Empresa por la Universidad de Deusto, la Universidad Pontificia Comillas y la Universidad Ramón Llul. https://orcid.org/0009-0004-8653-9118

En el marco constitucional español, el artículo 33 de la Constitución de 1978[2] (en adelante, CE), consagra el derecho a la propiedad privada, pero también introduce una limitación importante a través del concepto de función social, lo que habilita al Estado a intervenir y limitar este derecho cuando lo exige el interés general. Esta cláusula no solo añade una responsabilidad social vinculada a la propiedad, sino que además otorga al Estado la facultad de intervenir en su regulación y, si es necesario, imponer limitaciones que respondan a las necesidades sociales más urgentes. Asimismo, el artículo contempla la expropiación forzosa, bajo la condición de que exista una justificación basada en la utilidad pública o el interés social, y que se ofrezca la debida indemnización.

El presente estudio tiene como objetivo examinar de manera sucinta la estructura normativa del art. 33 CE, analizando la interacción entre la función social de la propiedad y el poder expropiatorio del Estado y examinando cómo los principios de utilidad pública y función social están transformando los límites del derecho de propiedad dentro del ordenamiento jurídico español. Para ello, se abordarán las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales[3] que han desarrollado estos conceptos, subrayando los debates más significativos en torno a los límites del derecho de propiedad dentro de un Estado social y democrático de Derecho.

II. El artículo 33 CE en el derecho español: consideración de la propiedad privada como derecho fundamental

El estudio de la propiedad privada en el ámbito constitucional español, siguiendo el argumentario que plantea Cruz Villalón, podría llevar a considerar su naturaleza como un derecho fundamental dentro del ordenamiento vigente. Para sostener esta afirmación, debemos remitirnos a la Constitución Española de 1978, que supone el ejemplo más claro de una Constitución normativa, en la cual se recoge el derecho de propiedad con una regulación, pensamos, ordenada y precisa[4]. Este marco supera cualitativamente los ofrecidos por regímenes anteriores, como señalaremos más adelante.

Por su parte, Rey Martínez, ha realizado un exhaustivo análisis del tratamiento de la propiedad privada en las Constituciones españolas precedentes a la de 1978[5], destacando, de manera particular, dos concepciones histórí-

2. Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, n.º 311, pág. 29313.

3. Toda aquella Jurisprudencia que aparece reflejada en el presente trabajo ha sido obtenida de una misma base de datos, siendo esta Tirant Prime.

4. Cruz Villalón, P. (1989): pp. 35 y ss.

5. Rey Martínez, F. (1994): pp. 196-197.

cas contrapuestas la liberal-individualista y la socializante. Ambas corrientes han moldeado el reconocimiento y protección del derecho de propiedad a lo largo de la historia. A este respecto, sólo el art. 4 de la Constitución de Cádiz de 1812[6] incorporaba una verdadera regulación de carácter positivo de la propiedad y, no tanto, una simple cláusula que establecía una prohibición, en cuanto a la confiscación de bienes se refiere, con el mandato de respetar las debidas garantías expropiatorias.

No obstante lo anterior, cabría decir que la protección ofrecida por el texto constitucional vigente es cualitativamente diversa y suministrada con una mayor energía que la ofertada por los regímenes constitucionales pretéritos[7].

1. La concepción liberal-individualista

La primera gran etapa de la regulación constitucional del derecho de propiedad en España se enmarca dentro de una visión liberal-individualista, característica del siglo XIX. A continuación, se detallan algunos de los puntos más relevantes de esta fase, siguiendo el estudio realizado por Rey Martínez:

Respecto del principio de legalidad, decir, que la protección de la propiedad privada se vinculaba estrechamente con la legalidad de la actividad administrativa en el ámbito de los derechos reales. Este enfoque era consistente con el carácter flexible de las constituciones de la época.

En atención a las limitadas referencias a la propiedad, a excepción de la Constitución de Cádiz de 1812, no se hace una mención frontal al derecho de propiedad en las constituciones del siglo XIX, lo que revela el peso de la cultura privatista de codificación civil. En este contexto, la propiedad se regulaba principalmente desde el propio Código Civil, quedando fuera del ámbito constitucional.

En lo que respecta a la visible moderación en el lenguaje, se observa que, a diferencia de otros textos constitucionales europeos, en España se evitaba el uso de adjetivos como «inviolable» o «sagrada» para referirse a la propiedad. Este hecho contrastaba con la tradición europea, en la que dichos términos eran de uso común.

---

6. Indicar, que la Constitución de 1812, aprobada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Congreso de los Diputados. Texto disponible en: https: https://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf (Última consulta el 8 de octubre de 2024), expresa en su art. 4 que: «La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad, y los demás derechos legítimos de todos los individuos, que la componen».

7. Pues en estos últimos, o bien se encontraban presididos, teniendo en consideración la concepción liberal-individualista, el denominado fenómeno de la privatización de la propiedad, o bien quedaba subordinada la propiedad privada a las poco flexibles exigencias de la economía nacional, en atención a la concepción socializante o colectivizante. A este respecto, para una mayor profundización de esta cuestión, puede consultarse entre otros Irti, N. (1992): pp. 21 y ss., y Mazzu, C. (1983): pp. 198 y ss.

Finalmente, en atención, a la expropiación forzosa, fue uno de los pilares de la regulación constitucional, concebida como un límite necesario a los derechos de los propietarios en favor del interés general. Este aspecto marca el punto de conexión con los desarrollos posteriores del derecho de propiedad en la Constitución de 1978[8].

2. La concepción socializante

Con la llegada del XX se empieza a consolidar una concepción socializante del derecho de propiedad, reflejada en la Constitución de 1931[9]. El art. 44 de esta Constitución establecía que la «propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización», lo que representaba un avance hacia una regulación más flexible y orientada al interés público.

A pesar de ello, el art. 44 de la Constitución de 1931, inspirado en el art. 153 de la Constitución de Weimar[10], no fue capaz de garantizar un contenido mínimo intangible para el derecho de propiedad. El enfoque de este precepto era permitir la expropiación forzosa en caso de utilidad pública o social, con una indemnización adecuada, aunque, al igual que en el caso alemán, existían excepciones a este principio, lo que dejaba espacio a una regulación más amplia de la intervención pública.

Es en este punto donde el art. 44 de la Constitución de 1931 se presenta como el antecedente más directo del actual artículo 33 CE, puesto que ambos se centran en equilibrar los derechos de los propietarios con los poderes del legislador para definir los límites del derecho de propiedad en función del interés público.

3. Una síntesis de las dos tradiciones

El artículo 33 CE de la Constitución Española de 1978 se sitúa como el punto de convergencia de estas dos tradiciones constitucionales: la liberal-individualista y la socializante. Esta norma no solo garantiza el derecho a la propiedad privada, sino que también introduce un elemento social al establecer que «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes».

---

8. Rey Martínez, F. (1994): pp. 197.

9. Constitución de 1931, aprobada en Madrid el 9 de diciembre de 1931. Congreso de los Diputados. Texto disponible en: https: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf (Última consulta el 11 de octubre de 2024).

10. Constitución del imperio (Reich) alemán, de 11 de agosto de 1919. Texto disponible en: https://ezequielsingman.blog/wp-content/uploads/2016/03/constitucion-de-weimar-alemania-19191.pdf (Última consulta el 11 de octubre de 2024).

Este doble enfoque responde al contexto democrático en el que se elabora la Constitución de 1978, en el que se intentó armonizar las exigencias de protección individual de la propiedad con las necesidades de intervención pública en función de la utilidad social. De ahí que se hable de una regulación más completa, ordenada y precisa que la de los textos constitucionales precedentes.

Consecuentemente, el artículo 33 CE es fruto de una evolución histórica que combina las ideas liberales de protección de la propiedad privada con las exigencias contemporáneas de intervención social en aras del interés general. Puede afirmarse, con las debidas cautelas, que el actual derecho de propiedad en España se encuentra sujeto tanto a los derechos individuales como a las obligaciones colectivas que emanan del concepto de función social.

III. El art. 33 CE: el equilibrio entre propiedad privada y función social

1. El art. 33 CE en el marco constitucional español

El art. 33 CE constituye un pilar central en el tratamiento del derecho de propiedad, estableciendo un marco que busca equilibrar el derecho individual con las exigencias del interés colectivo. De este modo, el legislador articula en este precepto una doble vertiente: por un lado, reconoce el derecho a la propiedad privada, y por otro, introduce la función social como límite y criterio de configuración de dicho precepto.

El artículo se compone de tres apartados con un propósito específico, pues de una primera lectura ya podemos observar que cada uno de ellos tiene un sentido concreto para la consecución de objetivo determinado[11] y, creemos, siguiendo a Montés Penadés, que no es su propósito quebrar la realidad normativa previa[12].

El primero de los apartados del art. 33 CE reconoce «el derecho a la propiedad privada y a la herencia» y tras esta declaración, que parece, apuntará

11. Viene a señalar López y López, Á. M. (1988): pp. 45-56, la existencia de elementos de distinta naturaleza entre aquellos planos en que se encuentran los dos primeros apartados del art. 33 CE. En este sentido, encontramos tintes semejantes, que podrían explicarse si atendemos a su contexto, en el art. 1 del Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derecho Humanos y de las Libertades Fundamentales al indica que «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional». A este respecto, para más información, Barcelona Llop, J. (2013): pp. 1 y ss. y Jiménez Horwitz, M. (2001): pp. 239-264.

12. Montés Penadés, V. L. (1980): pp. 151.

Verdera Server, atender a una cuestión preconstitucional[13], en el segundo de sus apartados se indica «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes», trasladando al legislador la capacidad para limitar esos derechos en atención a su función social. Y, finalmente, en el tercer y último de sus párrafos al expresar 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», se produce el reconocimiento de la expropiación forzosa, que como instituto jurídico permite la privación de bienes y derechos, pero sometiéndola a tres circunstancias: Por una parte, que exista la «causa justificada de utilidad pública o interés social». Por otra, que se provea de la «correspondiente indemnización» y que, como apunta López y López, es una situación distinta a la eventualidad de que el denominado justiprecio sea cero[14]. Y finalmente, que se realice «de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

Dicho lo que antecede el primer pensamiento que nos suscita el artículo que se analiza es su localización en la Constitución, pues, en este sentido, si bien es cierto que tanto la propiedad privada como la herencia se incorporan en el Capítulo Segundo del Título Primero, es decir, el concerniente a los derechos y libertades, no se incluye en la Sección 1.ª, relativa, esta, a los derechos fundamentales y las libertades públicas, sino que se integra en la Sección 2.ª, relativa a los «derechos y deberes de los ciudadanos». Sin embargo, no todos los apartados del precepto han de interpretarse con la misma lógica, pues puede observarse que parecen atender a tendencias de diferente signo[15].

Así las cosas, mientras que el primero de los apartados reconoce el derecho a la propiedad privada estableciendo una garantía que serviría como defensa frente a la actuación del legislador, cumpliéndose, para Ribot Igualada, una doble función, una sería la de garantizar los derechos preexistentes frente al poder del estado, y la otra serviría para proclamar el criterio de ordenación para el futuro del sistema económico[16]; en el segundo de sus apartados, el art. 33 CE, descansando en la función social, le indica al legislador que delimite ese derecho.

Así, mientras que este apartado segundo despeja el camino para llevar a cabo la configuración legal del derecho de propiedad, el tercero de sus apartados limita la privación de bienes y derechos. Esta última cuestión, puede ser debida, en parte, a que la propiedad ha dejado de ser entendida como

13. Verdera Server, R. (2023): pp. 877.

14. López y López, Á. M. (2020): p. 117.

15. No obstante, debemos advertir que se encuentra bastante alejado del enfoque del ya mencionado art. 44 de la Constitución de 1931.

16. Ribot Igualada, J. (1994): p. 219.

un derecho individual que sería propio del Estado liberal clásico, sirva como ejemplo lo expresado por el art. 348 del Código Civil[17] (en adelante, CC), cuando la define como «el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes».

2. La interpretación del Tribunal Constitucional: función social y delimitación del derecho de propiedad

El papel representado por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en la interpretación del art. 33 CE ha resultado fundamental, especialmente en lo que respecta a su segundo apartado, que otorga al legislador la potestad de delimitar el contenido del derecho de propiedad. En este sentido, la jurisprudencia del TC ha subrayado la importancia de la función social de la propiedad como criterio delimitador.

En la STC 166/1986, de 19 de diciembre[18], el TC estableció que la propiedad privada, tal como fue concebida en los inicios del Estado liberal, ha sufrido una trasformación profunda en el marco del Estado social, al incorporarse la función social como elemento esencial. De ser un derecho absoluto e inviolable, el derecho de propiedad ha pasado a ser un instrumento positivo al servicio de los fines de justicia social. La expropiación, en este contexto, se ha convertido en una herramienta para garantizar el orden y la conformación de la sociedad, lo que se refleja en la ampliación de sus finalidades, más allá de la mera construcción de obras públicas.

Por otro lado, el TC aclaró en sentencias 152/2003, de 17 de julio; 204/2004, de 18 de noviembre y 281/2005, de 7 de noviembre, con remisión, todas

17. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid, 25 de julio de 1889, n.º 206, pág. 249.

18. La STC de 19 de diciembre de 1986, n.º 166/1986, F. j. 13 *(To/79.827)* expresaba que: «La expropiación forzosa se concibe en los orígenes del Estado liberal como último límite del derecho natural, sagrado e inviolable, a la propiedad privada y se reduce, inicialmente, a operar sobre los bienes inmuebles con fines de construcción de obras públicas. La transformación que la idea del Estado social introduce en el concepto del derecho de propiedad privada al asignarle una función social con efectos delimitadores de su contenido y la complicación cada vez más intensa de la vida moderna, especialmente notable en el sector económico, determinan una esencial revisión del instituto de la expropiación forzosa, que se convierte, de límite negativo del derecho absoluto de propiedad, en instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, frente al cual el derecho de propiedad privada, tan sólo garantiza a su titular, ante el interés general, el contenido económico de su propiedad, produciéndose paralelamente un proceso de extensión de la expropiación forzosa a toda clase de derechos e intereses patrimoniales y a toda categoría de fines públicos y sociales».

ellas, a la STC 37/1987, de 26 de marzo[19]; que el derecho de propiedad no puede considerarse un derecho abstracto o inmutable, sino que su contenido depende del tipo de bien sobre el que recaiga y de su utilidad social, destacándose, además, la «flexibilidad o plasticidad del dominio» y reconociéndose que la propiedad privada se ajusta y redefine en función de las circunstancias sociales y económicas.

3. El papel del Tribunal Supremo: expropiación y garantías del derecho de propiedad

Viene a destacar la doctrina que existen dos grandes problemas en relación con el análisis del art. 33 CE y, en particular, en lo referente a su apartado segundo[20], pues tanto el apartado primero como el tercero son preceptos que se encuentran en perfecta sintonía con lo recogido en los arts. 348 y 349 CC. Esta cuestión, en relación con las disposiciones contenidas en el artículo que nos ocupa, ya fue observada por el Tribunal Supremo (en adelante, TS) en sentencia de 27 de octubre de 1979 al indicar que eran «escasamente innovadoras por hallarse otras similares en los textos fundamentales procedentemente vigentes»[21].

A diferencia del TC, que ha tendido a enfatizar la función social de la propiedad como criterio rector, el TS ha mostrado una postura más protectora del contenido esencial del derecho de propiedad, especialmente en relación la expropiación forzosa.

En la referida sentencia de 27 de octubre de 1979, el TS ya señalaba que el contenido del art. 33 CE era continuista con la legislación previa, como los arts. 348 y 349 CC, que definen la propiedad como el derecho de gozar y disponer de un bien sin más limitaciones que las establecidas por la ley. Desde este prisma, el TS ha definido que cualquier intervención legislativa que

19. En STC de 26 de marzo de 1987, n.º 37/1987, F. j. 2 *(Tol79.746)* se señalaba que «la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae». En este sentido, refiriéndose a la anterior, encontramos las SSTC de 17 de julio de 2003, n.º 152/2003, F. j. 5 *(Tol295.208)*; de 18 de noviembre de 2004, n.º 204/2004, F. j. 5 *(Tol516.654)* y de 7 de noviembre de 2005, n.º 281/2005, F. j. 7 (*Tol756.165)*.

20. Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2018): p. 1148.

21. STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de octubre de 1979, Considerando 5 *(Tol975.442)*.

afecte al contenido esencial del derecho de propiedad debe estar respaldada por una justificación clara y precisa en términos de utilidad pública o interés social. Además, ha advertido el Alto Tribunal de la necesidad de que el proceso expropiatorio se acompañe de las correspondientes garantías indemnizatorias, como lo subraya la jurisprudencia consolidada de esta materia. En este sentido, las diferencias entre los dos tribunales son evidentes: mientras que el TC pone el foco en la función social como limitación legítima, el TS insiste en que esa delimitación no puede vaciar de contenido el derecho de propiedad sin que exista una expropiación formal, que además debe cumplir con los requisitos de indemnización justa y proporcional.

Precisamente, la problemática no es otra que llegar a ser capaces de identificar el alcance y los límites de la función social en la propia configuración del derecho de propiedad privada, pues, aunque puede observarse que son numerosos los derechos y los deberes, incluso únicamente de relevancia patrimonial que recoge nuestra carta magna de 1978, solo de la propiedad privada y de la herencia se confirma la exigencia de proclamar su «función social».

4. Análisis crítico: función social de la propiedad y su impacto en el derecho privado

Conocido lo precedente, por tanto, resulta preceptivo establecer la determinación de los ya anunciados límites que han de ser establecidos sobre la intervención del legislador en la configuración del derecho de propiedad privada, debiéndose apoyar, este último, en la función social. Función social que se une a la utilidad pública para definir de manera inexcusable el contenido de la propiedad que vendría a recaer sobre cada categoría o tipo de bienes, esto es, una doble concepción de la propiedad privada, por un lado, como derecho individual y, por otro, como nos recuerda el Tribunal Constitucional en su sentencia 141/2014, de 11 de septiembre, con remisión a la ya citada sentencia 37/1987, de 26 de marzo, como institución[22].

En un segundo momento, interesa concretar cuándo aquella delimitación relativa al contenido del derecho de propiedad, que encuentra en el momento presente su base y apoyo en la función social, se convierte en una privación del citado derecho, conduciendo, por tanto, esta situación a todas luces a un caso que deba ser calificado como una expropiación. Tal ha sido la con-

22. A este respecto la STC de 11 de septiembre de 2014, n.º 141/2014, F. j. 9 *(Tol4.517.084)*, manifestaba que «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».

troversia surgida que el TC ha procurado establecer un cierto vínculo entre los dos problemas de interpretación aludidos, permitiendo así, siguiendo a Rodríguez de Santiago, que en última instancia la barrera existente entre los arts. 33.2 y 33.3 CE, respectivamente, sobrepasa los límites de su contenido sustancial, con la excepción de que se produzca la indicada indemnización que apunta el art. 33.3 CE. Pues ha de pensarse, en este punto, en la figura del legislador que viene a regular el contenido de la propiedad y no para otros supuestos en los que se produce la intervención del poder público estatal en la propiedad, viniendo a concurrir, en atención al art. 53.1 CE, con aquella que limita en su participación al mismo legislador que interviene en el contenido del art. 33.1 CE[23].

Parece, consecuentemente, de lo enunciado, que, bajo el paraguas de la denominada función social, tiene permitido el legislador entrar a delimitar aquel derecho de propiedad, pero con la no menos importante circunstancia de tener presente, para el caso de que se afecte con la indicada delimitación a su contenido esencial, la puesta en marcha del mecanismo de garantía expropiatoria, lo que supone en la práctica que dicha intervención solo es viable si se produce la debida indemnización. Una lectura detenida de esta idea parece que nos evoca a pensar que el auténtico alcance de la propiedad privada ha de reducirse a la existencia de una indemnización resultado de una eventual expropiación. A este respecto, nos señalará Baño León, que la garantía de aquello que se conoce como contenido esencial no debe equivocarse indefectiblemente con la llamada garantía expropiatoria, porque para ese supuesto la garantía proporcionada por el art. 53.1 CE, respecto del art. 33.3 CE, resultaría prescindible[24].

Llegados este punto debe ponerse de manifiesto que nuestro ordenamiento jurídico contempla que la privación de la titularidad de un determinado bien o un derecho concreto no queda sometida únicamente a la mera percepción de su correspondiente indemnización. Así, el art. 33 CE, como ocurre con el art. 349 CC, la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa[25] (en adelante. LEF) y el Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa[26], establece la obligación además de que exista la concurrencia de «causa justificada de

23. Rodríguez de Santiago, J. M.ª (2018): p. 1149. Señala el art. 53.1 CE que «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)».

24. Baño León, J. M.ª (2008): p. 1785.

25. Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. Boletín Oficial del Estado, 17 de diciembre de 1954, n.º 351, pág. 8261.

26. Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. Boletín Oficial del Estado, 20 de junio de 1957, n.º 160, pág. 443.

utilidad pública o interés social». Sin embargo, en la práctica, parece que la propia intervención legislativa que se apoya en la función social ya vendría a cumplir el indicado requerimiento[27].

Debe indicarse, que el tratamiento de la función social de la propiedad en la doctrina y jurisprudencia plantea importantes interrogantes sobre la naturaleza y límites del derecho de propiedad en el Estado social y democrático de Derecho. La postura del TC, que otorga al legislador un amplio margen de maniobra para definir los contornos de la propiedad en función de la utilidad pública o interés social, ha suscitado críticas desde sectores doctrinales que ven en ello una erosión de las garantías clásicas del antedicho derecho.

Por tanto, consecuencia de lo anterior, es preciso determinar si toda aquella intervención legislativa que se encuentre apadrinada por la función social es «causa justificada de utilidad pública o interés social», porque de serlo, la mentada intervención legislativa que supondría la privación, daría paso a la expropiación, pero *a contrario sensu*, en esta intervención se percibiría una ausencia de justificación, sobrepasando los límites establecidos por el texto constitucional y, consecuentemente, en absoluto sería necesario que sea articulada como una expropiación.

Debemos remitirnos, para ejemplificar esa situación, a la Sentencia del TC 116/2019, de 16 de octubre[28], que viene a desestimar un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca[29]. Decir que el recurso ponía en cuestión que concurriera una causa que legitimara cualquier tipo de medida de carácter expropiatorio, por el impacto que las rutas supondrían en fincas de naturaleza privada.

Vendría a considerar el TC que los poderes públicos podrían ser facilitadores de la práctica de la actividad de senderismo para los usuarios, lo que permite visualizar la relación que aparece con la ordenación territorial y el turismo. Finalmente, se exponen una sucesión de fines públicos que guardan cierta conexión con el interés general.

---

27. A este respecto, Baño León, J. M.ª (2008): p. 1786, nos recuerda que la función social de la propiedad no permite en sí misma la expropiación, salvo, por supuesto, que exista una razón lo suficientemente cualificada.

28. Decía la STC de 16 de octubre de 2019, n.º 116/2019, F. j. 3 *(Tol7.569.628)*, que «La *causa expropiandi* es el fin de utilidad pública o interés social que en cada caso declara el legislador. Es una de las garantías de toda expropiación». Para continuar argumentado que: «en la medida en que la expropiación esté fundada en un fin público o social, ninguna lesión del contenido esencial del derecho de propiedad se producirá, ya que ese contenido no exige, ni conlleva, ineludiblemente, el que la declaración de utilidad pública o interés social se encuentre previa y genéricamente amparada en una ley general que contenga una tipificación o catálogo tasado de los fines legitimadores de la expropiación».

29. Ley 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca. Boletín Oficial del Estado, 28 de enero de 2019, n.º 24, pág. 7386.

Somos conscientes, tras el anterior análisis, del amplio margen que se le concede al legislador. A parte de eso, el vínculo entre expropiación y función social parece, en principio, que encuentra su materialización en los arts. 71 y ss. LEF, ya que estos vienen a ocuparse de la expropiación que se produce por incumplimiento de la función social de la propiedad[30].

Consecuentemente, para el supuesto de que una determinada Ley venga a declarar que un cierto tipo de bienes satisface una función social y siempre que el propietario la incumpla, quedaría justificada la expropiación por ese incumplimiento por causa de interés social. Cabría recordar, como ejemplos de esta última cuestión la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los Organismos dependientes del mismo[31] y Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables[32].

Finalmente, el problema reside en que, con la legislación de expropiación forzosa, la declaración de obligación de cumplimiento de una función social reviste un carácter de excepcionalidad. En esta línea, García de Enterría y Fernández, apuntaban que la utilización de este tipo de expropiación, salvando las dos excepciones existentes en materia urbanística y agraria, destaca por ser más bien escasa, tanto a nivel legal o formal como, particularmente a nivel práctico, aunque también advertían que la acreditación del principio de la función social de la propiedad a través de la Constitución puede servir para extender la aplicación de esta significativa técnica expropiatoria[33].

IV. Conclusión final

El examen del art. 33 CE pone de manifiesto un delicado equilibrio entre la protección del derecho de propiedad privada y la defensa de los intereses colectivos a través de la función social de la propiedad.

---

30. En particular, manifiesta el art. 71 LEF que: «Existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar con arreglo a las Leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esta directiva».

31. Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los Organismos dependientes del mismo. Boletín Oficial del Estado, 4 de abril de 1977, n.º 80, pág. 7513.

32. Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables. Boletín Oficial del Estado, 23 de noviembre de 1979, n.º 281, pág. 27054.

33. En este sentido, en relación con la expropiación forzosa y, en particular, en atención a la potestad expropiatoria y a la garantía patrimonial en la expropiación, el supuesto de las expropiaciones especiales, nos remitimos a García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2022): pp. 232-378.

La interpretación del artículo 33 CE apartado segundo por parte del TC ha contribuido a consolidar una visión en la que el derecho de propiedad está intrínsecamente ligado a su función social, lo que permite una mayor intervención estatal en su configuración. El TS, en contraste, ha mostrado un enfoque más proteccionista, defendiendo el contenido esencial del derecho de propiedad frente a injerencias excesivas del legislador, exigiendo que cualquier delimitación significativa se articule mediante un proceso expropiatorio con todas las garantías. En este sentido, la expropiación forzosa, contemplada en el artículo 33.3 CE, constituye una medida de carácter excepcional, sujeta a estrictos requisitos de utilidad pública, interés social y una indemnización justa.

Al incorporar la función social como un criterio limitador, se legitima la intervención pública, por ejemplo, sobre los bienes inmuebles en situaciones donde se prioricen intereses generales. Este enfoque ha derivado en un marco regulatorio en el que el derecho de propiedad, lejos de ser absoluto, se subordina a consideraciones de utilidad pública y justicia social. Sin embargo, este proceso provoca tensiones entre los intereses privados y públicos. Así, el reconocimiento de la función social como un factor que delimita el derecho de propiedad ha suscitado diversas interpretaciones doctrinales, que varían entre enfoques más flexibles y otros más restrictivos en cuanto al contenido de este derecho se refiere.

En definitiva, el artículo 33 CE sigue siendo un tema central tanto en el ámbito doctrinal como en la práctica jurídica. El creciente protagonismo de las políticas de vivienda social, las restricciones urbanísticas y las intervenciones en favor de la sostenibilidad ambiental parecen apuntar hacia una redefinición del derecho de propiedad, en la que el interés común prevalece sobre el derecho individual. Aunque dichas medidas se justifican en función del bienestar colectivo, plantean interrogantes sobre el futuro de la propiedad privada en el contexto de un Estado social y democrático de Derecho.

V. Bibliografía

Baño León, **José María** (2008): «El contenido esencial de la propiedad privada en el contexto europeo», en AA.VV., *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo*, vol. II. Universidad de Zaragoza-Ibercaja-Caja Inmaculada-El Justicia de Aragón-Cortes de Aragón-Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 1781-1796.

Barcelona Llop, **Javier** (2013): *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Cruz Villalón, **Pedro** (1989): «Formación y evolución de los derechos fundamentales», *REDC*, núm. 25, pp. 35 y ss.

García de Enterría, **Eduardo** y **Fernández**, **Tomás Ramón** (2022): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II. 17.ª edición, ed. Civitas Thomson Reuters, Madrid.

Irti, **Natalio** (1992): *La edad de la descodificación*, ed. Bosch, Barcelona.

Jiménez Horwitz, **Margarita** (2001): «La protección del derecho de propiedad en el marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex Rey de Grecia y otros c. Grecia)», *DPyC*, núm. 15, pp. 239-264.

López y López, **Ángel Manuel** (1988): *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, ed. Tecnos, Madrid.

López y López, **Ángel Manuel** (2020): «¿Un nuevo paradigma jurídico del mercado tras la crisis?», *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 28, pp. 112-141.

Mazzù, **Carlo** (1983): *Proprietà e società pluralista*, ed. Giuffrè, Milano.

Montés Penadés, **Vicente Luis** (1980*): La propiedad privada en el sistema del Derecho Civil contemporáneo*, ed. Civitas, Madrid.

Rey Martínez, **Fernando** (1994): *La propiedad privada en la Constitución española*, ed. Boletín Oficial del Estado y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Ribot Igualada, **Jordi.** (1994): «La garantía constitucional del dret a la propietat privada», *DPyC*, núm. 3, pp. 203-234.

Rodríguez de Santiago, **José María** (2018): «Artículo 33», en AA.VV., *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*. Fundación Wolters Kluwer-Boletín Oficial del Estado-Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 1147-1175.

Verdera Server, **Rafael** (2023): «*Pro propietate*. Notas sobre la configuración constitucional de la propiedad privada», *ADC*, núm. LXXVI -III, pp. 859-988.