

**INDEFINICION TEMPORAL Y DERECHO  
DE PROPIEDAD: A PROPOSITO  
DE LA SENTENCIA *BEYELER c. ITALIA*,  
DE 5 DE ENERO DE 2000**

Por

RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROBLEMA PLANTEADO DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.—III. REFERENCIA A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD.—IV. SITUACIÓN JURÍDICA DE INCERTIDUMBRE DEL PROPIETARIO Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL: 1. *Introducción*. 2. *Indefinición del plazo para el ejercicio de la potestad expropiatoria: la Sentencia de 22 de septiembre de 1982, caso Spottong y Lönnroth*. 3. *La larga duración de los procedimientos: la Sentencia de 16 de septiembre de 1996, caso Matos y Silva*.—V. (Sigue) LAS ENIGMAS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA FALTA DE ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL TIEMPO ADECUADO: SENTENCIA DE 5 DE ENERO DE 2000, *BEYELER c. ITALIA*: 1. *Sobre la existencia de una injerencia*. 2. *Sobre el respeto al principio de legalidad*. 3. *Sobre el fin de la injerencia*. 4. *Sobre la existencia de un justo equilibrio*. 5. *Conclusión*.—VI. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONVENIO EUROPEO: INDEFINICIÓN TEMPORAL Y CONTENIDO SUSTANCIAL DEL DERECHO: 1. *Consecuencias que se derivan de las consideraciones expuestas*. 2. *Aplicación en el Derecho español*. 3. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 10.2 de la Constitución establece que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

Dada la situación de este precepto en el texto constitucional, que antecede a la regulación de los derechos y libertades que la Constitución reconoce y a los que califica con carácter general de «fundamentales», ha de entenderse que este precepto incluye al derecho de propiedad.

De esta forma puede afirmarse que el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, Convenio Europeo de Derechos Humanos) y su Protocolo 1.º, así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, son de aplicación, en lo pertinente, para interpretar los problemas que suscita el derecho de propiedad que «reconoce» el artículo 33 de la Constitución.

Uno de estos problemas es el de determinar en qué medida el tiempo incide en la sustancia del derecho de propiedad, es decir, si la «paralización» o «congelación» en el tiempo de facultades de derecho de propiedad incide en la sustancia del derecho o, en términos de la Constitución española, en el «contenido esencial» del derecho de propiedad.

## II. EL PROBLEMA PLANTEADO DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

El artículo 33 de la Constitución regula el derecho de propiedad en los siguientes términos:

- «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 o derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.»

Este precepto, como es sabido, ha dado lugar a una serie de problemas conectados con la distribución del poder del Estado en sentido horizontal y en sentido vertical, como son, entre otros, los siguientes:

- la interpretación de este artículo en conexión con el artículo 53.2 de la Constitución [«sólo por Ley que en todo caso deberá respetar su contenido esencial podrá regularse el ejercicio de tales derechos (...)»] ha dado lugar a que se haya interpretado la Constitución en el sentido de que establece una reserva relativa de Ley (Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía).
- también se ha entendido que el Estado tiene competencia para establecer un estatuto jurídico básico del derecho de propiedad al amparo del artículo 149.1.1.º de la Constitución, que habrá de ser respetado por las leyes sectoriales de las Comunidades Autónomas (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto Refundido de la Ley estatal del Suelo de 1992).
- y también se ha considerado por el Tribunal Constitucional el alcance de las competencias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas en cuanto inciden sobre el derecho objeto de regulación, partiendo, como ya había puesto de relieve la doctrina civilista, de la ruptura del carácter unitario del derecho de propiedad (ya no hay propiedad, sino propiedades), que conecta con la función social del derecho de propiedad, que es distinto para cada tipo de bienes (Sentencia 37/1987, citada).

Pero al lado de estas importantes cuestiones de carácter competencial, y precisamente por la ruptura de la consideración unitaria del derecho de propiedad, es más difícil encontrar en la jurisprudencia constitucional la consideración de algunas cuestiones de fondo que suscita el derecho de propiedad con carácter general, como son las que se indican a continuación.

La Constitución «reconoce» el derecho de la propiedad y establece que el legislador ha de respetar su contenido esencial. Pero ¿en qué consiste ese «contenido esencial»? ¿Es un concepto cualitativo o cuantitativo? ¿El contenido esencial consiste en un contenido mínimo por debajo del cual se produce la privación en todo o en parte del derecho de propiedad?

Y si estos problemas se plantean desde la configuración de un modelo estático, la cuestión se complica si efectuamos esta consideración desde una perspectiva dinámica, si introducimos el factor tiempo. ¿Qué sucede cuando al «delimitar» el contenido del derecho de propiedad se disminuye el contenido que se venía ejerciendo con anterioridad con arreglo a Derecho? ¿Qué sucede cuando los poderes públicos ya han delimitado el contenido del derecho de propiedad de conformidad con su función social y al cabo del tiempo establece una nueva delimitación con un contenido inferior? ¿Existe en estos casos derecho de indemnización?

Junto a estas cuestiones que han sido objeto de consideración por el legislador (así, p. ej., en la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y, en general, en la legislación urbanística), se suscitan otras quizá más sutiles que sólo en parte han sido consideradas, dado que la regulación legal no se refiere al derecho de propiedad en general, sino —dada la ruptura de la concepción unitaria de este derecho— al derecho de propiedad objeto de la regulación sectorial de que se trate.

De entre estas cuestiones, planteamos la siguiente: ¿puede el legislador adoptar medidas que den lugar a la suspensión indefinida de facultades reconocidas como propias del derecho de propiedad? Y aun en el supuesto de que tal suspensión no se produzca de forma expresa, ¿puede el legislador adoptar medidas que, aun sin decirlo explícitamente, den lugar a una situación de incertidumbre acerca de las facultades que en la práctica puede ejercitar el propietario? Y aun cuando el legislador no adopte estas medidas, ¿puede la Administración producir esta incertidumbre con su inactividad o con la lentitud de su actuación? ¿Qué juicio merecen estas actuaciones desde una perspectiva constitucional?

Para responder a estas cuestiones con carácter general es necesario remontarse en lo posible a una consideración abstracta, de carácter principal, sin perjuicio de su posterior aplicación a cada tipo de propiedad; y a tal efecto resulta ilustrativa la jurisprudencia establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación al derecho de propiedad.

### III. REFERENCIA A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD

El Convenio Europeo de Derechos Humanos, junto con sus Protocolos 3.º y 5.º (que modificaban algunos de sus artículos), fue firmado por España el 24 de noviembre de 1977, y ratificado por Instrumento de 26 de septiembre de 1979 («BOE» de 10 de octubre de 1979).

Además, y por lo que afecta al objeto de este trabajo, debe señalarse que también se ha ratificado el Protocolo 1.º (Instrumento de Ratificación de 2 de noviembre de 1990).

Pues bien, el Protocolo 1.º incluye en su artículo 1 el derecho de propiedad, que, en consecuencia, pasa a estar comprendido entre los derechos y libertades reconocidos en el Convenio. Dicho artículo dice así:

«Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas en la Ley y los principios generales del derecho internacional.

Las disposiciones precedentes no menoscaban los derechos de los Estados a poner en vigor las leyes que consideren necesarias para reglamentar el uso de los bienes conforme al interés general o para asegurar el pago de los impuestos o de otras contribuciones o de multas.»

Según la jurisprudencia del Tribunal (Sentencia, entre otras, 567/1995, de 23 de noviembre, caso *Pressos Compañía Naviera, S.A.*), el artículo 1, que garantiza el derecho de propiedad, contiene tres normas distintas: la primera, que se encuentra en la primera frase del número 1 y reviste un carácter general, enuncia el principio del respeto a la propiedad; la segunda, situada a continuación, contempla la privación de la propiedad y la subordina a ciertas condiciones; y la tercera, establecida en el número 2, reconoce a los Estados contratantes el poder, entre otros, de reglamentar el uso de los bienes conforme al interés general. La segunda y la tercera, que contienen supuestos de incidencia en el derecho de propiedad, deben interpretarse a la luz del principio consagrado por la primera.

A partir de esta consideración de carácter general acerca del contenido del precepto, el Tribunal ha considerado en múltiples Sentencias, entre las que citamos algunas significativas, las diversas cuestiones que plantea, como son:

- la determinación del concepto de «bien» (S. 567/1995, cit.);
- el margen de apreciación de los poderes públicos (S. 567/1995, cit.);
- el concepto de utilidad pública (S. 567/1995, cit.);
- la existencia o no de expropiaciones de hecho (S. 24-9-1982, caso *Sporrong y Lönnroth*);

- la posibilidad de establecer injerencias en el derecho de propiedad, siempre que se observe un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo (S. 23 de abril de 1996, as. *Phocas c. Francia*);
- la observancia de un criterio de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido (Sentencia, entre otras, de 5 de enero de 2000, as. *Beyeler c. Italia*);
- el respeto al principio de igualdad que el artículo 14 del Convenio regula con referencia al goce de los derechos y libertades reconocidos en el mismo (Sentencias, entre otras, de 21 de febrero de 1986, as. *James y otros*; de 18 de febrero de 1991, as. *Fredin*; de 29 de noviembre de 1991, as. *Piney Valley Developments Ltd. y otros contra Irlanda*; de 21 de febrero de 1997, as. *Van Raalte*; y de 29 de abril de 1999, as. *Chasagnou y otros c. Francia*).

Pero junto a estas cuestiones, y en conexión con las mismas, el Tribunal ha considerado también supuestos en los que por diversas razones se ha producido una situación de incertidumbre y precariedad del contenido del derecho de propiedad, bien por la falta de una regulación clara y precisa, bien por la actuación o la falta de actuación de la Administración.

En relación con estas cuestiones se han producido diversas Sentencias que han culminado con la Sentencia de 5 de enero de 2000, caso *Beyeler c. Italia*.

#### IV. SITUACIÓN JURÍDICA DE INCERTIDUMBRE DEL PROPIETARIO Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL

##### 1. *Introducción*

Para situar la Sentencia de 5 de enero de 2000 en la jurisprudencia del Tribunal, es necesario referirse brevemente a algunas Sentencias producidas con anterioridad, relativas a supuestos en que la Administración había situado al propietario en una posición jurídica de incertidumbre.

##### 2. *Indefinición del plazo para el ejercicio de la potestad expropiatoria: Sentencia de 22 de septiembre de 1982, caso Sporrong y Lönnroth*

Los herederos del señor Sporrong y la señora Lönnroth, ciudadanos suecos y propietarios de dos inmuebles en la ciudad de Estocolmo, se vieron afectados en su propiedad por el otorgamiento de determinados permisos de expropiación y de prohibiciones de construir.

La Ley sueca de 1917 no contenía disposición alguna sobre la duración del plazo durante el cual el expropiante debía entablar un proceso judicial dirigido a fijar una indemnización expropiatoria, y no establecía una regu-

lación en cuanto a la prolongación de la validez de los permisos de expropiación.

Los permisos acordados por la ciudad de Estocolmo lo fueron, en el caso de la sucesión Sporrang, por cinco años —medida prorrogada por tres años, después por cinco y finalmente por diez— y, en el caso de la señora Lönnroth, por diez años. En la práctica estuvieron en vigor durante veintitrés y ocho años, respectivamente.

Durante todo este período, dice el Tribunal, los demandantes permanecieron en una incertidumbre completa en cuanto a la suerte de su propiedad y no tuvieron derecho a que el Gobierno sueco tomara en consideración las dificultades que pudieran encontrar.

En la práctica, por el solo otorgamiento del permiso, el propietario ve restringidas considerablemente sus posibilidades de disponer de su inmueble, sea vendiéndolo, en uso, o haciendo una construcción en el mismo. Y también puede incidir o crear dificultades en orden a los gastos de mantenimiento o de modernización.

Además, el Tribunal constata que la existencia de prohibiciones de construir durante este período ha acentuado las consecuencias perjudiciales de la duración de los permisos.

Pues bien, ante esta situación, la Corte entiende que se ha producido una injerencia en el derecho de propiedad que, si bien dejaba jurídicamente intacto el derecho de los interesados de disponer y usar de sus bienes, reducía en gran medida la posibilidad práctica de ejercerlo, por lo que se afectaba a la *sustancia misma del derecho de propiedad* de los demandantes que *devenía precario y revocable*.

Por otra parte, en cuanto a la justificación de la injerencia, la Corte afirma que en ausencia de una expropiación formal debe analizar, más allá de las apariencias, la realidad de la situación litigiosa (y remite, *mutatis mutandi*, a la Sentencia *Van Droogenbroeck*, de 24 de junio de 1982). El *Convenio pretende proteger derechos «concretos y efectivos»* (*arrêt Airev*, de 9 de octubre de 1979), por lo que es necesario determinar si la situación producida equivale a una expropiación de hecho.

En definitiva, la Corte estima que los efectos de las medidas en cuestión no se pueden asimilar a una privación de la propiedad, dado que los demandantes han podido continuar con el uso de los bienes y ha subsistido la posibilidad de venderlos. En la práctica, lo que se ha producido es la disminución de la disponibilidad de los bienes, que resulta de las limitaciones al derecho de propiedad, devenido precario, y de las consecuencias en orden al valor de los bienes.

Lo que ha sucedido es que combinadas las dos series de medidas —permiso de expropiación y prohibición de construir— han creado una situación que ha roto el justo equilibrio que ha de reinar entre la salvaguarda del derecho de propiedad y las exigencias del interés general: la sucesión Sporrang y la señora Lönnroth han soportado *una carga especial y exorbitante* que sólo habría podido ser legítima si hubieran tenido la posibilidad de reclamar que se abreviaran los plazos o de pedir una indemnización, lo que excluía la legislación sueca de la época.

En conclusión, el Tribunal estimó que se había producido una violación del artículo 1 del Protocolo 1.º del Convenio.

3. *La larga duración de los procedimientos: Sentencia de 16 de septiembre de 1996, caso Matos y Silva*

En la Sentencia de 16 de septiembre de 1996, el Tribunal reitera la doctrina de la Sentencia *Sporrong y Lönnroth*, en un caso en el que el Gobierno portugués decidió crear una reserva natural en terrenos poseídos por la Compañía Matos y Silva, adoptando una serie de medidas que restringían el uso de la finca, así como la posibilidad de su expropiación en cualquier momento.

El Tribunal entendió en este caso que el artículo 1 del Protocolo 1.º había quedado vulnerado, porque los derechos de uso y disfrute de las posesiones de los demandantes se habían visto reducidos en la práctica, de tal forma que las medidas habían afectado a la esencia de este derecho puesto que tres de ellas reconocían la licitud de una posible expropiación y las otras dos restringían el uso de los terrenos. De tal forma que *durante trece años los actores no supieron con certeza el destino de sus propiedades* y, por tanto, el *derecho* sobre las mismas había sido *precario*; y, por otro lado, los recursos existentes para oponerse a las medidas no fueron efectivos en la práctica.

En definitiva, el Tribunal entiende que los demandantes han debido soportar una *carga especial y exorbitante* que ha roto el justo equilibrio que debe reinar entre las exigencias del interés general y la salvaguarda del derecho respecto a los bienes.

Hacemos notar que uno de los elementos que toma en consideración el Tribunal es *la larga duración de los procedimientos litigiosos*, que no puede calificarse de «razonable», por lo que el Tribunal entiende que se ha producido una vulneración del artículo 6.1 del Convenio.

V. (Sigue) LAS EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA FALTA DE ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL TIEMPO ADECUADO:  
SENTENCIA DE 5 DE ENERO DE 2000, *BEYELER c. ITALIA*

Los antecedentes de esta Sentencia son complejos, pero, en síntesis, y a los efectos que ahora interesan, basta con señalar que se trata de un supuesto en el que el Estado ejerce su derecho de adquisición preferente de un cuadro de Van Gogh, «Le jardinier» (realizado en Saint Rémy de Provence en 1889), con motivo de la venta del mismo. La cuestión se plantea porque la enajenación se produce en 1977, el Estado italiano tiene conocimiento completo de todos los datos de la venta en 1983 y ejerce su derecho en 1988.

El Tribunal aplica el mismo esquema que en otras Sentencias anteriores para determinar si se ha observado el artículo 1 del Protocolo 1.º, si

bien subraya las exigencias del principio de legalidad y la necesidad de que, de cara a una cuestión de interés general, los poderes públicos actúen en tiempo útil, de manera correcta y con la mayor coherencia.

En definitiva, los extremos que considera la Sentencia, y que vamos a exponer de forma sucinta, son los siguientes: 1. Sobre la existencia de una injerencia. 2. Sobre el respeto al principio de legalidad. 3. Sobre el fin de la injerencia. 4. Sobre la existencia de un justo equilibrio. 5. Conclusión.

### 1. *Sobre la existencia de una injerencia*

El Tribunal considera que el ejercicio del derecho de adquisición preferente por el Ministerio de Patrimonio Cultural ha constituido, sin ninguna duda, una injerencia en el derecho del adquirente respecto de sus bienes. Y que para ser compatible con la norma general enunciada en la frase primera del artículo 1, una tal injerencia debe observar un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo (S. *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*). Y, por otra parte, la necesidad de examinar la cuestión del justo equilibrio,

«ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence a respecté le principe de la légalité et n'était pas arbitraire» (S. *Latridis c. Grecia*).

De esta forma, la observancia del *principio de legalidad* constituye una exigencia previa, dado que sólo el respeto al mismo permite entrar en la consideración de si se ha observado un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los derechos fundamentales del individuo.

### 2. *Sobre el respeto al principio de legalidad*

La legalidad, dice el Tribunal, constituye una condición primordial de la compatibilidad de una medida de injerencia con el artículo 1 del Protocolo 1.º.

Ahora bien, por lo que aquí interesa, el Tribunal establece que *el principio de legalidad significa la existencia de normas de Derecho interno suficientemente accesibles, precisas y previsibles* (S. *Hentrich c. Francia*, de 22 de septiembre de 1994).

Se trata de una cuestión importante. El principio de legalidad, al menos cuando incide sobre un derecho como es el de propiedad, no significa únicamente que exista una norma previa, de conformidad con el Derecho interno, sino que esta norma ha de ser suficientemente accesible, precisa y previsible.

Esta exigencia de «previsión» significa que *la norma ha de ser clara, de tal forma que no coloque al titular del derecho en una situación de incerti-*

*dumbre*. Y esta falta de claridad es justamente la que se produce en la Ley italiana.

### 3. *Sobre el fin de la injerencia*

En relación con este precepto, el Tribunal *razona* que toda injerencia en el disfrute de un derecho o libertad reconocido por el Convenio debe perseguir un fin legítimo. En relación al derecho de propiedad, establece que el principio del «justo equilibrio» inherente al artículo 1 del Protocolo, que ha de reinar entre la salvaguarda del derecho de propiedad y las exigencias del interés general, supone la existencia de un interés general de la comunidad; y considerando la íntima conexión de las diferentes normas incorporadas al artículo 1 del Protocolo, concluye que la injerencia ha de perseguir un fin de utilidad pública.

Aplicando estas ideas al caso que es objeto de enjuiciamiento, la Corte considera que el control del mercado de obras de arte por el Estado constituye un fin legítimo en el marco de la protección del patrimonio artístico y cultural de un país, y que las autoridades nacionales disponen de un cierto margen en la apreciación de lo que constituye el interés general de la comunidad.

### 4. *Sobre la existencia de un justo equilibrio*

La determinación de si existe un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la salvaguarda de los derechos fundamentales del individuo, que se traduce en la necesidad de una relación razonable de proporcionalidad entre los medios ampliados y la finalidad perseguida, exige un examen global de los diferentes intereses en presencia, lo que puede requerir un análisis del comportamiento de las partes en el litigio, incluidos los medios empleados por el Estado y su aplicación.

Al examinar el comportamiento de las partes, el Tribunal establece que la enajenación del cuadro se produjo en 1977; que el Estado italiano fue informado en 2 de diciembre de 1983 de que la *Peygy Guggenheim Collection* de Venecia tenía la intención de adquirir el cuadro. Y que, no obstante haber sido informado en 1983 del elemento que faltaba en la declaración de 1977, a saber, la identidad del comprador final, las autoridades italianas han esperado hasta 1988 para interesarse seriamente acerca de la propiedad del cuadro y de decidir ejercer su derecho de adquisición preferente.

Pues bien, el Tribunal considera que el amplio margen de manobra del que las autoridades han dispuesto en el marco de las disposiciones aplicables, tal y como han sido interpretadas por las jurisdicciones internas, así como la falta de claridad en la Ley, han ampliado la incertidumbre en perjuicio del demandante. Y añade que semejante situación ha permitido a las autoridades justificar en 1988 el ejercicio del derecho de ad-

quisición preferente, con una diferencia de tiempo muy importante en relación, de una parte, a la venta reputada irregular de 1977 y, de otra, al momento en que, a fines de 1983, las autoridades han tenido conocimiento de la identidad del comprador final. Como ha indicado la Corte de Casación italiana, el carácter permanente del derecho de adquisición preferente de la Administración sometía al derecho del vendedor a una limitación constante y entrañaba una *incertidumbre permanente* sobre la situación jurídica del bien.

## 5. Conclusión

El Tribunal estima que el Gobierno italiano no ha explicado de manera convincente por qué las autoridades italianas no han actuado a principios de 1984 de la forma en que lo han hecho en 1988. Por ello, reprochar en 1988 una irregularidad de la que las autoridades habían ya tenido conocimiento cinco años antes no parece justificado. A este propósito, dice el Tribunal, conviene poner de relieve que, *de cara a una cuestión de interés general, los poderes públicos tienen el deber de actuar en tiempo útil, de manera correcta y con la mayor coherencia.*

Esta situación ha permitido al Patrimonio Cultural adquirir un cuadro en 1988 por un precio sensiblemente inferior a su valor de mercado. Y teniendo en cuenta el comportamiento de las autoridades entre diciembre de 1983 y noviembre de 1988, la Corte estima que han obtenido un *enriquecimiento injusto* derivado de la incertidumbre que ha reinado y a la que han contribuido en gran medida. Dicho enriquecimiento no es conforme a la exigencias del justo equilibrio.

En definitiva, la Corte concluye que el demandante ha soportado una carga desproporcionada y excesiva, y que se ha producido una violación del artículo 1 del Protocolo.

## VI. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONVENIO EUROPEO: INDEFINICIÓN TEMPORAL Y CONTENIDO SUSTANCIAL DEL DERECHO

### 1. Consecuencias que se derivan de las consideraciones expuestas

De acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución, comentado al inicio del presente trabajo, las normas de la Constitución relativas al derecho de propiedad han de interpretarse de conformidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo.

El objeto específico de este trabajo es el estudio de un punto concreto, que es el relativo a la situación que se produce en los supuestos en que la regulación legal, la actividad o, en su caso, la inactividad de la Administración, o la larga duración de los procedimientos, dan lugar a una situación de indefinición o de precariedad en la posición jurídica del propietario.

En definitiva, se trata de proyectar la posición del propietario en el tiempo y de estudiar cómo el Ordenamiento Jurídico ha de producir una situación de certidumbre en un tiempo razonable en orden al contenido del derecho de propiedad de conformidad con su función social.

Partiendo de estas consideraciones, las conclusiones a que conduce la reflexión efectuada pueden sintetizarse en la siguiente forma:

a) La Constitución «reconoce» el derecho a la propiedad privada y a la herencia (art. 33.1).

b) Ello significa que existe un contenido del derecho de propiedad que corresponde a la naturaleza del mismo y que lo hace reconocible, y que, precisamente por ello, es «reconocido» por la Constitución.

c) Este contenido es el «contenido esencial», que no puede ser afectado por el legislador (art. 53.2), salvo mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3). Y este contenido, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, consiste en las facultades de uso, disfrute y disposición.

d) El contenido del derecho de propiedad en concreto ha de ser delimitado por el legislador y, de acuerdo con la Ley, por la Administración, de conformidad con la función social que cumpla la propiedad de que se trate (art. 33.2), dada la ruptura del concepto unitario del derecho de propiedad.

e) La regulación del derecho de propiedad ha de ser accesible, clara y previsible, de tal forma que no coloque al propietario en una situación jurídica de incertidumbre permanente o que exceda de un tiempo determinado, proporcionado al justo equilibrio que ha de existir entre las exigencias del interés general y el respeto a los derechos protegidos por el Convenio.

f) La ruptura de este equilibrio puede producirse por razones de carácter temporal, porque el Convenio protege que los derechos sean «concretos y efectivos» y no puramente teóricos. De ahí que el Tribunal examine si, más allá de las apariencias, se han producido supuestos que puedan calificarse de «expropiación de hecho» o de carga exorbitante.

g) En definitiva, y para mantener el equilibrio indicado:

- el legislador ha de establecer una regulación accesible, clara y previsible, que no coloque al propietario en una situación jurídica de incertidumbre, indefinida en el tiempo, que afecte a las facultades de uso, disfrute y disposición inherentes o su derecho de propiedad;
- la Administración ha de actuar en tiempo útil, de forma que evite que se produzcan por acción u omisión estas situaciones.

De no proceder de acuerdo con estos criterios, el legislador, o la Administración en su caso, vulneran el contenido esencial del derecho de propiedad.

## 2. Aplicación en el Derecho español

Naturalmente, las consideraciones expuestas son de aplicación en el Derecho español de conformidad con el artículo 10.2 de la Constitución, y constituyen un marco unitario, de carácter principal, que ha de ser observado de acuerdo con el sistema constitucional de distribución de competencias, tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas y por todas las Administraciones Públicas.

En este sentido, debe hacerse constar que el Estado sí ha sido consciente de esta situación, incluso antes de la Constitución, en relación con la necesidad de fijar un plazo para el ejercicio de la potestad expropiatoria por razones urbanísticas. Y así, ante la indefinición que presentaba la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, causa de gravísimos problemas (que puse de relieve en el libro *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, 1971, págs. 199 a 212), el legislador introdujo el actual artículo 69 en la reforma de 1975 y en el Texto Refundido de 1976, que regula la iniciación del expediente expropiatorio por ministerio de la Ley si transcurren determinados plazos, previa advertencia llevada a cabo por el propietario.

Y debe añadirse que, después de la Constitución, el Estado conserva la competencia para establecer un estatuto jurídico básico del derecho de propiedad, al amparo del artículo 149.1.1.º de la Constitución, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; competencia que ha ejercido en la Ley 8/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, cuyo estudio excede, obviamente, del objeto de este trabajo. No obstante, sí conviene señalar que el problema sigue sin resolverse en términos generales, como ha estudiado J. BARNES VÁZQUEZ en su libro *La propiedad constitucional. El Estatuto jurídico del suelo agrario*, Madrid, 1988.

En fin, conviene también hacer notar que las consideraciones expuestas hasta este momento pueden extrapolarse a otros derechos y libertades contenidos en el texto constitucional. En este sentido es paradigmática la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/1994, de 31 de enero, que dice así:

«Pero lo que no puede hacer el legislador es diferir “sine die”, más allá de todo tiempo razonable y sin que existan razones que justifiquen la demora, la regulación de una actividad, como es en este caso la gestión indirecta de la televisión local por cable, que afecta directamente al ejercicio de un derecho fundamental como son los reconocidos en el artículo 20.1.a) y d) CE, pues la ausencia de una regulación legal comporta, de hecho, como ha ocurrido en los supuestos que han dado lugar a los presentes recursos de amparo, no una regulación limitadora del derecho fundamental, sino la prohibición lisa y llana de aquella libertad que es ejercicio

de la libertad de comunicación que garantizan los apartados *a)* y *b)* del artículo 20.1 CE...»

### 3. *Conclusión*

En definitiva, y ésta es la conclusión del trabajo, el legislador y la Administración no pueden operar con modelos estáticos en que se prescinde del factor «tiempo». El tiempo existe, la vida de las personas físicas tiene una duración limitada, y el legislador y la Administración, por acción o por omisión, no pueden provocar situaciones de incertidumbre de duración indefinida.

