



QDL59

**ESTUDIOS**



A stylized tree graphic in shades of orange and red. The tree has a thick trunk and several branches with simple, oval-shaped leaves. The background is a light orange gradient.

QDI 59

**I.**  
**Sección**  
**monográfica.**  
**El acceso**  
**a la vivienda**

# Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ  
*Profesor emérito de Derecho Civil.  
Abogado*

## 1. El marco constitucional general

- 1.1. Las técnicas operativas de la función social
- 1.2. Función social de la propiedad y limitaciones a la libertad de contratar
- 1.3. La expropiación forzosa en la Constitución

## 2. Función social y libertad de contratar en el Proyecto de Ley. Una visión general

## 3. Bibliografía

### Resumen

El trabajo pretende formular algunas consideraciones sobre las medidas que inciden en la propiedad y en la disciplina del mercado, solo en cuanto afecten directamente a los derechos de los particulares, sin analizar los restantes contenidos del Proyecto. Al efecto indicado se desdobra en dos partes diferenciadas. La primera parte expone sucintamente el marco constitucional de referencia, poniendo de relieve que la garantía constitucional de la propiedad y la de la libertad de empresa tienen una dimensión común, aunque existen matices entre ambas. Dominada la primera por la idea de función social de la propiedad, se expone que esta, en cuanto sea expresión de intervenciones delimitadoras, no está sujeta a los imperativos de la expropiación forzosa, como sí lo estaría si supusiera intervenciones ablatorias. La diferencia entre aquellas y estas son el respeto de unas y el desconocimiento de las otras del llamado “contenido esencial”, respeto y reconocimiento apreciados a la luz

*Artículo recibido el 02/06/2022; aceptado el 12/06/2022.*

de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Con alguna acomodación, este planteamiento se puede trasladar a la libertad de empresa, y una de sus manifestaciones más potentes, la libertad de contratar. Se llama la atención sobre que cuando la intervención se haga a través de instrumentos normativos generales se corren riesgos de inconstitucionalidad si las medidas se predicán de todos los destinatarios de aquellos, sin operar discriminación alguna entre ellos. La segunda parte analiza, y solo en cuanto incidan sobre los particulares, las medidas del Proyecto de Ley. Este es vacío en gran medida por referirse a normas futuras de contenido indeterminado. A esta falta de concreción se une una elevada deficiencia técnica y redaccional. Estas circunstancias impiden un juicio de constitucionalidad sobre muchas disposiciones de la Ley. En el único punto donde hay más concreción es en la limitación del precio del alquiler, que en principio se considera constitucional si obsequia la proporcionalidad, razonabilidad y adecuación de la medida, pero este juicio resulta dudoso dada la casi absoluta indiscriminación de los destinatarios de esta. El Proyecto desconoce absolutamente la expropiación forzosa, por un lado como si diera por supuesto que todas sus intervenciones en la propiedad o la libertad de contratar fueran meramente delimitadoras, y por otro, renunciando a la utilización de la figura, bien como instrumento directo de políticas de vivienda, bien como sanción al incumplimiento de los deberes que impone el Proyecto mismo. En consecuencia, este es de modestos propósitos, pese a los alardes retóricos.

Palabras clave: *propiedad; función social; libertad de contratar; contenido esencial; expropiación forzosa; proporcionalidad; razonabilidad; adecuación; limitaciones de renta; posible inconstitucionalidad por indiscriminación de los destinatarios de las medidas.*

***Private property and market regulation in the draft legislation on the right to housing***

### **Abstract**

*The article carries out some considerations on the measures that affect private property and market regulation, only insofar as they directly affect the rights of individuals, without analyzing the remaining contents of the draft. Thus, the article is divided into two*

*parts. The first part succinctly sets out the constitutional framework of reference, pointing out that the constitutional guarantee of private property and freedom of enterprise have a common dimension, although there are differences between the two fundamental rights. Private property is dominated by the idea of its social function, and this function covers public action on limiting private property without considering these limitations as compulsory expropriations. The difference between limitations and expropriations is related to the respect of the “essential content” of the fundamental right, which is determined considering the principles of reasonableness, proportionality, and appropriateness. This approach can be similarly transferred to freedom of enterprise, and to one of its most relevant manifestations, freedom of contract. It should be highlighted that if public intervention is made through general regulatory instruments there is a risk of unconstitutionality if the measures are applied to all kinds of people without differentiating between persons. The second part of the article analyzes measures of the draft legislation only insofar as they affect individuals. There is ambiguity because these measures refer to future rules of indeterminate content. This lack of specificity is exacerbated by a high degree of technical and drafting deficiency. These circumstances do not allow a judgment on the constitutionality of many of the provisions of the draft legislation. There is only a certain degree of specificity regarding the limitation of the price of rent, which in principle is considered constitutional if the measure is proportionate, reasonable and adequate, but this judgment is doubtful given the almost absolute indiscrimination of the recipients of the measure. The draft legislation completely ignores compulsory expropriation. On the one hand, it takes for granted that all public intervention in private property or freedom of contract entails a mere limitation of the fundamental rights. On the other hand, the draft legislation does not use that tool, either as a direct instrument for housing policies or as a sanction for non-compliance with the duties imposed by the draft itself. Consequently, the draft legislation is a modest proposal, despite the rhetorical boasts.*

**Keywords:** private property; social function of private property; freedom of contract; essential content; expropriation; proportionality; reasonableness; appropriateness; rent limitations; possible unconstitutionality because of not differentiating between the recipients of the regulatory measures.

## 1

**El marco constitucional general**

El 18 de febrero del presente 2022 fue publicado por el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda, y comenzó su tramitación en la Comisión de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, dotada para el caso de competencia legislativa plena. Con independencia de la retórica de la Ley (por cierto abundantísima, y muchas veces de escaso contenido normativo, un tanto declamatoria –sobre todo la larguísima Exposición de Motivos–, llena de redundancias, amén de escasa elegancia sintáctica), su objetivo es regular el derecho a la vivienda que consagra el artículo 47 de la Constitución, estableciendo las condiciones básicas que garantizan su ejercicio para todo el país, y regulando políticas públicas y limitaciones de distinto tipo a las titularidades jurídico-privadas. Objeto del presente trabajo es dar cuenta de en qué modo estas resultan afectadas y en qué medida dicha afectación se ajusta a los parámetros constitucionales. El cumplimiento de ese objeto necesita de toda una serie de precisiones que a continuación siguen.

La primera de ellas consiste en salir al paso de toda una serie de consideraciones fundamentalistas sobre la naturaleza del derecho a la vivienda, presentes en la retórica de la Ley, como, por ejemplo, llamarlo “derecho humano fundamental”. Como ciudadanos nos apercebimos del gravísimo problema de la vivienda en España, que condena a muchas personas a una existencia humana de bajísima calidad, a veces ninguna. Bienvenidas sean todas las políticas públicas que ataquen el problema. Ahora bien, el diseño constitucional, aunque no deja de considerar la vivienda digna y adecuada como un bien esencial, lo ha incluido (artículo 47 de la Constitución) entre los principios rectores de la política económica y social (artículos 39 a 52 de la Constitución). En consecuencia, no es ni siquiera un derecho, pues aunque se impone su reconocimiento, respeto y protección por todos los poderes públicos (artículo 53.3 de la Constitución), carece de acción, salvo la que la legislación de desarrollo pudiera reconocerle<sup>1</sup>.

Como es obvio, las intervenciones de los poderes públicos en el ámbito de los derechos de los particulares afectan esencialmente a la propiedad privada (artículo 33 de la Constitución) y a la libertad de empresa, y en este último caso, a uno de sus principales instrumentos, la libertad de contratar; y

---

1. Como es sabido, esa accionabilidad no es nada fácil de conseguir en los llamados derechos de “tercera generación” o “derechos sociales”, entre los que estaría, entre otros, el derecho a la vivienda.

de ambos también hay que predicar sin ambages, soflamas ideológicas aparte, que tampoco son derechos fundamentales, por la misma razón que no lo es el derecho a la vivienda digna y adecuada: carecen de acción, aunque tengan el plus de la garantía de su contenido esencial, lo que los convierte en “garantías institucionales”. Dicho directamente, los desarrollos legislativos del derecho a la vivienda son perfectamente legítimos si delimitan las titularidades, con respeto de su contenido esencial, o si las limitan más allá del mismo, pero en este caso, con el instrumento de la expropiación forzosa. En la práctica, este es el cabo de las tormentas de toda intervención pública sobre los derechos de los particulares.

Todo lo anterior –me parece– es suficientemente conocido y generalmente compartido<sup>2</sup>, pero merece una explicación más compleja y unitaria, desde un concepto ya aceptado generalmente, y es el de “Constitución económica”.

La arquitectura esencial del concepto “Constitución económica” está constituida por los artículos 33, 38, 52 y 128 de la Constitución, de los que se predica un juego conjunto, no siempre fácil de armonizar para una concreta aplicación, dado el diverso “aliento histórico” de aquellos (los debates constituyentes así lo demuestran), que se refleja en su diverso encuadre, valoración y nivel de protección<sup>3</sup>. Siempre dentro de esa arquitectura esencial existen distintas perspectivas, sobre todo acerca del entendimiento de hasta dónde son posibles los límites de los ámbitos de los poderes de los particulares, lo que se manifiesta en los diversos entendimientos de los juicios de proporcionalidad, razonabilidad y adecuación de aquellos, para no devenir de “límites” (admisibles como estatuto “normal” en cuanto respetan el “contenido esencial”, “intervenciones delimitadoras”) en “limitaciones” (más allá de dicha “normalidad”, sin respeto al contenido esencial, “intervenciones ablatorias o mutiladoras”)<sup>4</sup>. Más adelante abundaremos en el punto.

También parece estar consolidada la idea de que, si la intervención de los poderes públicos excede el ámbito de la delimitación y llega a la ablación, entrará en juego, tanto materialmente como formalmente, la garantía de la expropiación forzosa, y esta siempre exige un justiprecio, se configure

2. Incluso la polémica sobre si las “garantías institucionales” son o no derechos fundamentales puede ser reconducida a una pura diferencia nominal entre “garantías institucionales” con o sin acción, o si se prefiere entre “derechos fundamentales” con o sin acción.

3. Para un panorama de conjunto séame lícito remitir a López y López (2008).

4. Parejo Alfonso (1978). Es estudio esencial, y nos ilustra, entre otras cosas, de la precisión técnica de la distinción en el derecho alemán entre *Eigentumsbegrenzung* (límites de la propiedad) y *Eigentumsbeschränkung* (limitaciones de la propiedad), que podemos utilizar en derecho español con todo provecho.



como se configure<sup>5</sup>. A mi modo de ver es así, y en principio, y como regla general, no cabe de manera constitucionalmente legítima una expropiación sin indemnización, ni supone en puridad excepción al principio la posibilidad cierta y consagrada por la jurisprudencia<sup>6</sup> de un “justiprecio cero”. Aquí es necesario precisar que son conceptualmente cosas distintas el principio según el cual la figura de la institución no puede dejar de comprender la existencia del justiprecio con la posibilidad de que este sea cero; estamos hablando de un justiprecio siempre existente en abstracto y *a priori*, pero que a la hora de la valoración carezca de interés resarcible.

Asimismo, debe tenerse por la más cercana al consenso la interpretación del artículo 128 en la dirección de que, aunque la iniciativa pública en la economía no sea subsidiaria, caso de producirse su incidencia en la actividad de los particulares debe respetar los ámbitos garantizados a la iniciativa privada, plasmados en el binomio propiedad privada – libertad de empresa, lo que en última instancia nos remite de nuevo a la garantía expropiatoria.

Afirmadas como elementos clave del paradigma<sup>7</sup> la propiedad privada y la libertad de empresa, tanto desde el punto de vista de la “Constitución material”<sup>8</sup> como por su nivel de protección en nuestra Norma Fundamental (que se traduce en su consideración como garantías institucionales), y que se supone han de convivir armónicamente, no será ocioso poner de relieve que existe entre ambas garantías una relación dialéctica. A este propósito se ha de tener en cuenta que en la evolución del capitalismo maduro la figura de la propiedad, aun sin perder su carácter fundante, ha disminuido su peso en relación

5. Extensamente sobre el tema, en la doctrina española, la informada y ponderada exposición de López Menudo *et al.* (2006: 231-241).

6. Sobre el “justiprecio cero” puede verse la STS de 22 de noviembre de 2004, FJ 6: “no cabe afirmar que del art. 33 CE pueda obtenerse como consecuencia que cualquier privación de bienes o derechos deba ir acompañada siempre de una compensación económica, aunque el valor de lo expropiado sea cero”, con abundante cita de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en jurisprudencia que creo básicamente concordante con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin dejar de señalar la conflictividad entre ambos tribunales.

7. Revisado recientemente por mí, con bastante extensión, concluyendo su vigencia estructural, aun en nuestro mudado mundo tras la pandemia: López y López (2020).

8. Concepto y terminología acuñados, como es notorio, por Mortati (1940), con una notable “*premissa*” de G. Zagrebelsky, en la que explica la supervivencia de una doctrina pensada para ser aplicable al Estado fascista. Coincidimos en muchas de sus razones, aunque la más convincente es la apelación al “realismo” de Mortati, si bien nosotros lo apreciamos desde una perspectiva diferente. En efecto, es operación realista la de indicar que la efectividad de la Constitución “formal”, o “expresada normativamente”, depende del conjunto de fuerzas económicas y sociales, sin las cuales dicha efectividad viene a menos. Formulo esta observación al solo objeto de destacar que la “Constitución material” es un límite a una reforma estructural de la Norma constitucional, inviable si aquella no ha resultado también estructuralmente reformada en sus aspectos sustanciales políticos y sobre todo económicos. De esta idea podemos extraer iluminación sobre el limitado propósito de este trabajo, pues apoya su conclusión general.

con la figura de la empresa, cosa lógica, pues un capitalismo dinámico tiende a favorecer a la burguesía emprendedora frente a la burguesía meramente poseedora. De esta consideración son epifenómenos: la resistencia a configurar jurídicamente la empresa como objeto de una titularidad única, haciendo prevalecer las llamadas tesis “atomísticas” para evitar que ello aboque a que se hable de la propiedad de la empresa, pues conduciría a permitir la posibilidad de que se le aplicara la doctrina de la función social<sup>9</sup>; la negación de la “funcionalización de la empresa”<sup>10</sup>; el confinamiento, en la práctica, de la aplicación de las técnicas de la función social a la propiedad inmueble, técnicas por otro lado cada vez más degradadas en relación con su formulación inicial; la consecuente inaplicación a las nuevas formas de propiedad, mueble e intelectual, profundamente asociadas a la empresa; y la disociación entre propiedad y control de la riqueza. Todas estas cosas son suficientemente conocidas en sus contornos generales, pero las traigo aquí con el fin de que a través de ellas se vea que la relación dialéctica entre las dos garantías institucionales está descompensada en favor de la de la libertad de empresa, consistiendo el núcleo más duro de la de propiedad en la garantía expropiatoria, pero de la que se benefician también las limitaciones o supresión de la iniciativa económica privada, a estos efectos considerada como una suerte de ámbito económico privado, como es el preciso sentido de la expresión “propiedad” en el artículo 33 de la Constitución<sup>11</sup>.

Tras la anterior visión de conjunto, convendría detenerse en dos desarrollos de la misma: las técnicas operativas de la función social, y las técnicas operativas de la limitación a la libertad de empresa, en especial de las limi-

9. He tratado este tema con alguna extensión en López y López (2014).

10. La frase es de Ascarelli (1955: 96). No deja de ser curiosa su argumentación del primero, alejada de las tesis ordoliberales al uso. La funcionalización, según el príncipe de los mercantilistas italianos, y uno de los más grandes juristas del siglo XX, invita a la disociación entre riesgo del empresario y su poder de decisión, con todo lo que ello conlleva, amén de que, si se considera que el ejercicio de ese poder tiene un ingrediente de finalidad pública, la necesidad de que los trabajadores colaboren a su consecución puede consagrar posiciones de privilegio para el empresario en relación con aquellos. De todos modos, habría que señalar que en la época histórica de la formulación del principio de libertad de empresa en la Constitución republicana (artículo 41) las necesidades de huir de cualquier tufo corporativista y acentuar los matices “sociales” eran muy sentidas. No obstante, durante largo tiempo, sobre todo en las décadas de los setenta y los ochenta, la batalla jurídica en torno a la búsqueda de mecanismos que vinculasen en sentido social la libertad de empresa se mantuvo, pero sin éxito: el fracaso, creo, fue debido al final de la Unión Soviética, al predominio de las políticas *neocón*, proceso este marcado decisivamente por la llamada “globalización”. En el terreno científico levanta acta de la consiguiente implantación de un pensamiento neoliberal radical la obra de un jurista de tanto relieve como Francesco Galgano, quien partiendo desde posturas de análisis crítico canónicamente marxista (1974, 1978) llega a tesis de minusvaloración total del papel del Estado (2005).

11. Sobre el punto, remito a lo por mí ya expuesto en López y López (2018: 34-35).

taciones a la libertad de contratar, estableciendo en ambos casos su relación con la garantía expropiatoria, es decir, dilucidando cuándo dichas técnicas son simplemente delimitadoras y cuándo son ablatorias y necesitan, para no ser ilegítimas, ser implementadas a través de la expropiación forzosa o mecanismos similares.

## 1.1

### Las técnicas operativas de la función social

En cuanto a las técnicas operativas de la función social, conviene resaltar, de entrada, la variedad de estas. Pueden concurrir todas o solo algunas. De una manera compendiosa se han expuesto así<sup>12</sup>:

1) falta de atribución al propietario de determinadas facultades, reducción del contenido de la propiedad, hecha con carácter general y definitivo 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 ejercicio del derecho.

El modo de manifestarse la función social a través de las normas es el establecimiento de límites a la propiedad: la función social no es otra cosa que una expresión elíptica de los límites. La palabra “límites” tiene aquí un preciso significado técnico, contrapuesto a la palabra limitaciones, como ya conocemos.

Límites, en este sentido, son los confines que encierran el contenido normal del derecho de propiedad, o sea, el régimen ordinario, variable según las diversas categorías de bienes, de restricciones a que está sometido el poder del propietario; “limitaciones” es el término que acoge las diversas reducciones de dicho poder que, con variedad de causas, comprimen, en casos singulares, ese poder que de manera normal tiene el dueño de la cosa.

En sede de disciplina constitucional, la distinción tiene una precisa relevancia: la imposición de límites es una “intervención delimitadora general” de la propiedad, y por consiguiente, no genera derecho a indemnización alguna; en cambio, la de limitaciones comporta una “intervención ablatoria singular”, y genera el derecho a la indemnización. Anticipando alguna idea, saquemos una importante consecuencia: cuando es la Ley la que impone limitaciones, deberá prever las oportunas indemnizaciones, porque, caso contrario, sería

---

12. Rodotà (1960: 1312-1313).

inconstitucional, al tratarse de una Ley expropiatoria que no cumpliría lo dispuesto en el artículo 33.3 CE. La regla no tiene excepción alguna, y no consiente nacionalizaciones sin indemnización.

## 1.2

### **Función social de la propiedad y limitaciones a la libertad de contratar**

Aunque hemos ya señalado que la libertad de contratar es una manifestación de la garantía institucional de la libertad de empresa reconocida en el artículo 38, y que este tiene un diverso aliento de aquel del artículo 33 de la Constitución, amén de la dificultad para hablar de la función social de la empresa, no es menos cierto que las dos garantías son inescindibles en abstracto, y, en concreto, una limitación de las posibilidades de utilización y explotación de un bien a través de la imposición de condiciones contractuales forzosas para la realización de aquellas posibilidades, superpone la una sobre la otra, aunque no siempre, y en todo caso no del mismo modo. Finalizamos estas premisas con algunas consideraciones sobre la expropiación forzosa en la Constitución.

## 1.3

### **La expropiación forzosa en la Constitución**

El artículo 33.3 CE contiene la regulación constitucional de la expropiación forzosa en ella, y así ha sido dicho con autoridad<sup>13</sup>, bajo la doble faz de mecanismo legitimador de la acción de los poderes públicos a la hora de abatir situaciones patrimoniales de los administrados y de garantía de estos, al establecer las condiciones de ese abatimiento. Garantía que se manifiesta, de un lado, en la ilegitimidad (*lato sensu*) de toda privación patrimonial que no se ajuste a esas determinadas condiciones, y, de otro, y presupuesta la regularidad de la expropiación, en la sustitución en el patrimonio del expropiado del bien objeto de la privación, por un correspondiente, la indemnización.

La esencia de la institución se funda en la prevalencia de los intereses públicos frente a situaciones dominicales concretas, que resultan especialmente sacrificadas: la expropiación, por definición, no atenta contra el *status* general de la propiedad, al que presupone; precisamente por ello, los que padecen la expropiación deben ser compensados, pues, de no ser así, contribuirían de un modo desigual y más gravoso, en relación con los no expropiados, a las cargas públicas: la indemnización supone, además de la compensación, el

---

13. García de Enterría y Fernández Rodríguez (1983: 195).

expediente para repercutir el sacrificio sobre toda la colectividad, desde el instante en que es sufragada con los fondos que el sistema fiscal obtiene.

Ambos aspectos, de potestad conferida a los poderes públicos y de garantía de los particulares, implícitos en la expropiación forzosa, están profundamente relacionados, y no se les puede escindir sino convencionalmente, aunque podemos afirmar que el acento más intenso de las declaraciones constitucionales sobre la expropiación forzosa recae en su carácter de garantía individual, y ello por la razón de erguirse en el instrumento de protección de un derecho, el de la propiedad, cuyo reconocimiento es uno de los cimientos básicos en que se asienta el orden constitucional<sup>14</sup>. El esquema operativo en el constitucionalismo clásico venía limitado a la proclamación de la propiedad privada como un derecho fundamental, y a la correlativa constitucionalización de los requisitos con los que, a través de la expropiación, podría venir a menos aquel derecho. La sistematización lógica consistía, y en buena medida sigue consistiendo, en los textos constitucionales de hoy<sup>15</sup>, en que, al señalar los límites y requisitos del sacrificio de la propiedad, se indicaba también el alcance de la garantía constitucional de la misma. Así, en gran parte, la historia de la institución de la expropiación forzosa se resuelve en la historia de las posiciones del constituyente sobre la propiedad privada<sup>16</sup>.

En un primer momento histórico, correspondiente a las etapas iniciales del orden jurídico liberal, las relaciones entre garantía institucional de la propiedad y expropiación forzosa se desenvuelven en un marco claro y poco dado a las incertidumbres. En efecto, en dicha época se concibe el dominio como un haz de facultades sin limitaciones intrínsecas, circunscrito únicamente por la necesaria coexistencia de una pluralidad de titularidades dominicales, y tenuemente limitado desde el exterior por normas de policía; y, al tiempo, la expropiación forzosa es un simple proveído administrativo (aunque basado, obviamente, en la Ley) que produce la ablación del patrimonio de un sujeto,

14. Sin que en las Constituciones del Estado social ello implique que *técnicamente* sea un derecho fundamental, como queda dicho.

15. Sobre la debilidad de la fórmula “Estado social” en relación con la de “Estado liberal de derecho”, reenvío a mi ensayo López y López (1996).

16. *Vid.* Motzo y Piras (1959). En dicho trabajo, los autores, partiendo de la explícita afirmación de que “el problema de la expropiación constituye el problema mismo de una definición históricamente puntualizada de la posición del Estado en relación con las propiedades preexistentes” (p. 155), construyen una panorámica demostrativa de las conexiones entre garantía de la propiedad y expropiación a través de los textos constitucionales italianos y alemanes, que resulta especialmente interesante en lo relativo a estos últimos (Constituciones de Weimar y de Bonn), por la extraordinaria influencia que han ejercido en Cartas fundamentales (y leyes ordinarias) de todo el resto de la Europa Occidental (*vid.* pp. 155-180). Debo señalar que una profunda penetración en el núcleo conceptual del instituto expropiatorio se encuentra en el monumental estudio histórico: Lacchè (1995), al que los no historiadores puede que no dediquen la atención que merece.

o de un grupo muy restringido de sujetos, casi siempre en conexión con la realización de la obra pública, hasta el punto de que la institución parece un simple apéndice instrumental de dicha actividad administrativa. Ni la Ley pretende configurar el contenido del derecho de propiedad desde su interior, ni se concibe la expropiación como un mecanismo para la transferencia al sector público de enteras categorías de bienes, ni siquiera con indemnización. Ambas cosas, intervención configuradora de la Ley en materia de propiedad, traspaso de esta en términos globales desde el patrimonio de los particulares al patrimonio público, repugnan al *consensus* básico sobre el que reposa el entero ordenamiento jurídico.

El declinar de esta concepción básica supone la apertura de una problemática en las relaciones entre garantía de la propiedad y expropiación forzosa nada fácil, ni en sus líneas generales ni en su casuística. Los tiempos vendrán ahora marcados por un constante acrecentamiento de la encomienda de fines sociales al derecho de propiedad, en despegue de las formulaciones individualistas originarias, evolución que vendrá acompañada al tiempo (y ambas cosas, en muchos casos, con íntima imbricación) de una extraordinaria fuerza expansiva de la expropiación forzosa<sup>17</sup>. El progresivo despliegue de deberes y cargas inherentes a la extensión del principio de la función social de la propiedad, junto a la cada vez más intensa utilización del instituto expropiatorio como vehículo de la consecuencia de fines sociales del Estado, hacen que se desdibujen aquellos confines originariamente claros, y que surja como problema por dilucidar (y no con carácter teórico, sino práctico, pues comporta nada menos que establecer cuándo procede una indemnización, y, si procediendo la indemnización, no viene establecida, determinar si una Ley es inconstitucional por dicha causa) en qué casos una dada disciplina de la propiedad es puramente delimitadora del derecho, y, en cuanto tal, no supone un sacrificio indemnizable, o bien cuándo va más allá e implica una genuina expropiación. De esta forma, se configura un par antitético intervención delimitadora-expropiación, cuyos rasgos de diferenciación son criterios determinantes de la solución al problema en una dimensión esencialmente práctica.

La tarea de distinguir entre “intervenciones delimitadoras” e “intervenciones mutiladoras”<sup>18</sup> no es sencilla, y ha de efectuarse con criterios materiales, pues no solucionan la cuestión otros de carácter formal.

En el trasfondo de la quiebra de los criterios distintivos de carácter formal se encuentra la crisis de la Ley, como mandato de fuerza organizadora global, en cuyas determinaciones cabía ver una nota de generalidad en la que

17. Nieto (1962).

18. Terminología de Nieto (1962: 85).



objetivar la característica necesaria e inherente a la intervención delimitadora, razonando que esa generalidad, como atributo de la Ley, era *por sí misma* el indicio de que no se había sacrificado especialmente a nadie, sacrificio especial en el que tradicionalmente se ha fundado el deber de indemnizar (y, en consecuencia, la sustancia de la expropiación forzosa). De la misma nota formal de generalidad brotaba, pues, que no había desigual contribución a las cargas públicas. Pero, como decimos, esto no corresponde a la realidad actual de la Ley, en la que podemos observar la continua presencia de disposiciones que afectan a un reducido número de destinatarios, y que contienen, más que un establecimiento de criterios generales *pro futuro*, medidas singulares para hacer frente a una situación concreta, tanto en su alcance como en el número de los afectados.

Pero hay más: la necesidad de tener un criterio material resplandece aún con más fuerza cuando una Ley prevé medidas para un grupo de propietarios, identificados por el hecho de ser titulares de una categoría de bienes, pues plantea el grave problema hermenéutico de identificar la existencia de un especial sacrificio indemnizable (“mutilación”) o la de, por el contrario, una pura configuración de sus derechos (“delimitación”). Este es el supuesto con dificultades reales, y donde se afirma, con carácter práctico, el problema de encaje teórico general; cuándo hay intervención delimitadora, cuándo hay una auténtica expropiación. Desde esta perspectiva se deriva como veremos, una grave objeción al Proyecto.

Una respuesta –creemos– se puede obtener con los solos datos de los textos constitucionales. Como nos es ya conocido, el artículo 33 CE plantea, a través de sus tres apartados, una compleja problemática, cuyos ejes cabe, no obstante, resumir del siguiente modo:

a) El artículo 33.1 CE representa la cuestión del “reconocimiento” de la propiedad, haciendo referencia a esta, no tanto como concreto derecho subjetivo cuanto como institución, en el sentido de todo ámbito de poderes económico reservado a los particulares, y por ello extensible a la libertad de empresa y a una de sus principales manifestaciones: la libertad de contratar, por supuesto que con las debidas modalizaciones.

b) El artículo 33.2 CE tiene como eje la delimitación del derecho de propiedad (entendida esta expresión como antes indicaba, por obra de las leyes, en obsequio del principio de la función social). Como también conocimos ya, cuando la Constitución se refiere en dicho artículo a límites, se les está representando como límites intrínsecos que afecten al ejercicio de poderes atribuidos a los particulares.

c) La perspectiva del sacrificio de dichos poderes (elípticamente representados como “propiedad”) es la propia del artículo 33.3 CE. Ese sacrificio

consiste en el abatimiento de concretas situaciones dominicales (aclaramos una vez más, *lato sensu*), es la sustancia misma del instituto expropiatorio, pero se pueden concretar dichas situaciones que sacrificar *per relationem* a una categoría de bienes o a un número de individuos, a través de un instrumento normativo adecuado. Ya hemos señalado que es tarea difícil técnicamente, pero inexcusable, y con criterios que impidan indiscriminaciones no justificadas.

La anterior presentación sistemática nos permite decir, en consecuencia, y en el plano de la exégesis, que el par antitético intervención delimitadora-expropiación está contenido en los apartados 2 y 3 del artículo 33 CE. Ello significa que sus ámbitos son presupuesto negativo el uno del otro, y que, en términos prácticos, dilucidados la extensión y el alcance de uno, quedan del mismo modo elucidados los del otro. Dicho en términos más concretos y, según creemos, más útiles para la interpretación, allí donde se sobrepase la delimitación del derecho de propiedad, comienza la expropiación.

Con esta premisa, se puede intentar la siguiente reconstrucción del texto constitucional:

a) La intervención delimitadora del derecho de propiedad se ha de efectuar de acuerdo con las leyes y en obsequio del principio de la función social, según dispone el apartado 2 del artículo 33 CE.

El principio de la función social opera sustancialmente en el terreno del ejercicio del derecho, y supone, por definición, la conservación de un núcleo de utilidad *uti singuli*.

b) Con lo anterior se ve la necesaria conexión no solo literal y sistemática, sino también teleológica, de la intervención delimitadora ex artículo 33 CE con lo que establece (de manera general para todos los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I CE) el artículo 53.1, proposición final, CE. En él se dispone la necesaria intervención de la ley (primera concomitancia con el artículo 33.2: “solo por ley” – “de acuerdo con las leyes”) para regular el ejercicio (segunda concomitancia con el artículo 33.2, que señala como criterio de la delimitación la función social; y recuérdese lo dicho sobre esta y su necesario desenvolvimiento en el arco del ejercicio del derecho) de derechos y libertades, con necesario respeto a su “contenido esencial” (tercera concomitancia: no hay delimitación por vía de la función social, sino algo que sobrepasa a esta, si no se respeta ese núcleo básico). De esta forma –creemos–, se percibe con claridad que la función social de la propiedad no puede exceder del respeto al “contenido esencial” de esta. O dicho de otra manera, más allá del “contenido esencial”, lo significa un *plus* con respecto a la intervención delimitadora.



c) Ese *plus*, ¿qué tratamiento merece? En los términos generales del artículo 53.1, proposición final, CE, la inconstitucionalidad de la ley. *Sin embargo, ello no es predicable necesariamente en el caso del derecho de propiedad.* El artículo 53 CE se refiere a todos los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I CE, conjunto de componentes heterogéneos, bien diversos entre sí; lo que hace imprescindible entenderlos, y ver su régimen específico, atendiendo a su singularidad. Y aquí conviene no olvidar que el derecho de propiedad “cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación” (sentencias del Tribunal Constitucional últimamente citadas); luego el precio (nunca mejor dicho) de la reducción o menoscabo, o desaparición total del “contenido esencial” por medio de la ley, no es necesariamente la inconstitucionalidad de esta, si predispone un mecanismo expropiatorio en los términos del artículo 33.3 CE. En palabras pobres: si se dan los requisitos de la expropiación forzosa, una Ley que ataque el “contenido esencial” es perfectamente constitucional.

d) Con todo lo dicho, aparece claro que el concepto clave para el establecimiento de la distinción entre intervención delimitadora y expropiación forzosa no es otro que el del “contenido esencial”: siempre que se sacrifica el “contenido esencial” del derecho de propiedad estamos ante la expropiación forzosa, sin importar el grado de mayor o menor generalidad de la medida interventora; y como reverso, dado el supuesto de respeto a lo que se considere “contenido esencial” del dominio, estamos siempre ante la intervención delimitadora, sin importar la intensidad de la misma<sup>19</sup>.

Una precisión final importa. Los límites en que consiste la función social, si son tales límites y no limitaciones, excluyen a la expropiación forzosa; pero conviene tener claro que el legislador puede contemplar, y de hecho es un remedio clásico, que el incumplimiento de los deberes que imponen los límites pueda ser configurado como *causa expropriandi*; pero ello no confunde las figuras, todo lo contrario.

19. Tal nos parece la interpretación más ajustada al texto constitucional. Es evidente que no evita incertidumbres de carácter casuístico, por la indeterminación *a priori* de lo que sea en cada supuesto el “contenido esencial” del dominio, aun dentro de la metodología general que señala la jurisprudencia constitucional. Ahora bien, el operar casuísticamente, ponderando lo que en cada situación sea dicho “contenido esencial”, no quita validez a este como criterio general, como criterio-guía, con independencia de su extensión en una sede propietaria concreta. A poco que se piense, tales dificultades son consustanciales a la propia aplicación práctica del derecho. Creemos que resulta ilustrativo a este respecto lo acaecido en la doctrina alemana, que desde hace largo tiempo se mueve entre incertidumbres y vacilaciones en el tema, proponiendo criterios de distinción entre intervención delimitadora y expropiación, sin encontrar ninguno *per se* suficiente, y que, finalmente, no acabe conduciendo también al casuismo o a la utilización sincrética de varios. *Cfr.* Parejo Alfonso (1978: 256-272 y 550-569).

2

**Función social y libertad de contratar  
en el Proyecto de Ley. Una visión general**

En consecuencia, la indagación concreta que nos corresponde es dilucidar si la Ley de la Vivienda ha respetado el contenido esencial de la propiedad privada, mediante limitaciones a sus facultades, incluso fuera del tráfico, o a la de ejercitarlas a través de la libertad de contratar. Establecer con concreción, a los efectos de dicha indagación y con claridad y orden, cuáles son los mandatos del Proyecto de Ley no resulta fácil, en un texto lleno de declaraciones programáticas, algunas veces acompañadas de renvío a normas futuras (sin aclarar en ocasiones si estatales o autonómicas, si legales o reglamentarias) o a legislaciones sectoriales ya existentes (*v. gr.*, las relativas al consumo), y donde la retórica ha ganado considerable terreno a la técnica legislativa.

Procuraremos una visión ordenada desde los posibles e hipotéticos medios de que dispondría el legislador para conseguir, dentro del marco constitucional, alcanzar la realización del principio contenido en el artículo 47 de la Constitución, “derecho a una vivienda digna y adecuada”. Antes dedicaremos alguna atención a la regulación contenida en el Título I del Proyecto, *Función social y régimen jurídico de la vivienda*, que habría que entender esencial para todo, o gran parte, del posterior despliegue de las medidas para lograr aquella función.

Adelanto que el resultado no puede ser más decepcionante, por la vacuidad normativa. En efecto, el artículo 7 (“Principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda”) es una mezcla de proclama política, declaraciones programáticas y remisiones a la propia ley, mezcla que no indica ningún principio que no se pudiera extraer sin esfuerzo del dicho constitucional del artículo 47 de la Constitución “derecho a una vivienda digna y adecuada”.

El artículo 8, primero del Capítulo I, bajo la monumental rúbrica “Estatuto del ciudadano”, y titulado de manera muy prometedora “Derechos del ciudadano en relación con la vivienda”, aparte de repetir el texto del artículo 47 de la Constitución, es un conjunto de vaguedades, y cuando alcanzan concreción, ya eran deducibles de toda una legislación anterior.

El saldo del artículo 9 (nada menos que amparado bajo el título “Deberes del ciudadano en relación con la vivienda”) es del mismo corte: no hay ningún deber allí relatado que no existiera previamente, y con su regulación *ad hoc*, incluido el recordatorio (apartado c) del deber de respetar las situaciones posesorias, que tiene algún recorrido desde los *interdicta* romanos a hoy. Tal vez sí pueda tener algún contenido normativo, en principio, lo dispuesto en el apartado b), pues impone un deber de realizar “actuaciones de conservación,

reparación o mejora que correspondan en virtud del régimen legal de tenencia en virtud del cual se dispone de la misma”, lo que es importante como uno de los medios de evitar la degradación urbana. Con independencia de que la Ley dedica referencias muy generosas a la actividad de los poderes públicos y la cooperación con entidades privadas en la rehabilitación de viviendas, no se ve en parte alguna ningún mecanismo coercitivo, ni directo ni indirecto, para que un ciudadano (por lo visto es el único término que conoce el Proyecto para designar a los particulares) pueda ser constreñido a actuaciones de conservación, reparación o mejora. Por cierto que serían cumplimiento de deberes propios de la función social, pero no hay función social sin imposición de límites coactivamente exigibles, y en último extremo de la coacción, aunque este tal vez no fuera el caso, con la expropiación forzosa. Por cierto, que el uso de esta, el autor del Proyecto no lo contempla nunca, adelantamos.

Mayor contenido normativo, desde el punto de vista de la afección de los derechos de los particulares, tiene, en algunos de sus artículos, el *Capítulo I. Principios generales de la actuación pública en materia de vivienda (Título II. Acción de los poderes públicos en materia de vivienda)*. Esta afección se define en función de la tipología de la vivienda, artículo 3 f), en un extenso elenco de definiciones legislativas<sup>20</sup>. En función de dichas definiciones, a la única vivienda a la que a nuestro objeto hay que dedicar atención es a la llamada “vivienda protegida de precio limitado de titularidad privada”, pues la “vivienda social” es vivienda de titularidad pública, y la “vivienda asequible incentivada”, aun siendo privada, es aquella a la que se imponen determinadas afecciones, pero a cambio de beneficios públicos, lo cual como actividad de fomento es muy respetable y posiblemente acertado, pero de ninguna manera es manifestación del establecimiento de límites propios de la función social de la propiedad.

La vivienda protegida de precio limitado está “sujeta a limitaciones de precios de renta y todos los demás requisitos que se establezcan legal o reglamentariamente y destinada a satisfacer la necesidad de vivienda permanente de personas u hogares que tengan dificultades de acceder a la vivienda en el

20. Técnica ajena a nuestra tradición, y expresión de un deseo de certidumbre loable, pero de gran peligro a la hora de la aplicación de las leyes. Sobre este punto, en gran medida rendición a las técnicas de los *statutes* de la tradición jurídica anglosajona, hay que señalar que en esta su fundamento se encuentra en la interpretación restrictiva de la ley escrita y en la necesidad de que las decisiones judiciales (*common law* en sentido estricto) no prevalezcan sobre dicha ley. Ni que decir tiene que nuestro ordenamiento, sin tal restricción, y sin tal papel de las decisiones judiciales, en nada impide ni la interpretación extensiva ni la aplicación analógica, con lo que las definiciones legislativas pueden acabar convirtiéndose en material jurídico deleznable. Escribo esto con la absoluta convicción de que, ante un legislador aluvional y sin demasiados conocimientos técnicos, estos riesgos son ciertos, tanto como todos (y no somos pocos) los que los denunciamos somos *voces quae clamant in deserto*.

mercado. La vivienda de precio limitado será calificada como tal con arreglo al procedimiento establecido por la Administración Pública competente”, según el dicho de la Ley, que sugiere algunas anotaciones.

En primer lugar, las limitaciones de precios vienen impuestas solo para el alquiler y no para la venta. Ciertamente que la vivienda protegida de precio limitado está sometida a *todos los demás requisitos* que el texto indica. Ahora, bien, entre esos requisitos ¿estaría la limitación del precio de venta? La verdad es que no cuadra demasiado con tan grave peso la palabra “requisitos”, y tampoco tranquiliza demasiado, ni política ni técnicamente, que estos se establezcan “legal o reglamentariamente”, con la habitual remisión genérica del proyecto a un futuro legislativo indeterminado, y con todo respeto, este modo de legislar tiene mucho más que ver con la patada adelante del rugby que con una técnica de remisión legislativa.

Dicho esto, posiblemente las cosas sean más simples, y es que la intervención pública sobre la propiedad y su mercado es en su grueso, casi la totalidad, la limitación del precio de los alquileres, es en la única que piensa el autor del Proyecto de Ley, aunque pensamos que podía disponer de instrumentos más enérgicos, que por lo que se ve han sido sustituidos por pomposas proclamas. Avala la afirmación anterior el dato de que, elevada la tipología de la vivienda a elemento rector de las políticas públicas, habría que discriminar a qué tipo de vivienda se refiere el artículo 16 del Proyecto, bajo la rúbrica genérica de vivienda protegida, que abarca las de titularidad pública no dotacionales y las viviendas privadas de precio limitado. La tarea no es nada fácil, pues aunque el artículo 16 no distingue, muchos de sus mandatos carecen de sentido aplicado a las viviendas de titularidad privada. En efecto, el apartado 1 a), b y c) parece pensado para los *adjudicatarios* de viviendas protegidas, de uno u otro tipo, una vez que como tal se han declarado (¿una vivienda de titularidad privada, aunque sea de precio limitado, conlleva el deber de residencia para su *propietario inicial* antes de la declaración como tal?). Más: el régimen de la descalificación es singularmente leve para viviendas de titularidad privada, salvo que haya una conexión con el carácter del suelo o la percepción de ayudas públicas (1.d).

Sobre el apartado e) hay que decir lo siguiente: la gravísima limitación de que una vivienda de titularidad privada quede sujeta a una autorización administrativa para vender o arrendar y a limitaciones de venta o renta solo se justifica si la vivienda está sometida a un régimen de protección pública (que además, no se aclara en qué consiste, aparte de las remisiones al futuro en favor de las comunidades autónomas), teniendo en cuenta que si ese régimen de autorización, venta y renta que se tiene que respetar, si se trata de viviendas de titularidad privada, pasa de los límites de lo razona-

ble, proporcional o adecuado, deviene materialmente expropiatorio, y si los supera, es inconstitucional, salvo previsión de compensación al propietario. Recuérdese lo dicho sobre que las *limitaciones* de la propiedad no son inconstitucionales si prevén mecanismos de compensación, para no obviar el mandato del artículo 33.3 CE; son solo los *límites* los que no son expropiatorios, y solo los *límites* son manifestación de la función social, que no requiere compensaciones.

El apartado d) dibuja una intervención que puede ser limitación o límite, pero sin concreción alguna. Lo que resulte de ello, una vez que se produzca esa concreción, es incierto; pero no deja de llamar la atención que el Proyecto no mantenga ninguna cautela sobre las exigencias de respeto a la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, y a la posible presencia de la expropiación, dando por supuesto, al menos en apariencia, que toda intervención sobre la propiedad es siempre manifestación de la función social en forma de límites, lo que, obviamente, es incorrecto. Llamativo resulta que la expresión “expropiación forzosa” no aparezca ni una sola vez en el Proyecto, y no menos curioso es que no se prevean para el caso de desocupación reiterada de la vivienda más que penalizaciones fiscales (disposición final tercera), siendo como es un clásico de la función social la exigencia de que el bien se dedique a su destino típico. El Proyecto de Ley ni siquiera se plantea una técnica similar; extraño, cuando de tantos vuelos (se ve que solo retóricos) e ínfulas se reviste. O tal vez no tan extraño: tal vez, a pesar de las proclamas, la Ley tiene objetivos muy modestos, que ellas no logran ocultar.

Quisiéramos terminar esta sumaria visión del Proyecto refiriéndonos a sus medidas en relación con el mercado, y su incidencia sobre la libertad contractual.

Dos parecen ser los grandes conceptos vertebradores de la posible intervención: el de mercado tensionado (18.1 y 18.3) y el de gran tenedor (*sic*) de viviendas (3.k y 19.2). No he de insistir en la genericidad y la deficiencia de técnica, también presentes en estos preceptos, aunque algo menos, y me centraré en las consecuencias jurídicas de ambos conceptos.

La primera, sin duda importante, contenida en el artículo 19, no afecta al propósito de este trabajo, pues establece un deber de “Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado”.

La segunda, y ya dentro del objeto más próximo a nuestro trabajo, es la derivada de la aplicación de la disposición final primera, que sustancia en mecanismos de prórroga forzosa y limitación de canon del alquiler, a través de la reforma y adición de párrafos a la Ley de Arrendamientos Urbanos. En ella se diferencian alcances distintos, afectando unos a los arrendadores en general,

con independencia de si son grandes tenedores o mercado tensionado, y otros solo a los grandes arrendadores y mercado tensionado.

En cuanto a la prórroga forzosa, la medida general se contiene en el párrafo Uno.1, por cierto, sin distinguir entre gran tenedor o no; solo se hace entre persona física o jurídica (lo que carece de sentido, pues parece que la razón es que la persona jurídica es un arrendador profesional y una persona jurídica no tiene por qué serlo por definición, y una persona física puede serlo). Esta ampliación del plazo de vigencia del alquiler toma la forma de prórroga extraordinaria en mercado tensionado, en los términos del párrafo Uno.2, sin distinguir entre grandes tenedores y los que no lo sean.

Lo relativo a la limitación del precio del alquiler está contenido en el párrafo Dos de la disposición final: limitación del precio de los alquileres en zona de mercado residencial tensionado, y solo en determinados supuestos, y aplicable tanto a los grandes tenedores como a los que no sean tales.

Al lado de esta medida general se encuentra una norma específica ligada al gran tenedor, y a los precios de referencia. Esta medida sobre la limitación del precio del alquiler, de nuevo es reenviada a futuras disposiciones, para el caso de que se trate de un gran tenedor persona jurídica, distinción esta última entre los grandes tenedores, cuyo porqué no alcanzamos a ver en el Proyecto.

Finalmente, diremos nuestra opinión sobre los posibles vicios de inconstitucionalidad que se pueden apreciar en el Proyecto. Creo que hay que distinguir:

Por un lado, hay toda una galaxia de deficiencias técnicas, remisiones a futuro e indeterminaciones consiguientes que arriesgan una posible inconstitucionalidad; es juicio que debemos aplazar, pero dicho riesgo no me parece leve.

Por otro lado, en el rimbombante Proyecto de Ley por la Vivienda, fundamentalmente (lo veremos) lo que se hace es limitar las facultades del propietario a través de la regulación de los contratos de alquiler de la vivienda, lo que me parece perfectamente posible constitucionalmente, si se respetan los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación<sup>21</sup>. No obstante, hay una objeción que creo de gran calado, pues en el Proyecto no se tiene en cuenta, al menos con claridad, la distinción entre si dichos contratos son “actos en masa”, producidos como actividad empresarial, o bien carecen de ese calificativo, para ser tan solo una forma de obtener renta de una propiedad o propiedades concretas sin que sea la actividad profesional organizada de los

---

21. Fuentes-Lojo *et al.* (2020). Todos coinciden, con unos u otros matices, en la constitucionalidad de la medida si se respeta su proporcionalidad, razonabilidad y adecuación, aunque no se plantean el problema de la indiscriminación de los destinatarios de las medidas.



titulares. Aquí creo que radica uno de los grandes problemas –y este presente, no futuro– de constitucionalidad del Proyecto: las medidas se aplican indiscriminadamente en la mayor parte de las ocasiones; las específicas aplicables a los contratos de alquiler por parte de los grandes tenedores son más bien agravación de las aplicables a cualquier arrendador. Pero hay mucho modesto propietario, para el que es vital la renta del alquiler, y puede llegar a padecer las mismas limitaciones que un gran tenedor que se dedique a la explotación de un conjunto enorme de viviendas. Creo difícil que sin una más tajante discriminación en estos casos se pueda salvar la razonabilidad ni la proporcionalidad de algunas medidas. En el fondo, es un problema clásico, queda dicho, de las determinaciones limitativas de la propiedad y de la empresa en normas generales, que se destinen, como es propio de ellas, a un conjunto de destinatarios indeterminados. La cuestión no es de fácil implementación técnica, pero el Proyecto de Ley no la afronta, a mi juicio, convincentemente.

El Proyecto, en lo que se refiere a la intervención sobre la titularidades privadas, es deficiente técnicamente hasta la saciedad y de propósitos modestísimos y mal formulados. Claro que contiene otras modalidades de la acción pública, quizás más interesantes y efectivas. Pero en relación con las primeras, uno no puede evitar, tras leer los grandes y sin duda bienintencionados propósitos que gobiernan las proclamas de la Exposición de Motivos y la tantas veces vacua normativa, que le acuda a la mente el viejo dicho *parturiunt montes*. La gravedad del problema hubiera merecido una iniciativa legislativa mejor técnicamente y sobre todo más intrépida en el hacer, no en el decir.

### 3

## Bibliografía

- Ascarelli, T. (1955). *Lezioni di diritto commerciale. Introduzione*. Milán: Giuffrè.
- Fuentes-Lojo Rius, A., Salas Carceller, A., Carmona Contreras, A. M.<sup>a</sup>, Ferrer Riba, J., Nuez Sánchez-Cascado, E. de la, Molina Roig, E. y Echeverría Summers, F. M. (2020). ¿Es constitucional una medida legal de limitación del precio de contratos de arrendamiento de vivienda? *Actualidad civil*, 5.
- Galgano, F. (1974). *Le istituzioni dell'economia capitalistica. Società per azioni, Stato e classi sociali*. Bologna: Zanichelli.
- (1978). *Le istituzioni dell'economia di transizione*. Roma: Editori riuniti.
- (2005). *La globalizzazione nello specchio del diritto*. Bologna: Il Mulino.

- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. (1983). *Curso de Derecho Administrativo I*.
- Lacchè, L. (1995). *L'espropriazione per pubblica utilità: amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*. Milán: Giuffrè.
- López Menudo, F., Carrillo Donaire, J. A. y Guichot Reina, E. (2006). *La expropiación forzosa*. Valladolid: Lex Nova.
- López y López, Á. M. (1996). Estado Social y sujeto privado: una reflexión finisecular. *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 25, 448-459.
- (2008). La Constitución económica entre Derecho público y Derecho privado. Crónica de una dualidad. En AA. VV. *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba* (vol. I, pp. 811-832). Madrid: Dykinson.
- (2014). Una página (tal vez demasiado olvidada) de Rosario Nicoló. En P. Grossi y Á. M. López y López. *Propiedad: otras perspectivas* (pp. 69-120). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- (2018). *La disciplina constitucional de la propiedad privada* (reimpresión inalterada de la edición de 1988). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2020). ¿Un nuevo paradigma jurídico del mercado tras la crisis? *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 28, 112-140.
- Mortati, C. (1940). *La costituzione in senso materiale* (reimpresión 1998). Milán: Giuffrè.
- Motzo, G. y Piras, A. (1959). Espropriazione e “pubblica utilità”. *Giurisprudenza costituzionale*, 151 y ss.
- Nieto, A. (1962). Evolución expansiva del concepto de la expropiación forzosa. *Revista de Administración Pública*, 37, 67 y ss.
- Parejo Alfonso, L. (1978). La garantía del derecho de propiedad y la ordenación urbanística en el Derecho alemán. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 17, 245-272, y 19, 541-570.
- Rodotà, S. (1960). Note critiche in tema di proprietà. *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1252 y ss.