

Jerôme Tremeau*

El derecho de propiedad ante el juez constitucional francés

El derecho de propiedad es un derecho fundamental. La mención de Bloque de Constitucionalidad, descubierta después de la decisión del 16 de julio de 1971, va a integrar los derechos y las libertades con los principios de valor constitucional. El derecho de propiedad adquiere una dimensión constitucional.

En efecto, los artículos 2 y 17 de la Declaración de 1789 evocan el derecho de propiedad como derecho natural del hombre, del cual no se puede privar a nadie. El fundamento de esa protección es, sin duda, la serie de pronunciamientos del Consejo Constitucional. El estudio de varias decisiones en materia de Derecho Constitucional permite determinar, a la vez, el campo del Derecho Constitucional de propiedad y la concepción que tiene de éste el juez constitucional francés.

Desde el origen, el Consejo Constitucional consideró que la propiedad constituye una institución natural, contraponiéndose, así, a otras jurisdicciones nacionales europeas. Sin embargo, el derecho de propiedad debe conciliarse con otros principios del bloque de constitucionalidad, lo que es propio de todos los principios y reglas de valor constitucional.

La sentencia del 6 de enero de 1982 define el valor jurídico del derecho de propiedad. Antes se ponía en duda el hecho de que este derecho formara parte de los derechos fundamentales. El Consejo Constitucional procede a una afirmación sin equívoco, en la sentencia de 1982: los principios de la Declaración de los Derechos Humanos tienen pleno valor constitucional en lo que concierne al carácter fundamental del derecho de propiedad, cuya conservación constituye una de las metas de la sociedad política. Por eso, está en el mismo rango que la libertad y la seguridad, por lo que también las garantías de este derecho tienen valor constitucional. El valor constitucional de los artículos 2 y 17 de la Declaración está así claramente afirmado.

Consagrando, de esta forma, el valor constitucional del derecho de propiedad

* *Profesor de la
Universidad de Aix
en Provence,
Francia.*

en los términos de la Declaración de 1789, el Consejo rechaza la concepción social del derecho de propiedad. Para esto, el Consejo Constitucional se apoyó en la reafirmación hecha por los referéndum de 1946 y 1958, de los derechos programados en 1789. Del mismo modo, se constata que el pueblo francés ha rechazado por referéndum un proyecto de ley constitucional que consagraba la concepción social del derecho de propiedad, según el cual este derecho no podría ejercerse si es contrario a la utilidad social. Esa postura del Consejo Constitucional es sólo la consecuencia lógica de la diferencia de redacción entre los textos constitucionales franceses y los textos alemanes, españoles o italianos.

Sin embargo, la afirmación de la propiedad como derecho natural debe ser matizada a causa del reconocimiento de una propiedad pública, protegida del mismo modo que la propiedad privada, por los artículos 2 y 17 de la Declaración de 1789. La existencia constitucional de la propiedad pública implica que la propiedad no está reconocida como un derecho natural en el sentido en que lo entendieron los redactores de la Declaración de 1789, es decir, como un derecho anterior al Estado. En efecto, la propiedad pública supone la existencia de colectividades públicas.

El derecho de propiedad constituye un derecho fundamental, según la terminología del contencioso constitucional, es decir un derecho con valor constitucional que se impone al conjunto de los poderes públicos, y también al legislador.

El derecho de propiedad es muchas veces utilizado en combinación, y a veces en sinergia, con otros derechos fundamentales. Esto se verifica con la libertad de empresa: en seis sentencias fue invocada tal libertad conjuntamente con el derecho de propiedad para impugnar la constitucionalidad de leyes. Esa libertad de empresa aparece como un corolario del derecho de propiedad, como lo ha dicho el Consejo Constitucional en la decisión sobre Nacionalización de 1982.

Existen casos en los cuales ese derecho debe ser conciliado con otros principios constitucionales. Así, el Área 9 del Preámbulo de la Constitución de 1946, que es parte del Bloque de Constitucionalidad, implica la nacionalización de los bienes y de las empresas que constituyen un servicio público nacional. Del mismo modo, el objetivo de valor constitucional que representa, desde una sentencia de 1995, el derecho de toda persona de disponer de un alojamiento decente, permite también restringir o limitar el derecho de propiedad.

La aplicación del texto bicentenario de la Declaración de 1789, suscita algunas dificultades. En particular, el derecho de propiedad abarca hoy campos desconocidos en el momento en que se elaboró la Declaración. El problema de saber si el Consejo Constitucional deberá aplicar los principios de 1789 teniendo en cuenta la visión que podían tener de ese derecho de propiedad los redactores de la Declaración, o si, al contrario, pudiese modernizar ese derecho aplicándolo

a campos nuevos. Desde el inicio, el Consejo decidió que las disposiciones de 1789 relativas al derecho de propiedad sólo pueden aplicarse si se actualiza la lectura de ese viejo texto. Esa lectura moderna del derecho de propiedad, consagrada en el siglo XVIII, se manifiesta en lo que concierne a la expansión del campo de aplicación del derecho de propiedad a dominios nuevos. La noción de propiedad se ha extendido a la propiedad literaria, a la propiedad intelectual o a la propiedad comercial. Estos derechos no se aplican a una cosa material, sino, al contrario, al fruto de un trabajo, elemento inmaterial y muchas veces íntimamente ligado a la personalidad de su titular.

En el cuadro de la actualización del derecho de propiedad, el Consejo Constitucional ha tomado en cuenta este aumento de los campos del mencionado derecho. En la sentencia sobre Nacionalización de 1982, el Consejo consideró que, desde 1789, las finalidades y las condiciones del ejercicio del derecho de propiedad han seguido una evolución caracterizada por una notable extensión de su campo de aplicación a dominios individuales nuevos. Desde el inicio, el Consejo ha decidido que el derecho de propiedad superaba el cuadro de la propiedad inmobiliaria. En la sentencia de 1982, el Consejo aplicó a partes de una sociedad las disposiciones constitucionales protectoras del derecho de propiedad, demostrando así que ese derecho consagra también los bienes muebles.

En la sentencia del 8 de enero de 1991, el Consejo confirmó la amplitud del derecho constitucional de propiedad, admitiendo que el derecho del propietario de una marca de fábrica, forma parte de los nuevos campos del Derecho Constitucional de propiedad. En consecuencia, la concepción constitucional de la propiedad no considera a ésta solamente como un derecho real.

Pero también hay límites en la jurisprudencia del Consejo Constitucional en cuanto a la extensión del campo del derecho de propiedad. El Consejo ha precisado, así, que las licencias de conductores de taxi, no podrían poner en alto los principios constitucionales de propiedad, ya que dependen solamente del poder de policía. Después, en una sentencia de 1982, el Consejo excluye de la protección constitucional del derecho de propiedad, las autorizaciones de transportes públicos de personas. Éstas no pueden ser asimiladas a bienes objeto, para sus titulares, de un derecho de propiedad garantizado como tal por el artículo 17 de la Declaración. En la misma perspectiva, los derechos de "pensión de retratos" no son susceptibles de propiedad.

Es la ausencia de posibilidades para la ley, según la concepción francesa, de generar derechos adquiridos, lo que explica que las autorizaciones administrativas, los derechos sociales y la legislación fiscal, no pueden ser incluidos en el campo de los artículos 2 y 17 de la Declaración que protejan la propiedad. El legislador puede, en todo momento, derogar una ley, y por lo tanto, la legislación no puede dar paso a derechos patrimoniales, según la

concepción francesa. La Corte Constitucional alemana tiene una concepción más amplia del derecho de propiedad, pues considera que derechos de pensión están incluidos en la protección constitucional de la propiedad.

En lo que concierne a los titulares del derecho de propiedad, el Consejo Constitucional ha afirmado varias veces que las personas públicas se benefician de las disposiciones constitucionales protectoras de la del dominio. Así, esa protección concierne no sólo la propiedad privada, de los particulares, sino también a la propiedad del Estado y de las otras personas públicas. Resulta de lo expuesto que los artículos 2 y 17 de la Declaración son indiferentemente aplicables a la propiedad privada y pública. Por lo tanto, las personas públicas como las personas privadas pueden sufrir lesiones al derecho de propiedad.

El juez constitucional admite que el derecho de propiedad puede ser el objeto de lesiones por las autoridades públicas, y la jurisprudencia constitucional permite hacer tipologías de las lesiones al derecho de propiedad.

Se pueden imaginar dos tipos de lesiones: primero, la supresión de todos los atributos del antiguo propietario, la transferencia de un bien desde un patrimonio a otro. Esa privación es prevista por el artículo 17 el cual dice que nadie puede ser privado de su propiedad, salvo por causa de utilidad pública y con una indemnización justa y previa. Por otra parte, la regulación del ejercicio del derecho de propiedad es otra figura posible. Se manifiesta en una limitación de las prerrogativas del propietario, la cual permite restringir la utilización del bien.

La *privación* de propiedad fue perseguida bajo el amparo de la expropiación por causa de utilidad pública.

Las nacionalizaciones son un fenómeno más reciente, que implica por sí misma una privación de propiedad, ya que el Consejo Constitucional ha definido esa operación con la transferencia obligatoria de una empresa, según una decisión de los poderes públicos a la cual los propietarios privados deben obedecer. Pero la privación no debe ser solamente entendida en el sentido de una transferencia de patrimonios privados hacia un patrimonio público.

Las operaciones de privatización deben ser consideradas como privación de propiedad; es una privación a las personas públicas. Hay así disociación entre el Estado como accionario de las empresas y el Estado legislador. En este caso, el artículo 17 de la Declaración verifica al Estado accionario en contra del Estado legislador. Todas las operaciones de privatización deben respetar el artículo 17 de la Declaración; es lo que decide el Consejo Constitucional en la sentencia del 25 y 26 de junio de 1986.

El Consejo deja un margen importante de decisión en cuanto a la necesidad de las nacionalizaciones. El empleo del término "necesidad" por los constituyentes, pudiera hacer pensar que hay que hacer un control estrecho en cuanto a la

utilización de las nacionalizaciones. Pero el Consejo va a considerar que el legislador dispone de un poder discrecional para utilizar las nacionalizaciones. En la sentencia de 1982 dice que la apreciación del legislador sobre la necesidad de las nacionalizaciones no puede ser rechazada por él en ausencia de un error manifiesto de apreciación. Eso significa que el Consejo ejerce un control mínimo sobre la decisión de nacionalización. Pero el Consejo ha precisado que la transmisión de bienes privados a sectores públicos no debe restringir de modo demasiado importante la propiedad privada; el objeto del derecho de propiedad no puede desaparecer.

Los mismos principios de control están utilizados por el examen de las operaciones de privatización, como ya se ha dicho. Eso demuestra el carácter jurisdiccional del Consejo Constitucional, que frente a dos políticas económicas contradictorias, hace aplicación de los mismos principios. En primer lugar, el legislador dispone de un poder discrecional para definir las actividades que deben estar privatizadas. Así, la determinación de las actividades que deben pertenecer al sector público depende de la apreciación del legislador. Sin embargo, la Constitución se opone, como ya se ha dicho, a la privatización de servicios públicos nacionales cuya existencia deriva de principios constitucionales. Eso, a causa de la Área 9 del Preámbulo de 1946, que dice que todos los bienes, todas las empresas que tienen las características de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, tienen que ser propiedad de la colectividad. Hay un campo irreductible de propiedad pública, así como hay un campo insuprimible de propiedad privada. La sentencia del 25 y 26 de junio de 1986 explica el concepto de monopolio de hecho, considerando que esta noción debe entenderse teniendo en cuenta el conjunto del mercado en el cual se ejercen las actividades de las empresas, así como la concurrencia que hay con las otras empresas. Por lo que concierne a la noción de servicio público nacional, el Consejo habla simplemente de servicios exigidos por la Constitución. En concreto, la sentencia de 1986 no identifica ningún servicio público constitucional dentro de las empresas que la ley se proponía privatizar. Así, el crédito, las bancas, los seguros o los medios de comunicación no son parte de la categoría de los servicios públicos constitucionales.

Al lado de la privación de la propiedad, se puede ver la *reglamentación*. Esa reglamentación siempre ha existido, ya que según los términos del Código Civil, es sólo en el marco de la legislación que el propietario dispone de un derecho absoluto sobre el bien. Para el control de las leyes que restringen el derecho de propiedad, el Consejo verifica en primer lugar que hay un interés general que legitima la legislación. En una sentencia de 1981 el juez declara que las restricciones legislativas que resultan de la ley impugnada corresponden a un interés general. Se trata de verificar que la limitación del derecho esté justificada por objetivos de interés general. Pero este control es limitado en la medida en que es el legislador el que decide qué es el interés general. El

verdadero control del Consejo sobre las leyes que limitan el derecho de propiedad consiste en verificar que esas leyes no conducen a la desnaturalización de este derecho. El Consejo examina, así, la intensidad de la reglamentación. No pueden ser limitaciones del derecho que restrinjan de manera demasiado importante las prerrogativas de los propietarios. El Consejo verifica también que la reglamentación legislativa no dañe el artículo 17 del texto de 1789.

Cabe aclarar que la verificación de la ausencia de violación del artículo 17 o de la ausencia de desnaturalización del derecho de propiedad, es de hecho lo mismo. El Consejo se asegura que la reglamentación legislativa no llegue a vaciar de su contenido esencial al derecho de propiedad. Toda reglamentación excesiva de la propiedad se transforma, ciertamente, en una desnaturalización de ese derecho. Pero, es posible considerar que esa reglamentación conduce también a una privación de hecho de la propiedad, y por eso debe sujetarse al artículo 17 del texto de 1789. Es porque la desnaturalización es asimilable a una privación de propiedad, que el juez constitucional utiliza indistintamente el concepto de desnaturalización o el artículo 17 para controlar la intensidad de las reglamentaciones.

Pero se necesita definir el punto a partir del cual la reglamentación es excesiva. Esto conduce a determinar cuál es el contenido esencial del derecho de propiedad, según los términos de la Constitución alemana. Hay sin duda un elemento cuantitativo, ya que las sentencias que admiten la reglamentación del derecho, subrayan que el campo de aplicación de esta reglamentación es limitado. Pero hay también un elemento cualitativo, cuando esas mismas sentencias consideran que esa reglamentación tiene una intensidad débil que deja subsistir importantes prerrogativas para el propietario. Son solamente dos los ejemplos de desnaturalización del derecho de propiedad. En estas dos sentencias, una de 1986 y otra de 1998, la reglamentación del derecho de propiedad fue demasiado importante y por eso el Consejo Constitucional censuró la ley. En numerosas hipótesis el Consejo tuvo la oportunidad de admitir la constitucionalidad de leyes de reglamentación del derecho, porque según su fórmula esas reglamentaciones no tenían un carácter de gravedad tal que la lesión del derecho de propiedad desnaturaliza el sentido y alcance del derecho de propiedad.

La distinción entre privación de propiedad y reglamentación de este derecho implica consecuencias en cuanto al régimen jurídico de las lesiones de ese derecho. El régimen de las lesiones del derecho de propiedad implica ver la Constitución, pues ésta contiene garantías para la protección del derecho de propiedad. Vamos a ver rápidamente estas garantías.

Una de las garantías más importantes es el papel de la ley en caso de reglamentación o de privación de propiedad. El artículo 34 de la Constitución prevé la competencia de la ley para determinar los principios fundamentales

del derecho de propiedad. Así, el Consejo Constitucional en numerosas sentencias asegura que la ley lleva a cabo su competencia y que no deja al Poder Ejecutivo o reglamentario un dominio o campo demasiado importante.

La segunda garantía consiste en la intervención del juez judicial. El Consejo Constitucional, en una decisión de 1989, ha decidido que el juez judicial debe intervenir en caso de daño a la propiedad, pero solamente a la propiedad inmobiliaria, es decir que esa forma de propiedad tiene una protección mayor que la propiedad de los muebles. Hay entonces, una reserva de ley y al lado una reserva judicial.

Pero también, la Constitución en algunos casos permite indemnizar al propietario que sufre de la privación o de la reglamentación del derecho de propiedad. En caso de privación, el artículo 17 de la Declaración de 1789 prevé esa posibilidad de indemnización, diciendo que en caso de privación de propiedad, la indemnización debe ser previa y justa. En la decisión de 1982 sobre Nacionalizaciones, el Consejo Constitucional ha precisado lo que se debe entender por este concepto de indemnización justa y previa. Sin embargo, en caso de reglamentación del derecho de propiedad, no hay norma explícita en la Constitución que permita una indemnización. Así, varias leyes en ciertos casos han previsto una indemnización, pero en otros casos las leyes impiden toda indemnización. Pero el Consejo Constitucional no controló esas leyes.

En una sentencia de 1985, el Consejo Constitucional decidió que el principio de igualdad ante las cargas públicas permitía indemnizar la reglamentación del derecho de propiedad; así tenemos un fundamento para la indemnización de las reglamentaciones del derecho de propiedad. Pero si permite ciertamente la indemnización de las reglamentaciones del derecho de propiedad, no permite la indemnización de todas esas reglamentaciones, es decir que, como lo ha dicho ya la jurisprudencia administrativa, es posible una indemnización cuando hay una reglamentación del derecho de propiedad si el perjuicio del propietario es muy grave y muy específico.

Tratándose de otros casos no hay posibilidad de indemnización. Pero es cierto que el principio de igualdad ante las cargas públicas impide que las leyes supriman toda posibilidad de indemnización en principio y *a priori* frente a reglamentaciones del derecho de propiedad.