

## EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS: ALTERACIONES EN EL DENOMINADO PROCEDIMIENTO DE URGENCIA Y PROPUESTAS DE ENMIENDA

Cristina Argelich Comelles\*

### Resumen

Este artículo analiza las modificaciones que se producen en el procedimiento expropiatorio cuando se tiene que aplicar en el marco de la legislación autonómica de expropiación temporal del uso de viviendas. Estas versan, fundamentalmente, sobre la declaración de interés social, la determinación de la indemnización expropiatoria y la concreción práctica del derecho de reversión en este ámbito. Finalmente, se atenderá a los defectos que presenta la expropiación forzosa como mecanismo para arrendar forzosamente una vivienda, se propondrán dos alternativas: la articulación de un arrendamiento forzoso a través de la ejecución subsidiaria y la articulación de un procedimiento especial ad hoc.

Palabras clave: derecho administrativo; derecho civil; derecho inmobiliario; expropiación temporal de viviendas; derecho a la vivienda; acceso a la vivienda; crisis hipotecaria; viviendas vacías; expropiación forzosa.

### THE TEMPORARY EXPROPRIATION OF HOUSING: CHANGES TO THE SO-CALLED "FAST-TRACK" PROCEDURE AND PROPOSED AMENDMENTS

#### Abstract

*This article analyses changes made to the expropriation process when the legislation of Spain's autonomous communities on the temporary expropriation of the use of housing has to be applied. Said changes are, fundamentally, with regard to the declaration of housing as being of social interest, the calculation of expropriation compensation and the practical implementation of the right of reversion. Lastly, it looks at the defects of compulsory expropriation as a mechanism for the compulsory letting of a home, and proposes two alternatives: the implementation of compulsory letting by means of subsidiary enforcement and the implementation of a special ad hoc procedure.*

*Key words: administrative law; civil law; property law; temporary expropriation of housing; right to housing; access to housing; mortgage crisis; empty homes; compulsory expropriation.*

---

\* Cristina Argelich Comelles, profesora doctora de derecho civil en la Universidad de Cádiz, Departamento de Derecho Privado, Facultad de Derecho, Avenida de la Universidad, 4, 11406 Jerez de la Frontera (Cádiz). [cristina.argelich@uca.es](mailto:cristina.argelich@uca.es). ORCID [0000-0001-6530-525X](https://orcid.org/0000-0001-6530-525X).

Artículo recibido el 14.11.2017. Evaluación ciega: 23.01.2018 y 12.02.2018. Fecha de aceptación de la versión final: 13.02.2018.

**Citación recomendada:** ARGELICH COMELLES, Cristina. «Expropiación temporal de viviendas: alteraciones en el denominado procedimiento de urgencia y propuestas de enmienda». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (junio 2018), pp. 105-124, DOI: [10.2436/rcdp.i56.2018.3058](https://doi.org/10.2436/rcdp.i56.2018.3058).

## Sumario

- 1 Consideraciones iniciales y determinación del objeto de la expropiación
- 2 La concreción de la declaración de interés social en la expropiación temporal de viviendas
- 3 La determinación de la indemnización expropiatoria y la «contribución» del beneficiario
- 4 La procedencia práctica del derecho de reversión en la expropiación temporal de viviendas
  - 4.1 Falta de ejecución de la finalidad de la expropiación
  - 4.2 Exceso de expropiación en las viviendas expropiadas
  - 4.3 Desafectación originaria o sobrevenida de la vivienda a su finalidad: el uso habitacional mediante un arrendamiento
- 5 Reflexiones finales sobre los inconvenientes de la expropiación temporal de viviendas: algunas soluciones
  - 5.1 El arrendamiento forzoso de vivienda por fases mediante la ejecución subsidiaria
  - 5.2 La expropiación temporal del uso de viviendas como procedimiento especial: reflexiones sobre la necesaria implicación estatal en la mejora del acceso a la vivienda

## BIBLIOGRAFÍA

## 1 Consideraciones iniciales y determinación del objeto de la expropiación

Los legisladores autonómicos de Cataluña, Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura<sup>1</sup> han tomado la iniciativa normativa en el favorecimiento de acceso a la vivienda en un contexto de crisis hipotecaria, sobreendeudamiento y exceso de viviendas, en especial de viviendas vacías.<sup>2</sup> Estas medidas suponen el resurgimiento y la actualización de lo que fue el arrendamiento forzoso, es decir, la imposición coactiva del deber de celebrar un arrendamiento por parte de la Administración. Sin embargo, no se pueden considerar como tal porque, para conseguir el arrendamiento de esas viviendas vacías o deshabitadas, se articula la expropiación temporal del uso de dichas viviendas y la Administración interviene en el contrato como parte arrendadora.

Con carácter previo al estudio de la normativa autonómica y a modo de recordatorio, la competencia en materia de legislación de expropiación forzosa es estatal, en virtud del artículo 149.1.18ª de la CE. Asimismo, por su incidencia en el contenido esencial del derecho de propiedad, previsto en el artículo 33 de la CE, goza de reserva de ley estatal según el artículo 53 de la CE. Estas premisas tienen una especial relevancia en las disposiciones administrativas que contienen estas normas autonómicas porque establecen un procedimiento contradictorio de declaración de vivienda deshabitada; pero, para su expropiación, se remiten a la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa<sup>3</sup> (LEF) y al Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa<sup>4</sup> (REF). La legislación expropiatoria, debido a sus continuas modificaciones sería oportuno actualizarla<sup>5</sup> para que el procedimiento expropiatorio fuese más ágil y así respondiese mejor a las necesidades económicas y sociales actuales, que en nuestro caso se concretan en la expropiación temporal del uso de viviendas. El principio de legalidad que debe informar la expropiación forzosa permite determinar las *garantías*<sup>6</sup> de toda expropiación, que vienen precisadas en el artículo 33.3 de la CE. Estas se concretan en que la ley atribuye la potestad expropiatoria a la Administración como potestad *instrumental*, porque la Administración está al servicio de determinados fines públicos; y *facultativa*,<sup>7</sup> ya

1 Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado* (2 de octubre de 2013), en adelante LFSVA. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. *Boletín Oficial del Estado* (27 de julio de 2013), en adelante LFN. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado* (11 de julio de 2014), en adelante LMVC. Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado* (13 de julio de 2015), en adelante LVPV. Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado* (27 de febrero de 2008). Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado* (1 de junio de 2015). Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* (22 de marzo de 2017), en adelante LESVE. Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana. *Boletín Oficial del Estado* (7 de marzo de 2017), en adelante LFSVCV.

2 INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo de Población y Viviendas 2011*, de 18 de abril de 2013. Disponible en línea: <[http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm)>. Del total de viviendas según el último censo del 2011, que eran 18.083.692, existen 3.443.365 viviendas vacías en España. Las viviendas vacías suponen un 19,04 % del total de viviendas y han aumentado en la última década un 10,8 %. En régimen de arrendamiento lo estaban un total de 2.438.574 viviendas, suponiendo un 13,48 %, aunque en la última década han aumentado un 51,1 %. Desde el primer censo de viviendas de 1950, el número de viviendas se ha triplicado y el número de viviendas vacías se ha octuplicado.

3 Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. *Boletín Oficial del Estado* (17 de diciembre de 1954).

4 Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. *Boletín Oficial del Estado* (20 de junio de 1957).

5 En el mismo sentido, BOIX PALOP, Andrés. «Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis». En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramón; GÍFREU I FONT, Judith; CASADO CASADO, Lucía (coords.). *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 205-211; y CASADO CASADO, Lucía. «El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 20 (2014), pp. 319-365.

6 RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española». *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008), pp. 157-194. CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. «La garantía expropiatoria a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos». En: LÓPEZ MENUENDO, Francisco (coord.). *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Madrid: Iustel, 2011, pp. 455-464. SERRANO ALBERCA, José Manuel. *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009, pp. 208-211.

7 Sobre la configuración de la potestad expropiatoria como una potestad *facultativa*, véase la STS, 3.ª, de 19.10.2010, RJ

que no debe ejercerla con alcance general. La utilización de esta potestad requiere que la ley establezca la *causa expropriandi*<sup>8</sup> o la finalidad pública a la que va a ser afectado el bien expropiado y el presupuesto de la concreta actuación expropiatoria, la regulación del procedimiento de expropiación y la determinación de la indemnización.

La expropiación se fundamenta en una causa de interés social, porque en la expropiación temporal del uso de viviendas el beneficiario se concreta en un sujeto privado, pero ese interés social no impone una especial afectación *per se* a los derechos expropiados.<sup>9</sup> Las comunidades autónomas, en particular las que han dispuesto la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, pueden regular la *causa expropriandi* en sus ámbitos competenciales, siempre que no incidan en el contenido esencial del derecho de propiedad, para evitar su impugnación. Este es el caso del Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, que prevé la expropiación temporal del usufructo de las viviendas deshabitadas que lo estén por incumplir las condiciones de habitabilidad, vinculadas al urbanismo y al orden público, unos ámbitos de competencia exclusiva autonómica. El resto de la normativa autonómica no dispone de manera explícita que la creación de un arrendamiento de vivienda sea la finalidad de la expropiación, de entre las previstas en el artículo 1 de la LEF. Sin embargo, por el veto de la ocupación temporal respecto de las viviendas, en virtud del artículo 109 de la LEF, únicamente encaja esta finalidad. Lo cierto es que, al designar un beneficiario de dicha expropiación, que debe contribuir al pago del justiprecio, se está habilitando a un beneficiario de la medida a quien ceder el uso de la vivienda. De esta manera, la relación jurídica que se origina con posterioridad a la expropiación no resulta completamente gratuita; sino que, al configurarse como parcialmente onerosa por el pago del justiprecio, se trata de un arrendamiento, hecho que excluye al comodato, que además no se configura como una de las posibles finalidades de la expropiación forzosa en el artículo 1 de la LEF. Cabe precisar que esta consideración relativa a la naturaleza de la relación jurídica posterior a la expropiación no depende de que se haya expropiado el uso o el usufructo, porque todas las normas pretenden articular un arrendamiento forzoso.

Por lo que se refiere al objeto de la expropiación, previsto en el artículo 1 de la LEF, puede recaer sobre el derecho de propiedad y otros derechos patrimoniales susceptibles de expropiación singular, como en este caso el derecho de uso, previsto por los legisladores de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco y en la Ley 4/2016 de Cataluña, y el derecho de usufructo, dispuesto tradicionalmente por el legislador catalán —en la Ley 18/2007 y en el Decreto Ley 1/2015— y actualmente por los de la Comunidad Valenciana y Extremadura. La adquisición del objeto de la expropiación tiene carácter coactivo, porque supone el ejercicio de una transferencia coactiva expropiatoria, y es originaria o directa para la Administración y derivada o indirecta para el beneficiario. El derecho constituido a favor del beneficiario de la expropiación mediante el arrendamiento goza de carácter pleno o perfecto.<sup>10</sup> En consecuencia, el carácter del derecho adquirido en virtud de la expropiación se encuentra vinculado por el objeto de la expropiación. Esta vinculación otorga una *trascendencia real*<sup>11</sup> a dicho objeto, que encuentra su justificación en el cumplimiento del fin de la expropiación.

2010\7399: «la legislación de expropiación forzosa no prevé con alcance general la existencia de un deber de ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración. Ello implica que, aun cuando concurren las circunstancias que legitiman la puesta en marcha del mecanismo expropiatorio, la Administración no está legalmente obligada a hacerlo». En el mismo sentido se expresa la STS, 3.ª, de 18.5.2011, RJ 2011\4459. BLANQUER, David. «La titularidad de la potestad expropiatoria». En: MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 39-58.

8 FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*, Madrid: Dykinson, 2002, pp. 455-459. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2012, pp. 234-238. FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. «El marco constitucional de la expropiación». En: DE DIOS DE DIOS, Salustiano [et al.] (coords.), *Historia de la propiedad: la expropiación*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2012, pp. 481-488.

9 En este sentido, la STC 166/1986 de 19 de diciembre, RTC 1986\166, precisa que la expropiación es legítima cuando se realiza la causa de utilidad pública o interés social prevista en cada caso, y que ello no implica necesariamente la atribución de un destino específico a los bienes expropiados.

10 SCHMIDBAUER, Wilhelm. *Enteignung zugunsten Privater*: Berlín: Duncker & Humblot, 1989, p. 270, lo califica de *Volleigentum*.

11 UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores. *Expropiación forzosa y beneficiario privado. Una reconstrucción sistemática*. Madrid: Marcial Pons, 2015, p. 247. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*, Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 243, expresa que «[l]a expropiación está siempre en función de una transformación posterior de los bienes objeto de la misma, transformación que no es preciso que sea material (obras, típicamente), que incluso puede bastar simplemente con que sea jurídica».

En cuanto al contenido de la expropiación en el derecho civil estatal, el derecho de uso, con carácter general, es intransmisible, en virtud del artículo 525 del CC, porque se trata de un derecho personalísimo, a diferencia del derecho de usufructo, que puede transmitirse. A esta consideración, se le añade que las finalidades de la expropiación, establecidas en el artículo 1.1 de la LEF se concretan en el arrendamiento y la ocupación temporal, además de la venta, la permuta, el censo, o la mera cesación del ejercicio del derecho expropiado. En consecuencia, el arrendamiento<sup>12</sup> es la única finalidad que puede articularse mediante la expropiación forzosa, no así la ocupación temporal porque está vetada para las viviendas en virtud de la prohibición expresa contenida en el artículo 109 de la LEF. A pesar de que ambos derechos admitan la posibilidad de percibir frutos en su disposición —aunque con contenido diferente, según expresan el artículo 471 del CC para el usufructo en un sentido amplio, y el artículo 524 del CC para el uso limitándolo a la satisfacción de las necesidades del usuario y su familia—, lo cierto es que el único derecho que otorga la posibilidad de arrendar la vivienda y disponer enteramente de los frutos es el usufructo.

El propio artículo 348 del CC define la propiedad como el derecho de gozar y disponer, con lo cual el uso y el usufructo tienen una raíz común. Esto implica la correspondiente percepción de los frutos por parte de la Administración, que es parte arrendadora, aunque en el uso se encuentren limitados. El derecho de uso solo sería susceptible de una cesión a favor del beneficiario de la expropiación, pero el beneficiario y futuro arrendatario tendría que satisfacer la totalidad del justiprecio en la normativa catalana, y una parte en concepto de contribución a su pago en el resto de la legislación. Desde el punto de vista de su alcance, el pago del justiprecio condiciona la licitud y eficacia de la expropiación. Este pago debe ser *justo*, en el sentido de proporcional, aunque no es necesario que sea previo en el caso de una expropiación urgente como la expropiación temporal del uso de viviendas. Dicha contribución impide *per se* calificar la cesión posterior del inmueble de gratuita por completo, porque a pesar de la inexistencia de precio, se ha producido el abono de una contraprestación previa al arrendamiento. Para que esta aparente imposibilidad jurídica de arrendar una vivienda —es decir, cederla a cambio de un precio— sobre la que la Administración solamente ha expropiado el derecho de uso no se convierta en una imposibilidad material de constituir el arrendamiento, podemos concluir que, aunque el uso y el usufructo no son derechos asimilables ni equivalentes, ambos deben permitir ceder la vivienda de manera forzosa<sup>13</sup> para cumplir con el fin de la expropiación.

Una vez que la Administración haya expropiado temporalmente el uso de la vivienda, podrá cederlo. Aunque las normas no especifican cómo la Administración debe liberar ese uso a favor del beneficiario de la expropiación, cuando la Administración haya ocupado la vivienda, podrá formalizar esta cesión mediante el dictado de un acto administrativo que dé cobertura a la actuación. En el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas, la vivienda objeto de la expropiación debe estar destinada por el beneficiario al uso habitacional de manera habitual, sin exigir la permanencia, para cumplir con el fin de la expropiación y así evitar la reversión. Sin embargo, el cumplimiento de esta finalidad no significa que exista un *gravamen de afectación*, es decir, la imposición de una obligación cuyo incumplimiento lleve aparejada una infracción y sanción administrativa. En este sentido, resulta oportuno precisar que el concepto de infracción tiene carácter formal, y por ello no incluye actuaciones administrativas que pueden acercarse a la infracción pero que no están tipificadas, como es el caso del impuesto sobre las viviendas vacías dispuesto en Cataluña, el País Vasco y Navarra o el Registro de viviendas deshabitadas a tal efecto. En consecuencia, no se configura como un elemento esencial a la expropiación forzosa que la ventaja patrimonial que se obtenga esté gravada o afectada al desarrollo de una determinada actividad,<sup>14</sup> aunque la expropiación temporal del uso atienda al uso

12 El arrendamiento forzoso como carga expropiatoria se regula específicamente en: el art. 93 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. *Boletín Oficial del Estado* (3 de febrero de 1973), relativo a la ejecución de Planes Generales de Transformación de Grandes Zonas; *idem*, arts. 154-160, en el sistema de fincas rústicas de mejora forzosa; o con fines de almacenamiento de cosechas, véanse el art. 18 del Decreto-Ley de 23 de agosto de 1937, de Ordenación Triguera. *Boletín Oficial del Estado* (25 de agosto de 1937), y finalmente el art. 10 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 por el que se dictan normas sobre el cultivo de la vid. *Boletín Oficial del Estado* (31 de agosto de 1954).

13 MOREU CARBONELL, ELISA. «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social». En: ALONSO PÉREZ, María Teresa (dir.). *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*. Cizur Menor: Aranzadi, 2014, pp. 400-401, explica respecto de la diferencia entre uso y usufructo en cuanto a la expropiación y concluye que las normas quieren crear una suerte de arrendamiento forzoso.

14 Esta concepción proviene de la doctrina alemana, que ha evolucionado desde posiciones contrarias a dicha concepción a la actual, sostenida por STUMMER, Helmut. *Die öffentliche Zweckbindung der enteigneten Sache*. Múnich: Leidig-Druck, 1967, pp.

habitacional como destino último de la vivienda. Una vez examinados con carácter previo los presupuestos expropiatorios, se procederá a analizar la articulación del procedimiento expropiatorio, con las alteraciones que plantea su aplicación en la expropiación originada en la legislación autonómica para, posteriormente, detallar las modificaciones que presenta la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas en la formación y ejecución del arrendamiento.

## 2 La concreción de la declaración de interés social en la expropiación temporal de viviendas

Las normas que han regulado la expropiación temporal de uso de viviendas<sup>15</sup> han dispuesto la declaración de urgente ocupación, según habilita el artículo 52 de la LEF. Para proceder a expropiar temporalmente el uso de la vivienda, existe un *procedimiento administrativo* estatal<sup>16</sup> en virtud del artículo 149.1.18ª de la CE, y puede configurarse de dos maneras. Por una parte, puede tener carácter *autónomo*, de conformidad con toda la normativa autonómica salvo la catalana;<sup>17</sup> por otra parte, puede derivar de otro procedimiento administrativo *previo*, como en el artículo 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, donde provenía del procedimiento de declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad, y en el artículo 4.3 del Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, que deriva del procedimiento administrativo de ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para cumplir con las condiciones de habitabilidad de las viviendas. En todas las normas<sup>18</sup> que establecen la expropiación temporal del uso de viviendas se prevé la declaración de urgente ocupación, motivo por el cual se trata de una expropiación *urgente*, de conformidad con el artículo 52 de la LEF.

La declaración de utilidad pública o interés social, que es anterior al inicio del procedimiento expropiatorio, especifica la finalidad de la expropiación.<sup>19</sup> En las normas de expropiación temporal del uso se declara explícitamente de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incuridas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria —a lo que la legislación vasca añade el desahucio por impago de rentas—, excepto en el Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, donde la *causa expropiandi* se contiene de manera genérica,<sup>20</sup> al igual que en el artículo 15 de la

---

204-207. Inicialmente se consideró que el objeto de la expropiación estaba afectado al cumplimiento de su finalidad, porque su vinculación con la expropiación permitía calificar el objeto como *extra commercium*. Son exponentes de esta concepción, GRÜNHUT, Carl Samuel. *Das Enteignungsrecht*. Viena: C. H. Beck, 1873, p. 80, y LAYER, Max. *Principien des Enteignungsrechtes*. Leipzig: Duncker & Humblot, 1902, p. 655, quien precisaba que la cosa expropiada estaba gravada por la carga de la realización de un determinado fin público, con la consecuencia de que el beneficiario no podía disponer de ella más que de una determinada forma. Además, también se encuentra en la jurisprudencia, en particular en la STS, 3.ª, de 16.7.2001, RJ 2001/8012, «un derecho sujeto a expropiación forzosa es un derecho debilitado, y esta posición se mantiene cuando habiéndose llevado a cabo la expropiación, el bien o derecho expropiado no se destina al fin público que legitima la expropiación. De manera que la adquisición por un tercero no sana, en ningún caso, esa debilidad congénita». En el mismo sentido se expresan las SSTs, 3.ª, de 6.4.1992, RJ 1992/3431, y de 12.2.1996, RJ 1996/1074. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores. *Expropiación forzosa, op. cit.*, p. 249, lo ejemplifica expresando que en el derecho de reversión, tiene unas normas de protección de terceros adquirentes del objeto expropiado que carecerían de sentido si no se permitiese su disposición, aunque en ocasiones dicha disposición, por incumplimiento del fin de la expropiación, pueda determinar la procedencia de la reversión.

15 Véanse la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFN, la DA 4 LMVC, el art. 4.4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, y el art. 75 LVPV.

16 BAÑO LEÓN, José María. «Artículo 149.1.18ª». En: CASAS BAHAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.). *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 2390-2397; y ENTRENA CUESTA, Rafael. «Artículo 149». En: GARRIDO FALLA, Fernando (dir.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 2564-2572.

17 Véanse el art. 5 LFSVA, que modifica los arts. 27-39 de la Ley 1/2010, el art. 1 LFN, que actualiza los arts. 42 bis a 42 quinquies de la Ley 10/2010, el art. 1 LMVC, que reforma los arts. 80-96 de la Ley 2/2003, los arts. 59 y 74 LVPV, el art. 13 LFSVCV y el art. 2 LESVE.

18 Véanse la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFN, la DA 4 LMVC, el art. 4.4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, el art. 75 LVPV, los arts. 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, el art. 13 LFSVCV, y el art. 2 LESVE.

19 CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NOVO FONCUBIERTA, Manuel. «Expropiación forzosa». En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 169 (2015), pp. 196-213. LUNA SERRANO, Agustín. «Una aproximación civilística a la expropiación forzosa». En: DE DIOS DE DIOS, Salustiano [et al.] (coords.). *Historia de la propiedad: la expropiación*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2012, pp. 489-516. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después». *Revista de Administración Pública*, núm. 156 (2001), pp. 251-270. ENTRENA CUESTA, Rafael. «El procedimiento expropiatorio». En: MINISTERIO DE HACIENDA. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 71-90.

20 En este sentido, PERA VERDAGUER, Francisco. *Expropiación forzosa*. Barcelona: Bosch, 2002, p. 84, ante la ausencia de definición

Ley 4/2016, de Cataluña, no así en la modalidad expropiatoria contenida en el artículo 17. Esta declaración de utilidad pública o interés social es el presupuesto de la concreta operación expropiatoria, porque vincula directamente a la expropiación, motiva la actuación expropiatoria de la Administración e informa la finalidad de la expropiación. Por tanto, el beneficiario de la expropiación, que devendrá arrendatario con el arrendamiento posterior, está vinculado por la *causa expropriandi* en el sentido de que debe utilizar el bien expropiado para satisfacer el interés social de la expropiación;<sup>21</sup> en nuestro caso, el arrendatario deberá destinar la vivienda arrendada al uso habitacional de manera habitual. La principal implicación que tiene esta consideración es que si el beneficiario de la expropiación no destina el objeto expropiado, en nuestro caso la vivienda, a la causa de interés social declarada, el sujeto expropiado tiene la facultad de ejercer el derecho de reversión.

### 3 La determinación de la indemnización expropiatoria y la «contribución» del beneficiario

Toda expropiación se rige por el principio de indemnidad, es decir, *ubi expropriatio ibi indemnitas*, porque la expropiación es una técnica de conversión de derechos, del bien expropiado a su valor económico, incrementado en un 5 % por el premio de afección, que cubre el daño moral de la expropiación. El justiprecio constituye el valor que el beneficiario deberá satisfacer al sujeto expropiado como indemnización por la expropiación, en concepto de resarcimiento por la pérdida patrimonial que suponga la cesión del bien o del derecho; esta pérdida patrimonial constituye extensivamente el objeto<sup>22</sup> de la expropiación, en virtud del artículo 1.2 del REF. En la expropiación temporal del uso de viviendas, este sujeto expropiado está integrado por una persona física o jurídica —en el Decreto Ley 1/2015 y en la Ley 4/2016, de Cataluña— o jurídica —en el resto de las normas— privada que se ve sometida a una privación o perjuicio en sus bienes o derechos como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria. Este sujeto puede referirse al propietario de la vivienda, al titular del derecho objeto de expropiación, o a los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre el objeto de la expropiación, según disponen los artículos 3 y 4 de la LEF. En la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas se concreta en el propietario, en el usuario en el caso de que se expropie el derecho de uso, y en el usufructuario si se expropia el derecho de usufructo.

El beneficiario debe pagar el justiprecio al sujeto expropiado, salvo que tenga insuficiencia económica, en cuyo caso lo abonará la Administración expropiante. La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas prevé una modificación en cuanto a este pago, que guarda relación con la consideración del beneficiario como parte para determinar el justiprecio. En Andalucía, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana, la persona beneficiaria quedará obligada al pago a la Administración expropiante de una cantidad en concepto de contribución al pago de justiprecio, en una cuantía no superior al 25 % de los ingresos de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de la expropiación, ni a la cuantía del justiprecio. Por su parte, en el País Vasco y Extremadura se modifica la cuantía de la contribución, elevándola al 30 % de los

---

en el art. 33.3 CE de la *causa expropriandi* alude que «es el fin a que ha de afectarse lo expropiado el que debe ser declarado de utilidad pública o interés social». FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa». En: GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 807-809.

21 PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *Derecho Administrativo I. Parte General*. Madrid: Marcial Pons, 2012, pp. 531-538. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores. *Expropiación forzosa, op. cit.*, pp. 249-251. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 242-248. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. «La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 324 (1955), pp. 257-288.

22 Sobre la interpretación expansiva del objeto de la expropiación, en el sentido de que cualquier privación de bienes o derechos debe ser susceptible de indemnización, véanse las SSTs, 3.ª, de 3.11.1992, RJ 1992\8850, de 6.10.1992, RJ 1992\7708, de 4.5.1992, RJ 1992\3481, de 24.1.1991, RJ 1991\427, de 21.6.1994, RJ 1994\4877, de 8.11.1995, RJ 1995\8758, de 8.2.2000, RJ 2000\1868, de 2.7.2002, RJ 2002\5810, de 21.10.2003, RJ 2003\54, y de 29.11.2005, RJ 2005\9834. Por su parte, la STS, 3.ª, de 15.4.1991, RJ 1991\3047, precisa que la finalidad de la expropiación es que «quienes se ven privados de un bien o derecho reciban una compensación dineraria que no represente para el expropiado un enriquecimiento injusto, ni una merma injustificada del mismo». En el mismo sentido se expresan las SSTs, 3.ª, de 3.5.1979, RJ 1979\1777, de 14.3.1980, RJ 1980\975, y de 16.7.1997, RJ 1997\6080. VILLAR PALASÍ, José Luis. «Justo precio y transferencias coactivas». *Revista de Administración Pública*, núm. 18 (1955), pp. 23-54. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo: parte general, op. cit.*, p. 744. EZQUERRA HUERVA, Antonio. «Una nueva garantía en materia de expropiación forzosa: la inmunidad del justiprecio frente a eventuales reformas tributarias en caso de demora». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 151 (2011), pp. 679-704. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *El justiprecio de la expropiación forzosa*. Granada: Comares, 2008, pp. 214-236. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «Tema 28. Los bienes públicos», *op. cit.*, pp. 814-817. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 287-311.

ingresos de la unidad familiar; y en el País Vasco se limita al 15 % en caso de que estos no superen el salario mínimo interprofesional. Finalmente, ni el Decreto Ley 1/2015 ni la Ley 4/2016, de Cataluña contienen ninguna modificación al respecto, y el justiprecio corre a cargo del beneficiario de manera completa.

El artículo 13.2 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos<sup>23</sup> (LAU 1994) dispone que el arrendamiento otorgado por un usufructuario o quien tenga un derecho de goce sobre la vivienda arrendada se extingue a la finalización del derecho del arrendador, motivo por el cual una vez ha concluido el plazo de la expropiación, por vencimiento del derecho que permite el arrendamiento, se extingue también este. Sería oportuno que la finalidad tuitiva que cumple el artículo 9 LAU 1994, respecto del plazo mínimo, y el artículo 10, sobre la prórroga del arrendamiento, fuese respetado por el plazo de la expropiación temporal del uso de viviendas. En consecuencia, el plazo de la expropiación debería coincidir con el previsto en materia de arrendamientos urbanos: tres años como mínimo y un año más de prórroga, para evitar agravios comparativos según la legislación que origina y ampara el arrendamiento, como sucede en Bruselas y en Flandes, donde coincide el plazo de nueve años de las medidas a las que se atenderá más adelante con el de los arrendamientos urbanos. Finalmente, cabe observar que en ninguna de estas normas se prevén unos elementos reglados para que la Administración decida discrecionalmente el plazo de la expropiación, puesto que el uso de cualquier potestad discrecional debe informarse de unos elementos reglados para que su ejercicio no sea arbitrario. Convendría un desarrollo reglamentario de este extremo para evitar apreciaciones subjetivas, como la recuperación de la inversión para garantizar las condiciones de habitabilidad, en el caso del artículo 4.3 del Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, en lugar de atender a la necesidad habitacional del beneficiario.

En la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, la Administración expropiante deberá satisfacer el justiprecio y el beneficiario deberá abonar la contribución al pago establecida. Cabe entender que el pago del justiprecio se realizará conjuntamente, aunque las normas, más allá de establecer las proporciones en este pago, no disponen el mecanismo para formalizarlo, remitiéndose a la LEF. Sin embargo, el beneficiario, de acuerdo con los requisitos exigidos, deberá tener falta de capacidad económica, lo que justifica que la proporción en el pago sea menor y que la cuantía restante la abone la Administración. El plazo para abonar el justiprecio es de seis meses a contar desde la fijación del justiprecio, incluso cuando se haya interpuesto un recurso contencioso-administrativo<sup>24</sup> por parte del sujeto expropiado, según dispone el artículo 48 de la LEF. Conforme a los requisitos para poder ser beneficiario, dispuestos en las normas de expropiación temporal del uso de viviendas, la satisfacción de la indemnización no va a resultar posible porque se parte de la insuficiencia económica del beneficiario. De esta manera, estas normas, para no vulnerar la competencia estatal sobre la legislación de expropiación forzosa del artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la CE ni del artículo 5.2 del REF, que establece la obligación del pago del justiprecio al beneficiario, articulan la *satisfacción de la indemnización* del beneficiario en concepto de *contribución*, es decir, una colaboración en el pago que oscila entre el 25 % y el 30 %, quedando la cuantía restante a cargo de la Administración expropiante. A efectos prácticos, poco sentido tendría que a una persona con insuficiencia económica se le hiciese pagar de forma completa el justiprecio, y este hecho es otra muestra más de la falta de oportunidad del mecanismo expropiatorio, ya que estas normas alteran su configuración ordinaria. Sin embargo, a una persona con insuficiencia económica tampoco le resultará posible satisfacer esta contribución para la obtención de un beneficio consistente en la utilización de la vivienda por el plazo de la expropiación.

La valoración que debe hacerse del derecho real de uso o usufructo para determinar el justiprecio se encuentra dispuesta en el artículo 35 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el

23 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. *Boletín Oficial del Estado* (25 de noviembre de 1994).

24 Véase, en este sentido, la STS, 3.<sup>a</sup>, de 23.1.2007, RJ 2007\597, que expresa que «es reiterada la jurisprudencia que declara que dicho plazo no se interrumpe por la interposición de recursos jurisdiccionales, a la que se refieren los recurrentes en el primer motivo». En concreto, el sujeto expropiado tiene derecho a la retasación, y este derecho se origina una vez ha transcurrido el plazo de caducidad establecido en el art. 58 LEF, desde la determinación en la vía administrativa del justiprecio y sin interrupción por la interposición de recursos jurisdiccionales. En el mismo sentido se manifiestan las SSTS, 3.<sup>a</sup>, de 19.1.1999, RJ 1999\1076, de 18.3.1983, RJ 1983\1287, de 20.4.1985, RJ 1985\2174, y de 5.6.1997, RJ 1997\4630. Cfr. PERA VERDAGUER, FRANCISCO. *Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 356, expresa que «mientras la resolución no sea firme, el justo precio no ha sido realmente determinado, y en consecuencia mientras penda la posibilidad de interposición de un recurso no habrá llegado el momento de la procedencia del pago del precio». FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «Tema 28. Los bienes públicos», op. cit., p. 816. ESCUÍN PALOP, Vicente. *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008, pp. 586-595.



texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que se remite a la LEF y subsidiariamente a las normas administrativas, civiles o fiscales oportunas. Para ejemplificar lo que supone esta contribución, cabe advertir sobre la valoración de los derechos reales sobre bienes inmuebles que el artículo 42 de la LEF establece que se practicará con arreglo a las normas de valoración, una referencia que debe dirigirse hacia el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.<sup>25</sup> En este sentido, el artículo 10.2.a prevé que el valor del usufructo temporal se reputará proporcional al valor total de los bienes, en razón de un 2 % por cada periodo de un año, sin exceder del 70 %, que supondría la expropiación total del derecho de usufructo; a su vez, en la letra b) del citado precepto, la valoración en los derechos reales de uso y habitación será la que resulte de aplicar, al 75 % del valor de los bienes sobre los que fueron impuestos, las reglas correspondientes a la valoración de los usufructos temporales o vitalicios, en este caso el 2 % sobre el 75 % del valor de los bienes. En este sentido, cabe señalar que disponemos del valor catastral medio de las edificaciones urbanas destinadas al uso residencial por parte de la Dirección General del Catastro,<sup>26</sup> que se corresponde con 62.350 euros, aunque no facilita los datos concretos en función del tipo de edificación ni contamos con el valor catastral medio de las viviendas objeto de ejecución hipotecaria.

De esta manera, en una vivienda cuyo valor catastral sea de 62.350 euros, si se expropia el usufructo —como en la Ley 18/2007 y en el Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, en la Comunidad Valenciana y en Extremadura—, corresponderá satisfacer, por el plazo de la expropiación de entre cuatro y diez años de Cataluña y sobre el valor completo de la vivienda, una cuantía del 8 % al 20 %; mientras que, si es por un plazo de tres años, corresponderá a un 6 % en Extremadura, que en el caso de la Comunidad Valenciana puede ascender a un 12 % porque puede prorrogarse hasta seis años el plazo de la expropiación. Este pago se atribuye al beneficiario de manera completa en la norma catalana, y por tanto supondría una cuantía de entre 4.988 y 12.470 euros. En la Comunidad Valenciana esta cuantía absoluta oscilaría entre 3.741 y 7.482 euros, de la que el beneficiario deberá satisfacer un 25 %, que se corresponde con 935,25 y 1.870,5 euros. Finalmente, en Extremadura se referirá a una cuantía absoluta de 3.741 euros, que se concreta en una contribución del beneficiario de un 30 %, lo que equivale a 1.122,3 euros.

Por su parte, en las normas que expropian el uso existen diferencias según el tiempo de expropiación y porque la cuantía final del justiprecio se calcula sobre el 75 % del valor de la vivienda. Este valor corresponde a 46.762,5 euros, y con relación al 2 % anual, el justiprecio se concretará de la siguiente manera: si la expropiación se ha acordado por un plazo de tres años, como en las normas andaluza, canaria, vasca y en el artículo 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, representa un 6 % del valor catastral, lo que equivale a 2.805,75 euros; en cambio, si se ha expropiado por un plazo de cinco años, como en la norma navarra, se refiere a un 10 %, lo que se corresponde con 4.676,25 euros; finalmente, si se ha realizado la expropiación por un plazo de entre cuatro y diez años, como en el artículo 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, corresponderá un valor de entre 3.741 y 9.352,5 euros. De esta cuantía, el beneficiario deberá satisfacer el 25 %, en Andalucía, Canarias y Navarra, y el 30 % en la norma vasca. En consecuencia, el beneficiario deberá abonar una contribución de 701,43 euros en Andalucía y Canarias, de 1.169,06 euros en Navarra, porque la expropiación tiene un plazo de cinco años, y de 841,72 euros en el País Vasco, por el aumento de la contribución. Este importe resulta claramente inasumible en una situación de insuficiencia económica, especialmente en la normativa catalana, en la que el pago es completo. La exigencia que tiene la expropiación en cuanto a la satisfacción de una indemnización permite afirmar que se trata de una medida que siempre se encontrará vinculada a la disponibilidad presupuestaria<sup>27</sup> de la Administración expropiante. Esta limitación material impide que el alcance de esta disposición sea todo lo amplio que prevén las normas que la disponen.

Estas normas no precisan los criterios objetivos para calcular la contribución del beneficiario, ya que fijan solamente el máximo, que oscila entre el 25 % y el 30 % de los ingresos de la unidad familiar, pero sin establecer

25 Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. *Boletín Oficial del Estado* (20 de octubre de 1993).

26 DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO. *Estadísticas Catastrales: Catastro inmobiliario urbano. Resumen por Intervalos población, por usos y bienes inmuebles y valor catastral*, [en línea]. <<http://www.catastro.minhap.es/jaxi/tabla.do?path=est2016/catastro/urbano/&file=01005.px&type=pcaxis&L=0>>.

27 En este sentido, TORNOS MAS, Joaquín. «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (2014), p. 2864, afirma que «estamos ante normas que responden a la urgencia política, a

un mínimo o unos baremos para el cálculo.<sup>28</sup> Tampoco prevén la contingencia del impago de la contribución al justiprecio del beneficiario, aunque en este caso quien satisfará el justiprecio será la Administración expropiante, como sucede en una expropiación ordinaria, de manera que no resulta necesaria esta previsión.<sup>29</sup> A pesar de esta elusión normativa, todas las normas establecen que se controlará el pago de las cantidades a las que esté obligado el beneficiario. De esta previsión se desprende que el incumplimiento del pago puede conllevar la pérdida de la condición de beneficiario, lo que origina a su vez el derecho de reversión por parte del sujeto expropiado. Para evitar este supuesto, que si la medida se aplicase ostensiblemente probablemente cabe suponer que sería frecuente, estas normas deberían haber previsto supuestos de exención cuando el beneficiario tenga insuficiencia económica o falta de ingresos para afrontar el pago del justiprecio.

La contribución parcial del beneficiario se traduce en una exención parcial del pago del justiprecio al que, en condiciones normales, estaría obligado. Por tanto, la cantidad restante la deberá aportar la Administración expropiante para poder abonar el justiprecio debido al sujeto expropiado. La exención parcial del pago del justiprecio requiere, como mínimo, de mayor justificación, puesto que contraviene abiertamente el artículo 5.2 apartado 5 del REF, que establece que el beneficiario debe pagar el justiprecio de la expropiación. En definitiva, esta contribución al pago del justiprecio permite suplir dicha obligación por razones de justicia social, puesto que se trata de personas que van a ser lanzadas de su vivienda y en cuyo favor se realiza la expropiación. Cuando las normas disponen que el beneficiario contribuya en una parte al pago del justiprecio, lo prevén para no incumplir con la obligación del pago del justiprecio que tiene el beneficiario en cualquier expropiación. Este elemento posibilita que se afirme que, si por razón del instrumento utilizado para constituir un arrendamiento se tiene que alterar su configuración ordinaria, significa que no es apropiado para las situaciones que pretende mitigar, tales como la carencia habitacional ante el lanzamiento producido por la insuficiencia económica del deudor hipotecario, junto con el arrendatario en el caso de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, del País Vasco (LVPV).

#### 4 La procedencia práctica del derecho de reversión en la expropiación temporal de viviendas

La reversión,<sup>30</sup> regulada en los artículos 54 de la LEF y 63 del REF, constituye el derecho del expropiado o de sus sucesores a recobrar la totalidad o la parte sobrante del bien expropiado, mediante el abono a quien

---

la necesidad de tener que ofrecer respuestas rápidas a los ciudadanos a las reivindicaciones que están presentes en los medios (crisis del acceso a la vivienda, reclamaciones de plataformas antidesahucios...), urgencia que prevalece sobre la construcción pausada de la respuestas legales que deben adoptarse». Cfr. MOREU CARBONELL, Elisa. «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas», *op. cit.*, p. 409, quien considera que «[m]e parece una buena forma de rentabilizar estos fondos que, normalmente, sólo benefician a la entidad bancaria encargada de gestionarlos. De todas formas, es previsible que dichos fondos no sean suficientes para financiar todas las expropiaciones». ESCUÍN PALOP, Vicente. «La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales». En: BLASCO, Francisco de Paula [et al.] (coords.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Vicente L. Montes Penadés*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011, p. 939, expresa que «[l]a doctrina ha puesto de relieve la crisis de la expropiación forzosa, en cuanto garantía de la integridad patrimonial, como consecuencia de la enorme extensión y uso generalizado de las actuaciones delimitadoras de la propiedad realizada por el legislador». La STC 170/1989 de 19 de octubre, RTC 1989\170, reconoció que la situación se agrava como consecuencia de que la delimitación de ambas instituciones no es tarea fácil.

28 MOREU CARBONELL, Elisa. «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas», *op. cit.*, p. 411, propone el pago periódico del justiprecio como una renta mensual durante el plazo de la expropiación.

29 Cfr., *Ibid.*, p. 412, que considera que en ciertos casos excepcionales de emergencia social debería ser la Administración quien asumiera el 100 % del pago del justiprecio. Cabe considerarlo como una posibilidad para mejorar la técnica legislativa, pero ello ya sucede de manera ordinaria, sin necesidad de que las normas lo prevean. Por su parte, MENÉNDEZ REXACH, Ángel. «La responsabilidad de la Administración expropiante en caso de impago del justiprecio por el beneficiario». *Justicia Administrativa*, núm. 60 (2013), pp. 22-23, quien expresa que existen razones para fundamentar la responsabilidad de la Administración, en este caso porque la existencia del beneficiario depende de una decisión de la Administración.

30 VIDAL MAESTRE, Ana María; ALCÁZAR AVELLANEDA, Juan Miguel. «El derecho de reversión y la sujeción de su ejercicio a un límite temporal». *Diario La Ley*, núm. 8136 (2013), pp. 1572-1577. HORGUÉ BAENA, Concepción. «Sobre el derecho de reversión en la expropiación forzosa». En: LÓPEZ MENUDO, Francisco (coord.), *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Madrid: Iustel, 2011, pp. 139-179. GALÁN GALÁN, Alfredo. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Madrid: Lex Nova, 2002, pp. 134-223. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*. Granada: Comares, 2000, pp. 268-287. GARCÍA LUENGO, Javier. «Algunas consideraciones sobre el tratamiento normativo del derecho de propiedad sucesión normativa y derecho de reversión». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 106 (2000), pp. 187-200. GIMENO FELIÚ, José María. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*. Madrid: Civitas, 2003, pp. 159-174. DE CASTRO VÍTORES, Germán. *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 3-148. RIPLEY SORIA, Daniel. «La expropiación forzosa (II): funciones del abogado del Estado. Reversión de los bienes

fuera su titular de una indemnización. El derecho de reversión procederá en tres casos: por falta de ejecución del fin de la expropiación, por exceso de expropiación respecto del objeto y por desafectación del objeto de la expropiación originaria o sobrevenida.<sup>31</sup>

#### 4.1 Falta de ejecución de la finalidad de la expropiación

El fundamento de esta causa se encuentra en la falta de cumplimiento de uno de los elementos esenciales de la expropiación forzosa: la *causa expropriandi*. La falta de ejecución<sup>32</sup> de las obras de conservación en el ámbito de la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, en particular en el Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, y de la constitución del arrendamiento en todas las normas, se producirá en dos casos: o por la falta de identidad entre la obra ejecutada y la finalidad de interés social que legitimó el ejercicio de la potestad expropiatoria; o por la constitución de otra relación jurídica que no permita el uso habitacional. No se considera así en caso de inactividad del beneficiario; puesto que, en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, el beneficiario solamente tiene la obligación de destinar la vivienda al uso habitacional, sin que se le pueda requerir la ejecución de estas obras. El artículo 54 de la LEF prevé como supuestos de *no ejecución*:

a) El transcurso de dos años desde la toma de posesión de la vivienda expropiada sin que se haya cumplido el fin de la expropiación. En la expropiación temporal del uso se concreta en la realización de las obras de conservación por parte de la Administración expropiante, o en la formalización del arrendamiento. La norma no establece un plazo de prescripción o de caducidad del derecho de reversión.<sup>33</sup> Este supuesto de no ejecución se produce cuando no se realice la obra o no se efectúe el establecimiento del servicio que motivó la expropiación, o cuando hubieran transcurrido dos años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación, sin que se produzca ningún acto expreso para su reanudación. En nuestro caso, se refiere a que no se arriende la vivienda o que no se ejecuten las obras de conservación necesarias en el Decreto Ley 1/2015, de Cataluña. En este caso se distinguen dos modalidades:

a') Si la Administración notifica al sujeto expropiado el propósito de no realizar las obras de conservación, previstas en el artículo 4 del Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, o de no formalizar el arrendamiento en todas las normas incluida la catalana, se dispone de un plazo de tres meses para ejercitar el derecho de reversión.

b') En defecto de notificación, el expropiado puede ejercer su derecho a la reversión en dos casos: en el transcurso de cinco años desde la toma de posesión del objeto de la expropiación; o tras la suspensión durante más de dos años de las actuaciones dirigidas a la ejecución del fin de la expropiación. En este segundo caso, se establece un plazo mínimo pero no un plazo máximo para ejercer el derecho a la reversión. La jurisprudencia<sup>34</sup> ha considerado esta omisión como una manifestación de que el legislador quiere permitir la recuperación del bien por parte de su propietario cuando no se cumpla el fin de la expropiación. En consecuencia,

---

expropiados: concepto, naturaleza y análisis de los diversos supuestos. Garantías jurisdiccionales: estudio especial de la impugnación por la administración de los acuerdos de los jurados. La autorización judicial de entrada para la ocupación». En: BUENO SÁNCHEZ, José Miguel [et al.] (coords.). *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2015, pp. 541-545. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «Tema 28. Los bienes públicos», *op. cit.*, p. 818. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 337-346.

31 SSTS, 3.ª, de 10.7.2012, RJ 2012\7804, de 23.9.2002, RJ 2002\8474, de 30.9.1991, RJ 1991\6691, de 25.2.1992, RJ 1992\2977, y de 20.7.2002, RJ 2002\8067.

32 GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, Madrid: La Ley, 2006, pp. 483-490. ESCUÍN PALOP, Vicente. *Comentarios*, *op. cit.*, pp. 667-715. Sobre procedencia de la reversión por falta de ejecución de las obras, atiéndanse las SSTS, 3.ª, de 20.5.2013, RJ 2013\4246, de 23.1.2015, RJ 2015\137, y de 9.12.2014, RJ 2014\6281.

33 SSTS, 3.ª, de 25.1.2012, RJ 2012\3199, y de 8.7.2009, RJ 2009\7020.

34 SSTS, 3.ª, de 3.6.2013, RJ 2013\4302, de 19.10.1999, RJ 1999\9247, y de 7.2.1989, RJ 1989\1085.

resulta inaplicable el plazo de cinco años de prescripción de las acciones personales del artículo 1964 del CC.

b) El transcurso de dos años con la ejecución del fin de la expropiación suspendida, es decir, con las obras de conservación o con el arrendamiento en suspenso, sin que se haya efectuado ningún acto de reanudación. Cabe entender que la referencia que el artículo 54 de la LEF hace al beneficiario, en realidad se entiende hecha a la Administración.

#### 4.2 Exceso de expropiación en las viviendas expropiadas

Esta causa de reversión se fundamenta en la producción de un exceso de expropiación como consecuencia de que no todos los bienes expropiados eran necesarios para poder satisfacer la *causa expropriandi*. Para apreciar la existencia de partes sobrantes en la expropiación, resulta necesario que la parte de la vivienda de la que se pretende el reintegro no esté ocupada.<sup>35</sup> En el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas, solo será posible en relación con los anexos de la vivienda —por ejemplo, los trasteros o las plazas de aparcamiento— pero no sobre estancias de la propia vivienda, debido a su unidad material, aunque no se estén utilizando. Para que se pueda considerar que existe algún elemento sobrante, el artículo 54.3 de la LEF exige que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión, un elemento que en la práctica no se producirá en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas.

#### 4.3 Desafectación originaria o sobrevenida de la vivienda a su finalidad: el uso habitacional mediante un arrendamiento

El beneficiario de la expropiación, además de pagar el justiprecio, que en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas se produce en concepto de contribución, tiene otra obligación: el *gravamen de afectación*, consistente en destinar el objeto expropiado al fin de interés social que legitimó la expropiación, que en nuestro caso se concreta en el uso habitacional de la vivienda expropiada. La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas matiza esta consideración ya que se atenúa la intensidad del gravamen de afectación, porque existe un deber de carácter genérico de destinar la vivienda al uso habitacional, y no un gravamen sujeto a sanción. Esta flexibilización conlleva una menor satisfacción de los principios de eficacia y proporcionalidad en la privación y, por tanto, necesita una justificación especial en virtud del principio de dignidad, de acuerdo con el artículo 10.1 de la CE. En este caso, la finalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas solamente se puede ver satisfecha si este gravamen de uso habitacional se cumple de forma voluntaria por el beneficiario; por tanto, el interés público radica en la satisfacción de un interés del propio sujeto sobre el que este gravamen recae. El legislador de la expropiación temporal del uso de viviendas no ha establecido consecuencias ante el incumplimiento del gravamen de afectación que impliquen diferencias con la LEF por su falta de competencia, más allá de concretar dos supuestos específicos de reversión, que se analizarán a continuación. En definitiva, en estos casos, por la cercanía de la posición del beneficiario con el artículo 10.1 de la CE, nos encontramos ante una *carga* y, en consecuencia, la reversión responde al mecanismo de *condición resolutoria*,<sup>36</sup> aunque no opere automáticamente.

La desafectación de los bienes o derechos expropiados de la finalidad o servicio público para la que fueron expropiados se concreta en dos supuestos. Por un lado, antes de la ejecución de la obra o del establecimiento de servicio, en nuestro caso, la consecución del arrendamiento. La desafectación se producirá cuando la vivienda cuyo uso se ha expropiado esté afectada a otro fin no declarado como de interés social, porque el beneficiario es un sujeto privado. Por otro lado, una vez ejecutada la obra de conservación o celebrado

<sup>35</sup> GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, op. cit., pp. 514-520. Así lo determinan las SSTs, 3.ª, de 13.12.1988, RJ 1988\9384, y de 23.12.1991, RJ 1991\9223. Sobre el sobredimensionamiento de las previsiones iniciales proyectadas y la existencia de partes sobrantes posteriormente, véase la STS, 3.ª, de 16.9.2011, RJ 2011\7122.

<sup>36</sup> A tenor de UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores. *Expropiación forzosa*, op. cit., p. 255: «el beneficiario no consolida los derechos adquiridos a través de la expropiación en tanto no finalice el periodo de pendencia de la condición, esto es, hasta que satisfaga la *causa expropriandi* o hasta que transcurra el plazo legalmente previsto para que el expropiado ejercite su derecho de reversión sin hacerlo». PÉREZ MORENO, Alfonso. *La reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1967, pp. 67-68, GIMENO FELIÚ, José María. *El derecho de reversión*, op. cit., pp. 133-135, LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco. *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*. Barcelona: Beyer Hermanos, 1994, pp. 127-135, PERA VERDAGUER, Francisco. *Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 416, y GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, op. cit., pp. 139-145. En este sentido se pronuncian las SSTs, 3.ª, de 16.11.1978, RJ 1978\3699, de 11.4.1989, RJ 1989\2837, de 10.7.2001, RJ 2001\8006, y de 16.7.2001, RJ 2001\8012.

el arrendamiento, también se puede producir la desafectación cuando se incumpla el fin que motivó la expropiación<sup>37</sup> temporal del uso de la vivienda por abandono. Este supuesto tiene una salvedad, y consiste en que no hayan transcurrido diez años desde la terminación de la obra o la concreción del arrendamiento, en cuyo caso se excluye<sup>38</sup> el derecho de reversión. Esta causa de desafectación se concreta en la falta de destino de la vivienda al uso habitacional de manera habitual, sin exigir la permanencia ni el deber de mantenerla habitada, que solamente resulta predicable respecto de las viviendas protegidas. En la práctica no sería un supuesto plausible, porque la expropiación del uso de viviendas se prevé de manera temporal y, además, ninguno de los plazos máximos establecidos supera los diez años, ya que solamente en el caso del Decreto Ley 1/2015 y de la Ley 4/2016, de Cataluña, se dispone la expropiación por un máximo de diez años.

## 5 Reflexiones finales sobre los inconvenientes de la expropiación temporal de viviendas: algunas soluciones

La expropiación forzosa presenta problemas de aplicación en este ámbito, puesto que toda expropiación comporta *privación de derechos*, aunque sea temporal y afecte a una facultad del dominio. En un sector de la normativa se expropia el derecho de *uso* de la *vivienda deshabitada*, como se dispone en Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco y en la Ley 4/2016, de Cataluña. Por su parte, la Ley 18/2007, de Cataluña, el Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, así como en la Comunidad Valenciana y en Extremadura, se refieren al *usufructo*. Esta distinción tiene consecuencias prácticas cuando, con posterioridad a la expropiación, se quiere constituir un arrendamiento. El derecho de uso es, con carácter general, intransmisible, porque es un derecho personalísimo, y la percepción de frutos se encuentra limitada a los estrictamente imprescindibles para satisfacer las necesidades del usuario y de determinados familiares, en virtud del artículo 525 del CC. El derecho de usufructo se configura como un derecho transmisible y los frutos no se encuentran restringidos, de manera que admite la creación de un arrendamiento. La determinación del sujeto expropiado también plantea inconvenientes de encaje constitucional. En todas las normas excepto en la catalana se determina que el sujeto pasivo sea una persona jurídica, en concreto las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, excluyendo a las personas físicas, pese a encajar en el supuesto de hecho habilitador de las normas.

Además del problema acerca del derecho expropiado y del sujeto expropiado, la utilización del mecanismo expropiatorio no respeta el *principio de proporcionalidad ni el de idoneidad* del artículo 103 de la CE, puesto que se puede arrendar forzosamente una vivienda sin expropiarla;<sup>39</sup> y, por tanto, supone un sacrificio patrimonial no justificado para el sujeto expropiado. Esta medida, en consecuencia, infringe los principios de eficiencia y economía de los artículos 31.2 y 33.3 de la CE. Otro inconveniente que plantea la expropiación temporal del uso de viviendas es que por la naturaleza del instrumento queda *limitado en los municipios*, que carecen de la capacidad de declarar la *causa expropiandi* porque no son titulares de la potestad legislativa, cuando se trata de la Administración más cercana al ciudadano y, por tanto, la que conocerá mejor dónde existe demanda residencial acreditada y viviendas deshabitadas. Respecto de la demanda residencial y acreditada, que se dispone como requisito solamente en el Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, es necesario precisar que los inmuebles vacíos no se pueden sustituir entre sí porque su demanda residencial difiere en función de su situación. Finalmente, la expropiación se demora en el tiempo por las garantías que tiene el procedimiento, puesto que está configurado como una transferencia coactiva expropiatoria; la principal consecuencia es que supone un mecanismo poco ágil en este ámbito porque esta tramitación puede demorarse en el tiempo y no atender la necesidad urgente de vivienda del beneficiario, de manera que esta medida resulta más efectista

37 Sobre este supuesto, la STS, 3.ª, de 6.4.2005, RJ 2005\4178, señala que «la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono [...] reconoce, para el supuesto de desafectación de los bienes expropiados, el derecho de reversión a favor de los titulares de los bienes en ese momento». Además, precisa que no cabe entender la desafectación como tácita. En el mismo sentido, atiéndanse las SSTs, 3.ª, de 25.9.2012, RJ 2012\9238, de 14.4.2005, RJ 2005\3435, de 16.4.2007, RJ 2007\3670, y de 14.3.2007, RJ 2007\2288.

38 Este artículo se reformó mediante la DA 5 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. *Boletín Oficial del Estado* (6 de noviembre de 1999).

39 La STS de 29.6.2010, RJ 2010\5418, justifica que el ejercicio de la potestad expropiatoria debe ser proporcionado, es decir, que tiene que producir el mínimo sacrificio a la situación patrimonial del sujeto expropiado. Por su parte, la STC 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005\48, manifiesta que la valoración de la necesidad en relación con la proporcionalidad debe hacerse «en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia».

que efectiva. Muy probablemente, dado el contexto de acceso a la vivienda actual y la situación económica, esta medida y otras que puedan articularse se van a perpetuar en el tiempo, cuando inicialmente se crearon como una solución a corto plazo. Un ejemplo se encuentra en la suspensión de los lanzamientos, prevista por dos años y ampliada a dos años más.

Respecto de los defectos que presenta el Decreto Ley 1/2015, de Cataluña, esta norma no concreta de manera explícita la utilidad pública o el interés social que requiere —como elemento esencial— toda expropiación forzosa, porque la ejecución de una obligación legal no supone su justificación; por tanto, se contiene de manera implícita en el Decreto Ley 1/2015 y en la Ley 18/2007. Además, la Administración dispone de otros medios que no implican la expropiación para hacer cumplir las obligaciones,<sup>40</sup> sin incumplir los deberes constitucionales de eficiencia y economía en el gasto público, previstos en el artículo 31.2 de la CE, ni el de proporcionalidad, contenido en el artículo 103 de la CE. Tampoco precisa los elementos reglados mediante los cuales la Administración podrá discrecionalmente decidir el tiempo de la expropiación, dentro del margen temporal que prevé la norma. Este elemento se traduce en una contravención importante de la expropiación: esta se realiza para satisfacer la necesidad del beneficiario, pero con la carencia de estos elementos reglados podría suceder que el tiempo por el que se acuerde la expropiación tienda solamente a cubrir, con las rentas del posterior arrendamiento, los gastos por las obras ejecutadas, prescindiendo de la necesidad del beneficiario.

Todos los problemas de los que adolece la expropiación como instrumento para articular un arrendamiento forzoso se manifiestan en su escasa aplicación práctica<sup>41</sup> por parte de las Administraciones donde se ha previsto. A pesar de la falta de datos oficiales acerca de la aplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas, se han realizado consultas a las diferentes Administraciones para obtenerlos. Por el momento, solamente se ha recibido respuesta de Navarra<sup>42</sup> y del País Vasco,<sup>43</sup> donde no se ha llevado a cabo ninguna expropiación temporal del uso de viviendas; y de Andalucía,<sup>44</sup> territorio en el cual existen dos expedientes de expropiación del uso de viviendas incoados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme a lo previsto en el Decreto Ley 6/2013, pero que debido a la suspensión y posterior resolución del recurso interpuesto mediante la STC 93/2015 de 14 de mayo<sup>45</sup> no se llegaron a concluir. Una de las contrariedades comunes a todas las normas que han previsto el arrendamiento forzoso —la disposición transitoria 23 a) de la LAU 1946 y la disposición adicional 2 a) de la LAU 1956 y de la LAU 1964— y la expropiación temporal del uso de viviendas es que se han articulado como una solución de contingencia frente a determinadas circunstancias: en el primer caso, ante la escasez de viviendas existente y la débil construcción de viviendas nuevas; y en el segundo caso, por la sobreoferta de viviendas, el creciente endeudamiento y el aumento de los lanzamientos.<sup>46</sup> Por este motivo, resulta necesario articular una vía de

40 PONCE SOLÉ, Juli. «[Las viviendas vacías y el Decreto Ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria](#)». *Blog Transjus* [en línea], abril 2015. [Consulta: 14 de noviembre 2017]. PONCE SOLÉ, Juli. «Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo». En: BLASCO ESTEVE, Andrés (coord.). *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 459-473.

41 Sobre su escasa aplicación práctica, atiéndanse PONCE SOLÉ, Juli. «[Las viviendas vacías](#)», *op. cit.*; y SUBIRATS I HUMET, Joan. «Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas». *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59 (1988), pp. 173-198.

42 Esta información oficial ha sido proporcionada desde la Sección de Ayudas y Planificación del Servicio de Vivienda, una unidad adscrita al Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra.

43 La información oficial ha sido facilitada por el Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, perteneciente a la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, y adscrito al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

44 Esta información ha sido provista por el Servicio de Atención al Ciudadano de Servicios Centrales, adscrito a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Los decretos de iniciación de los expedientes de expropiación están compuestos por: el Decreto 190/2013, de 15.10.2013, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.º B, de Huelva, y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el BOJA de 16.10.2013, y el Decreto 236/2013, de 10 de diciembre, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Río Trueba, núm. 5, 1.º A, en Torremolinos (Málaga), y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el BOJA de 22.1.2014.

45 RTC 2015\93.

46 Según los datos estadísticos del Consejo General del Poder Judicial, las ejecuciones hipotecarias acumuladas desde el año 2008 son 656.211 y los lanzamientos son 477.407. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *La justicia dato a dato: año 2016. Estadística Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2017, pp. 57-58.

arrendamiento forzoso que pueda ser aplicada con independencia del contexto de acceso a la vivienda que se esté producido, esto es, plantear una medida atemporal válida para cualquier escenario, como es la primera solución que se propone. Igualmente, es necesaria una implicación directa del legislador estatal en la mejora del acceso a la vivienda, y en el caso de seguir optando por la vía expropiatoria, debería formularse un procedimiento especial para dotarla de mayor eficiencia.

### 5.1 El arrendamiento forzoso de vivienda por fases mediante la ejecución subsidiaria

La primera de las posibles alternativas para abandonar la expropiación como instrumento para arrendar forzosamente una vivienda consiste en crear un *arrendamiento forzoso por fases*. El hecho de que se articule este arrendamiento por fases permite que, en lugar de imponer directamente el arrendamiento forzoso, se pueda negociar hasta el final su existencia y términos, de modo que se convenza al propietario de la necesidad de formalizar ese arrendamiento en lugar de imponerlo.

En una *primera fase*, la Administración declara el *incumplimiento del uso habitacional*, conforme a los requisitos establecidos para apreciar la deshabitación previstos en las normas de expropiación temporal del uso de viviendas, en particular el tiempo de deshabitación,<sup>47</sup> y las circunstancias económicas exigidas. Obsérvese que esta fase cumple la misma función que el acuerdo de necesidad de ocupación en el procedimiento de expropiación forzosa. La Administración, con posterioridad a esta declaración, debe requerir al propietario para que destine la vivienda al uso habitacional por sí, mediante la persona que considere oportuna o realizando un arrendamiento. El plazo en el que debería destinarse la vivienda al uso habitacional tendría que ser de tres meses, porque coincide con el que dispone el futuro ocupante de la vivienda arrendada respecto de la cual no proceden las prórrogas del plazo mínimo del arrendamiento, una vez ha transcurrido el primer año, en caso de necesidad del arrendador, de su cónyuge o de determinados parientes, según prevé el artículo 9.3 de la LAU 1994.

Si no se habita la vivienda en este plazo, aunque debería permitirse el cumplimiento voluntario de dicho requerimiento en cualquiera de las fases del arrendamiento forzoso, se pasaría a la *segunda fase*: es la fase consistente en que la *Administración impone al propietario la celebración de un arrendamiento mediante un acto administrativo*. La contraparte está formada por quien se encuentre sometido a la medida ejecutiva de lanzamiento y carezca de solución habitacional, en virtud de lo previsto en la legislación de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. Todas estas normas se aplican a los procesos de ejecución hipotecaria, y la norma vasca lo amplía a los arrendatarios sujetos al procedimiento de desahucio por impago de rentas, de manera que es necesario plantear la medida en ambos supuestos. En todos estos casos deberá articularse un registro de aspirantes a arrendatarios, como se previó en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, para otorgar seguridad jurídica a los sujetos pasivos de la medida de arrendamiento forzoso.

En el caso de que el propietario incumpla la obligación de arrendar la vivienda, como se trata de un deber, la Administración tiene dos alternativas para hacer efectivo su cumplimiento dentro de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, entre los que se encuentran el apremio sobre el patrimonio y la compulsión sobre las personas, que no proceden en este caso. La primera opción de que dispone consiste en sancionar este comportamiento si el legislador lo ha tipificado como una infracción. La segunda iniciativa posible es recurrir a la *ejecución subsidiaria de los actos administrativos*, que es la *tercera fase del arrendamiento* que se propone. Este medio de ejecución forzosa en el ámbito del arrendamiento no tiene parangón, aunque se utiliza en caso de incumplimiento de las obras de conservación ordenadas por la Administración. Esta fase consiste en que la Administración, de forma subsidiaria, dará cumplimiento a esta obligación del propietario. Por tanto, formalizará el contrato de arrendamiento, cuyas partes serán el propietario y un beneficiario que la propia Administración determine. Una vez se haya perfeccionado por voluntad de la Administración y del beneficiario este contrato, es posible que, para que pueda hablarse de contrato las partes, pacten su contenido. Si no existe acuerdo entre las partes sobre el contenido contractual,

<sup>47</sup> El art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda como deshabitada que esté en esta situación durante más de dos años. El País Vasco exige que la deshabitación sea de dos años. Este plazo se reduce a seis meses en el curso de un año en Andalucía, Navarra y Canarias. El plazo de seis meses indicado y el de dos años del País Vasco son consecutivos, es decir, no se pueden interrumpir, a diferencia de la legislación catalana.

para evitar que no se realice el arrendamiento forzoso, vendrá determinado por la Administración; en este caso, la imposición del arrendamiento y de todos los efectos impide que se pueda calificar esta relación jurídica de contrato.

La ejecución subsidiaria se corresponde con una *limitación administrativa de derechos* y un *límite en interés público*, porque se trata de una actuación posterior y subordinada al ejercicio del derecho de que se trate, y tiene como característica principal la improcedencia de indemnización.<sup>48</sup> En definitiva, la ejecución subsidiaria permite que la Administración, previo dictado de un acto administrativo que impone la obligación de celebrar un contrato de arrendamiento que ha sido incumplido por el sujeto obligado, pueda materializar dicho acto sin necesidad de expropiar la vivienda ni sancionar el incumplimiento, y por tanto sin ser titular del derecho de uso que se cede en el arrendamiento. En consecuencia, únicamente se requiere que la Administración genere una obligación al particular de arrendar la vivienda y que posteriormente ejecute si existe incumplimiento. De esta manera, se valida jurídicamente el acto administrativo firme mediante la ejecución subsidiaria, y se reafirma la supremacía de la Administración en el dictado de actos administrativos dotados de ejecutividad —es decir, presunción de validez— y ejecutoriedad —esto es, la obligatoriedad de los actos administrativos—, ya que en caso contrario serían meras declaraciones de intención. La ejecución subsidiaria<sup>49</sup> ampara la ejecución de actos administrativos por parte de la Administración, por la presunción de legalidad de que gozan y la autotutela declarativa, de modo que no requiere de la intervención de un órgano jurisdiccional a tal efecto, suponiendo una excepción a la potestad jurisdiccional consagrada en el artículo 117.3 de la CE.

El arrendamiento forzoso constituido por fases presenta una serie de ventajas. Por una parte, no comporta ninguna privación de derechos y, en consecuencia, respeta el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 103 de la CE. No existe un coste indemnizatorio, aunque implica que el sujeto sobre el que recae la ejecución subsidiaria tendrá que asumir el coste de la ejecución. Los municipios no tienen vetada la posibilidad de arrendar forzosamente; de esta manera, al ser la Administración más cercana al ciudadano, podrá determinar mejor dónde existe demanda residencial y disponibilidad de viviendas deshabitadas. Además, mediante este instrumento, los municipios no dependen del dictado de una *causa expropiandi* por parte de otra Administración. Al no intervenir la Administración como parte en el contrato, no participa de la fase de ejecución, de modo que puede desprenderse del arrendamiento evitando la litigiosidad que se derive de su ejecución. Este arrendamiento constituido por fases conlleva una mayor agilidad que el procedimiento expropiatorio, que no está configurado específicamente para la expropiación temporal del uso de viviendas, las fases no son homogéneas y se demora innecesariamente en el tiempo.

## 5.2 La expropiación temporal del uso de viviendas como procedimiento especial: reflexiones sobre la necesaria implicación estatal en la mejora del acceso a la vivienda

Otra alternativa posible a la expropiación temporal del uso de viviendas, para evitar los problemas aludidos, consiste en crear un procedimiento especial de expropiación forzosa dentro de los previstos en el título tercero de la LEF, inspirándose en los requisitos establecidos en las normas autonómicas, para dotar a este procedimiento de más agilidad. En el capítulo II del título II de la LEF, en sede de procedimientos especiales, se prevé el procedimiento expropiatorio por incumplimiento de la función social del derecho de propiedad, que por sus características no encajaría en el planteamiento de un procedimiento especial más ágil. Esta propuesta tiene que abordarse por el legislador estatal, puesto que dispone de competencia exclusiva según el artículo 149.1.18<sup>º</sup> de la CE y reserva de ley en virtud del artículo 53.3 de la CE. Los beneficios de este nuevo procedimiento se centran en que evitaría problemas competenciales al ser una normativa de carácter estatal. Además, al tratarse de un procedimiento *ad hoc*, sería más rápido y adaptado a la expropiación con la finalidad de arrendar el objeto expropiado, porque el procedimiento ordinario está pensado en abstracto para cualquier expropiación. Finalmente, dotaría a la Administración de un instrumento que permitiría

48 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., pp. 114-118.

49 CALVO SALES, Teresa. *Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación: aspectos urbanísticos y recaudatorios*. Madrid: El Consultor, 2005, pp. 94-96.



cierta unidad de acción frente al problema de la deshabitación de las viviendas, aunque potestativamente se decidiría su utilización.

De la evolución legislativa y el análisis normativo de las medidas expropiatorias, que pretenden mitigar los efectos de exclusión residencial como consecuencia de la crisis hipotecaria, podemos señalar que supone, además de la historia de un fracaso, un importante reto que se tiene que abordar en el futuro por parte del legislador, en particular el estatal. Más allá de soluciones cortoplacistas, vinculadas a un concreto contexto económico y de acceso a la vivienda, se requiere urgentemente de medidas globales ante este problema, es decir, que reequilibren la posición de las partes en el arrendamiento, para que la propiedad no sea la vía principal de acceso a la vivienda, y que posibiliten el acceso o mantenimiento en el uso habitacional a quienes tengan insuficiencia de medios económicos como fin de interés público. Aunque excede del ámbito concreto de este trabajo, cabe señalar que la vivienda protegida tendrá un papel fundamental en la correcta resolución del acceso a la vivienda, por la existencia de viviendas vacías en este ámbito frente a la necesidad habitacional que se produce. En consecuencia, la iniciativa pública en su propia esfera va a determinar en buena parte el éxito de las medidas implementadas que afecten al derecho privado. Esta afirmación encuentra su explicación en que, antes de intervenir en el ámbito civil, una injerencia oportuna y conveniente ante la desafortunada gestión privada del uso habitacional de la vivienda, resulta necesario e incluso ejemplificante una correcta actuación de la Administración en el destino completo al uso habitacional de sus viviendas protegidas. Este reto profuturo, consistente en la mejora efectiva del acceso a la vivienda, cabe encomendarlo decididamente al legislador estatal, pese a la existencia de las medidas autonómicas que han pretendido mitigar este fenómeno en un territorio concreto cuando se produce en todo el Estado. El objetivo debe centrarse, por tanto, en el destino de la vivienda al uso habitacional y en la reducción de las cifras de viviendas vacías y de lanzamientos derivados de la ejecución hipotecaria o del desahucio por impago de rentas.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAÑO LEÓN, José María. «Artículo 149.1.18ª». En: CASAS BAHAMONDE, María Emilia; RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, Miguel (dirs.). *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- BARCELONA LLOP, Javier. *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- BLANQUER, David. «La titularidad de la potestad expropiatoria». En: MINISTERIO DE HACIENDA. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003.
- BOIX PALOP, Andrés. «Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis». En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramón; GIFREU I FONT, Judith; CASADO, Lucía (coords.). *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- CALVO SALES, Teresa. *Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación: aspectos urbanísticos y recaudatorios*. Madrid: El Consultor, 2005.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. «La garantía expropiatoria a la luz del Convenio Europeo de Derecho Humanos». En: LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO (coord.). *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Madrid: Iustel, 2011.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio; NOVO FONCUBIERTA, Manuel. «Expropiación forzosa». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 169 (2015).
- CASADO CASADO, Lucía. «El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 20 (2014).
- DE CASTRO VITORES, Germán. *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. «La ejecución subsidiaria en materia de urbanismo». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 164 (1998).
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *La justicia dato a dato: año 2016. Estadística Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2017.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO. *Estadísticas Catastrales: Catastro inmobiliario urbano. Resumen por Intervalos población, por usos y bienes inmuebles y valor catastral* [en línea]. <<http://www.catastro.minhap.es/jaxi/tabla.do?path=/est2016/catastro/urbano/&file=01005.px&type=pcaxis&L=0>>. [Consulta: 14 de noviembre 2017].
- ENTRENA CUESTA, Rafael. «Artículo 149». En: GARRIDO FALLA, Fernando (dir.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 2001.
- «El procedimiento expropiatorio». En: MINISTERIO DE HACIENDA. *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003.
- ESCUÍN PALOP, Vicente. *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008.
- «La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales». En: BLASCO, Francisco de Paula [et al.] (coords.). *Estudios Jurídicos en Homenaje a Vicente L. Montes Penadés*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

- EZQUERRA HUERVA, Antonio. «Una nueva garantía en materia de expropiación forzosa: la inmunidad del justiprecio frente a eventuales reformas tributarias en caso de demora». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 151 (2011).
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa». En: GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual básico de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos, 2015.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*, Madrid: Dykinson, 2002.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. «El marco constitucional de la expropiación». En: DE DIOS DE DIOS, Salustiano [et al.] (coords.). *Historia de la propiedad: la expropiación*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2012.
- GALÁN GALÁN, Alfredo. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*. Madrid: Lex Nova, 2002.
- GALLEGO CÓRCOLES, Isabel. *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, Madrid: La Ley, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo. «La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después». *Revista de Administración Pública*, núm. 156 (2001).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*, Cizur Menor: Aranzadi, 2013.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*. Granada: Comares, 2000.
- *El justiprecio de la expropiación forzosa*. Granada: Comares, 2008.
- GARCÍA LUENGO, Javier. «Algunas consideraciones sobre el tratamiento normativo del derecho de propiedad sucesión normativa y derecho de reversión». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 106 (2000).
- GIMENO FELIÚ, José María. *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*. Madrid: Civitas, 2003.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. «La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n.º. 324 (1955).
- GRÜNHUT, Carl Samuel. *Das Enteignungsrecht*. Viena: C. H. Beck, 1873.
- HORGUÉ BAENA, Concepción. «Sobre el derecho de reversión en la expropiación forzosa». En: LÓPEZ MENUDO, Francisco (coord.). *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. Madrid: Iustel, 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo de Población y Viviendas 2011*, de 18 de abril de 2013. Disponible en línea: <[http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm)>. [Consulta: 14 de noviembre 2017].
- LAYER, Max. *Principien des Enteignungsrechtes*. Leipzig: Duncker & Humblot, 1902.
- LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco. *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*. Barcelona: Beyer Hermanos, 1994.
- LUNA SERRANO, Agustín. «Una aproximación civilística a la expropiación forzosa». En: DE DIOS DE DIOS, Salustiano [et al.] (coords.). *Historia de la propiedad: la expropiación*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2012.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. «La responsabilidad de la Administración expropiante en caso de impago del justiprecio por el beneficiario». *Justicia Administrativa*, núm. 60 (2013).

MOREU CARBONELL, Elisa. «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social». EN: ALONSO PÉREZ, María Teresa (dir.). *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*. Cizur Menor: Aranzadi, 2014.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *Derecho Administrativo I. Parte General*. Madrid: Marcial Pons, 2012.

PERA VERDAGUER, Francisco. *Expropiación forzosa*. Barcelona: Bosch, 2002.

PÉREZ MORENO, Alfonso. *La reversión en materia de expropiación forzosa*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 1967.

PONCE SOLÉ, Juli. «Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo». EN: BLASCO ESTEVE, Andrés (coord.). *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

PONCE SOLÉ, Juli. «Las viviendas vacías y el Decreto Ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria». *Blog Transjus* [en línea], abril 2015. <<https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>>. [Consulta: 14 de noviembre 2017].

RIPLEY SORIA, Daniel. «La expropiación forzosa (II): funciones del abogado del Estado. Reversión de los bienes expropiados: concepto, naturaleza y análisis de los diversos supuestos. Garantías jurisdiccionales: estudio especial de la impugnación por la administración de los acuerdos de los jurados. La autorización judicial de entrada para la ocupación». EN: BUENO SÁNCHEZ, José Miguel [*et al.*] (coords.). *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2015.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. «Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española». *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008).

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo: parte general*. Madrid: Tecnos, 2012.

SCHMIDBAUER, Wilhelm. *Enteignung zugunsten Privater*. Berlín: Duncker & Humblot, 1989.

SERRANO ALBERCA, José Manuel. *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2009.

STUMMER, Helmut. *Die öffentliche Zweckbindung der enteigneten Sache*. Múnich: Leidig-Druck, 1967.

SUBIRATS I HUMET, Joan. «Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas» *Revista de Estudios Políticos*, núm. 59 (1988).

TORNOS MAS, Joaquín. «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100 (2014).

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, Dolores. *Expropiación forzosa y beneficiario privado. Una reconstrucción sistemática*. Madrid: Marcial Pons, 2015.

VIDAL MAESTRE, Ana María; ALCÁZAR AVELLANEDA, Juan Miguel. «El derecho de reversión y la sujeción de su ejercicio a un límite temporal». *Diario La Ley*, núm. 8136 (2013).

VILLAR PALASÍ, José Luís. «Justo precio y transferencias coactivas». *Revista de Administración Pública*, núm. 18 (1955).