

**Javier Moreno Mogrovejo**

**LA EXPROPIACIÓN DE LA VIVIENDA VACÍA:  
LOS LÍMITES DEL DOMINIO EN UN CONTEXTO DE CRISIS**

**TRABAJO DE FINAL DE GRADO**

**dirigido por el Dr. Sergio Nasarre Aznar**

**Grado de Derecho**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**2014**



## SUMARIO

<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO GENERAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA ACTUAL .....</b>	<b>11</b>
<b>1. El marco normativo de la expropiación forzosa .....</b>	<b>11</b>
1.1. Constitución .....	11
1.2. Normativa estatal.....	12
1.3. Normativa autonómica.....	13
<b>2. La evolución histórica del derecho de expropiación .....</b>	<b>14</b>
2.1. Origen y evolución europea del derecho de expropiación.....	14
2.2. Evolución del derecho de expropiación en España.....	15
<b>3. Los motivos de expropiación .....</b>	<b>18</b>
3.1. Causa expropriandi .....	18
3.2. Declaración de utilidad pública o interés social .....	20
<b>4. El procedimiento expropiatorio .....</b>	<b>21</b>
4.1. Introducción .....	21
4.2. Procedimiento expropiatorio general .....	22
4.2.1. Declaración de utilidad pública o interés social.....	22
4.2.2. Declaración de necesidad de ocupación .....	22
4.2.3. Determinación del justiprecio.....	24
4.2.3.1. Determinación del justiprecio de mutuo acuerdo .....	25
4.2.3.2. Determinación del justiprecio por el Jurado de Expropiación .....	26
4.2.4. El pago y la toma de posesión.....	28
4.3. Procedimiento expropiatorio de urgencia.....	30
4.4. Conclusión .....	32
<b>5. Motivos de oposición a la expropiación forzosa.....</b>	<b>33</b>
5.1. Oposición en el trámite de información pública .....	33
5.2. Oposición a la vía de hecho de la Administración.....	35
5.2.1. Interdicto de retener y recobrar.....	36
5.2.2. Recurso contencioso-administrativo .....	37
<b>6. El sistema de compensación .....</b>	<b>37</b>
<b>7. Conflicto entre la atribución directa del carácter de beneficiario a favor de un particular y la defensa de la competencia.....</b>	<b>40</b>
<b>8. Finalización de la expropiación forzosa por el incumplimiento de las normas de contratación pública.....</b>	<b>41</b>
8.1. Anulación de la resolución de adjudicación del contrato público.....	41
8.1.1. Recurso administrativo especial en materia de contratación .....	41
8.1.2. Recurso administrativo de reposición .....	43
8.1.3. Recurso contencioso-administrativo .....	44
8.2. Anulación de la resolución de aprobación definitiva del proyecto de expropiación .....	45
<b>9. La indemnización de la expropiación forzosa: el justiprecio .....</b>	<b>46</b>

9.1.	Sujetos con derecho a indemnización .....	46
9.2.	Fijación de la indemnización.....	48
9.2.1.	<i>Reglas de valoración del justiprecio</i> .....	49
9.2.1.1.	<i>Regla de valoración objetiva</i> .....	49
9.2.1.2.	<i>Regla de valor de sustitución</i> .....	49
9.2.1.3.	<i>Regla de neutralidad</i> .....	50
9.2.2.	<i>Criterios de valoración del justiprecio</i> .....	50
9.3.	Los gastos derivados de abogado y otros expertos .....	51
9.4.	Finalización del procedimiento expropiatorio con la fijación del justiprecio .....	52
<b>10.</b>	<b>El derecho de reversión .....</b>	<b>52</b>
10.1.	Introducción .....	52
10.2.	No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio.....	53
10.3.	Existencia de sobrantes .....	53
10.4.	Desafectación .....	54
<b>11.</b>	<b>Utilización habitual de la potestad administrativa expropiatoria.....</b>	<b>54</b>
<b>12.</b>	<b>El rol del Registro de la Propiedad en la expropiación forzosa. ....</b>	<b>56</b>
12.1.	Concepción del Registro de la Propiedad.....	56
12.2.	Fines del Registro de la Propiedad .....	57
12.3.	Mecánica del Registro de la Propiedad.....	57
12.4.	Efectos de la publicidad registral.....	59
12.5.	El Registro de la Propiedad y la expropiación forzosa.....	60
<b>13.</b>	<b>Problemática del sistema expropiatorio español .....</b>	<b>62</b>
13.1.	Declaración genérica e implícita de utilidad pública o interés social.....	62
13.2.	Generalización del procedimiento expropiatorio de urgencia .....	63
13.3.	Sistema de valoración y determinación del justiprecio .....	63
13.4.	Expropiación legislativa.....	64
<b>14.</b>	<b>Innovaciones del procedimiento expropiatorio.....</b>	<b>65</b>
<b>15.</b>	<b>El artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos..</b>	<b>66</b>
15.1.	Introducción .....	66
15.2.	Artículo 1 del Protocolo Adicional aplicado en expropiaciones españolas por el TEDH ....	66
15.3.	Artículo 1 del Protocolo Adicional aplicado en expropiaciones no españolas por el TEDH	67
15.4.	Artículo 1 del Protocolo Adicional aplicado en expropiaciones españolas por Tribunales españoles .....	69
<b>CAPÍTULO II.- LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA VACÍA .....</b>		<b>71</b>
<b>1.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>71</b>
<b>2.</b>	<b>El concepto de vivienda vacía.....</b>	<b>71</b>
2.1.	Concepto de vivienda vacía en la LDVC .....	71
2.2.	Concepto de vivienda vacía en la LDVA y LFDVN.....	74
2.3.	Conclusión .....	77
<b>2.</b>	<b>Datos estadísticos de vivienda vacía.....</b>	<b>79</b>
<b>3.</b>	<b>Relación entre los arrendamientos no declarados y la vivienda vacía .....</b>	<b>82</b>
<b>4.</b>	<b>Medidas adoptadas para paliar la proliferación de vivienda vacía .....</b>	<b>84</b>
4.1.	Medidas fiscales .....	84

4.2.	Sanciones administrativas pecuniarias.....	86
4.3.	Expropiación del usufructo .....	89
<b><i>CAPÍTULO III.- ANÁLISIS DE LAS LEYES DE VIVIENDA ANDALUZA Y NAVARRA .....</i></b>		<b>91</b>
<b>1.</b>	<b>Tipo de expropiación forzosa prevista en la LFMUGDVN y LMAFSVA .....</b>	<b>91</b>
1.1.	Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad .....	91
1.2.	Expropiación urgente en casos de desahucio de personas que estén en especiales circunstancias de emergencia social.....	92
<b>2.</b>	<b>Análisis de la LDVA y LMAFSVA .....</b>	<b>93</b>
2.1.	Artículo 1.3 LDVA en la redacción introducida por el artículo 1 LMAFSVA.....	93
2.2.	Artículos 25 y 53.1.a) LDVA en la redacción introducida por el artículo 1 LMAFSVA.....	96
2.3.	Disposición adicional primera LMAFSVA.....	101
<b>3.</b>	<b>Análisis de la LFDVN y LFMUGDVN .....</b>	<b>108</b>
3.1.	Artículos 42 bis, apartados 2, 4, 5 y 6; 42 ter; 42 quáter; 42 quinquies y 42 sexies LFDVN añadidos por el artículo 1 LFMUGDVN .....	108
3.2.	Artículo 52.2.a) LFDVN en la redacción introducida por el artículo 2 LFMUGDVN .....	110
3.3.	Artículo 66.1 LFDVN en la redacción introducida por el artículo 5 LFMUGDVN .....	112
3.4.	Artículo 72.2 LFDVN en la redacción introducida por el artículo 6 LFMUGDVN .....	113
3.5.	Disposición adicional décima LFDVN añadida por el artículo 7 LFMUGDVN .....	114
<b><i>CONCLUSIONES.....</i></b>		<b>115</b>
<b><i>BIBLIOGRAFÍA.....</i></b>		<b>119</b>



## **ABREVIATURAS**

<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado.
<b>BOP</b>	Boletín Oficial de la Provincia.
<b>CC</b>	Código Civil.
<b>CE</b>	Constitución Española de 1978.
<b>DDHC</b>	Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano.
<b>EAA</b>	Ley Orgánica 2/2001, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
<b>EAC</b>	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
<b>IBI</b>	Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística.
<b>IRPF</b>	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<b>LDC</b>	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
<b>LDVA</b>	Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.
<b>LDVC</b>	Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda en Cataluña.
<b>LEF</b>	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
<b>LFDVN</b>	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.
<b>LH</b>	Ley Hipotecaria (Decreto de 8 de febrero de 1946).
<b>LIRPF</b>	Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre las Rentas de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
<b>LJCA</b>	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
<b>LJEC</b>	Ley 9/2005, de 7 de julio, del Jurado de Expropiación de Cataluña.
<b>LMAFSVA</b>	Ley 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda en Andalucía.

<b>LFMUGDVN</b>	Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de Medidas Urgentes para Garantizar el Derecho a la Vivienda en Navarra.
<b>LRJPAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
<b>LS</b>	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo
<b>LSC</b>	Ley 24/201, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.
<b>RARFN</b>	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
<b>REF</b>	Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa (Decreto de 26 de abril de 1957).
<b>RH</b>	Reglamento Hipotecario (Decreto de 14 de febrero de 1947).
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional.
<b>STEDH</b>	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
<b>STS</b>	Sentencia del Tribunal Supremo.
<b>STSJ</b>	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional.
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
<b>TRLCSP</b>	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
<b>TRLRHL</b>	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
<b>TRLS</b>	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
<b>TRLUC</b>	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
<b>TROTU</b>	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el sistema expropiatorio español, para luego analizarlo en el contexto de las recientes leyes especiales autonómicas reguladoras de la vivienda, cuya eficacia y constitucionalidad han sido puestas en entredicho.

La temática de este trabajo ha sido la expropiación de vivienda vacía en un contexto de crisis debido a que es una materia que se encuentra a la orden del día, ya que son múltiples las noticias de prensa de personas desahuciadas por entidades de crédito, Ayuntamientos que empiezan a sancionar a determinados Bancos e inmobiliarias con grandes parques de viviendas deshabitadas o personas que solicitan un alquiler social.

Otra motivación de la elección de este tema es la reciente aprobación de dos leyes autonómicas que incluyen la posibilidad de expropiar temporalmente el usufructo de aquellas viviendas que sean objeto de desahucio por ejecución hipotecaria, cuando éstas sean propiedad de personas en especiales circunstancias de emergencia social, las cuales han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional y aún no han sido objeto de ningún estudio debido a su novedad. Además, otro acicate para escoger esta temática es que el estudio de la misma supone el análisis de diferentes ámbitos del Derecho como por ejemplo el urbanismo, la expropiación forzosa, derechos fundamentales o derechos reales.

La metodología utilizada para el desarrollo de este trabajo es, en una primera parte, el estudio del marco teórico general del sistema de expropiación forzosa español, en el cual se analiza la evolución histórica del mismo, los diferentes procedimientos existentes, la indemnización del expropiado, el derecho de reversión, el rol que “juega” el Registro de la Propiedad en relación con la expropiación y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto a las expropiaciones forzosas realizadas en España. En una segunda parte, se examinan los diferentes conceptos de vivienda vacía existentes en las diferentes legislaciones autonómicas, los datos del INE relativos al número de viviendas deshabitadas existentes en España y las medidas adoptadas por la Administración Pública con la finalidad de frenar la proliferación de vivienda vacía. Por último, en la tercera parte del presente trabajo se reflexiona sobre la constitucionalidad de las leyes de vivienda navarra y andaluza que incluyen la posibilidad de expropiar temporalmente el usufructo de aquellas viviendas que sean

objeto de desahucio por ejecución hipotecaria, cuando éstas sean propiedad de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

Asumidas estas premisas metodológicas, este trabajo pretende conseguir los objetivos de, por una parte, comprobar la adecuación de la legislación en materia de expropiación forzosa a las necesidades económicas y sociales del presente. Por otra parte, otro fin del presente trabajo es el de analizar la existencia de necesidad de vivienda actual, la cantidad de viviendas deshabitadas existentes en España y si estos datos justifican y hacen necesaria la aprobación de leyes de vivienda como la andaluza y la navarra que limitan el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE) con la finalidad de hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Por otro lado, otra finalidad es estudiar las diferentes medidas impuestas por parte de la Administración Pública para mitigar el aumento del parque de viviendas vacías. Y por último, verificar la constitucionalidad de las mencionadas leyes autonómicas de vivienda.

## CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO GENERAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA ACTUAL

### 1. El marco normativo de la expropiación forzosa

#### 1.1. Constitución

Desde un punto de vista constitucional, es posible afirmar que la expropiación está reconocida en el mismo artículo en el cual se reconoce el derecho a la propiedad privada, concretamente en el párrafo tercero del artículo 33 CE, estipulando lo siguiente:

*“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo previsto en las leyes”.*

Tal y como señala SERRANO ALBERCA<sup>1</sup>, en este precepto se delimitan las garantías básicas de toda expropiación, las cuales son:

- a) La atribución de la potestad expropiatoria por Ley.
- b) La regulación del procedimiento por Ley.
- c) La necesidad de una *causa expropriandi*, es decir, la finalidad a la que va a ser afectado el bien expropiado, la cual debe ser determinada por la Ley.
- d) La indemnización, cuya valoración debe realizarse según la Ley.

En cualquier proceso de expropiación, dichas garantías deben ser respetadas y cumplidas sin ningún tipo de excepción, en tanto que la propiedad es un derecho constitucionalmente reconocido a todo ciudadano, aun no siendo un derecho fundamental, y sólo puede verse privado de él por las causas legalmente previstas.

En cualquier caso, cabe destacar que la regulación constitucional de la expropiación no supone una negación del derecho a la propiedad privada, sino que, según FERNÁNDEZ SEGADO<sup>2</sup>, supone el sacrificio de la propiedad privada ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, con respeto del contenido

---

<sup>1</sup> SERRANO ALBERCA, José Manuel, *Las garantías expropiatorias en las expropiaciones del suelo*, <<El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo>>, Navarra, 2003, Ed. Aranzadi, S.A., p. 208.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *Los derechos de la persona en cuanto miembro de una colectividad socio-económica*, <<El Sistema Constitucional Español>>, Madrid, 1992, Ed. Dykinson, S.L., p. 455.

económico del derecho sacrificado, el cual se transforma en el derecho a obtener una indemnización por el valor del bien o derecho del que el titular ha sido forzosamente privado. Por este motivo, la expropiación forzosa se configura como una institución que garantiza los intereses económicos privados, mediante el establecimiento de la obligación de los poderes públicos de indemnizar al expropiado.

## 1.2. Normativa estatal

Desde una perspectiva legislativa, es importante destacar que la normativa sobre expropiación forzosa es una competencia exclusiva del Estado, tal y como se estipula en el artículo 149.1.18º CE. Esto significa, en palabras de SÁNCHEZ MORÓN<sup>3</sup>, que corresponde al Estado regular en exclusiva la expropiación en su faceta o dimensión de garantía de los derechos e intereses económicos privados, es decir, le corresponde al Estado regular los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y el procedimiento expropiatorio, con la finalidad de impedir que los bienes objeto de expropiación puedan ser valorados con criterios diferentes dentro del territorio nacional, y con la finalidad de impedir que cualquier ciudadano sea privado de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio.

En este sentido, en el ordenamiento jurídico español existe una normativa estatal general de la expropiación, formada por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF)<sup>4</sup> y por el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 (REF)<sup>5</sup> que desarrolla la Ley anterior. Es importante destacar que el texto de la LEF data de 1954 y ha sido modificado en múltiples ocasiones y, por última vez, mediante la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado, de 27 de diciembre de 2012<sup>6</sup>. A pesar de las continuas modificaciones de la misma, no se ha conseguido actualizar el texto normativo a las necesidades sociales y económicas del momento, razón por la cual se demuestra la necesidad existente de llevar a cabo una reforma radical de la LEF que acomode su texto a las necesidades actuales de la sociedad<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *El régimen administrativo de la propiedad*, <<Derecho Administrativo (Parte General)>>, Madrid, 2012, Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), p. 737.

<sup>4</sup> BOE 16 diciembre 1954, núm. 351, p. 8261.

<sup>5</sup> BOE 26 abril 1957, núm. 160, p. 443.

<sup>6</sup> BOE 28 diciembre 2012, núm. 312, p. 88156.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 738.

Además de esta normativa estatal de carácter general, también encontramos diferentes normas estatales de carácter especial en las cuales algunos de sus preceptos están destinados a la regulación de la expropiación dentro de su ámbito legal. A modo de ejemplo conviene destacar en el ámbito de la expropiación en materia de urbanismo el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROTU)<sup>8</sup> y el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo<sup>9</sup>; en el ámbito de la expropiación en materia de vivienda la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos<sup>10</sup>; o en el ámbito de la expropiación en materia de obras públicas, transportes y comunicaciones la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas<sup>11</sup>.<sup>12</sup>

### 1.3. Normativa autonómica

En base al alcance de la competencia exclusiva del Estado en materia de expropiación, las Comunidades Autónomas tienen la facultad de regular la expropiación en su faceta de instrumento del que se sirven para el logro de sus fines. Esto significa, según SÁNCHEZ MORÓN<sup>13</sup>, que las Comunidades Autónomas tienen competencia para determinar legalmente la *causa expropriandi* en aquellos sectores que sean de su competencia, tienen competencia para regular los aspectos organizativos de la expropiación y algunos aspectos secundarios del procedimiento expropiatorio.

En concreto, la Generalitat de Cataluña, ha elaborado diferentes normas reguladoras de aspectos de la expropiación de acuerdo con el artículo 159.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>14</sup>, el cual le otorga la competencia a la Generalitat en materia de expropiación forzosa para – literalmente así lo expresa la norma –:

- a) *“Determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las administraciones catalanas pueden ejercer la potestad expropiatoria.*

---

<sup>8</sup> BOE 31 mayo 2004, núm. 131, p. 19977.

<sup>9</sup> BOE 26 junio 2008, núm. 154, p. 28482.

<sup>10</sup> BOE 25 noviembre 1994, núm. 282, p. 36129.

<sup>11</sup> BOE 29 julio 1988, núm. 181, p. 23386.

<sup>12</sup> MORENO GIL, Óscar, *Expropiación en materia de obras públicas, transportes y comunicaciones*, <<Expropiación Forzosa (Legislación y Jurisprudencia Comentadas)>>, Navarra, 2009, Ed. Aranzadi, S.A., p. 17.

<sup>13</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 737.

<sup>14</sup> BOE 20 julio 2006, núm. 172, p. 27269.

- b) *Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal.*
- c) *Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento”.*

De acuerdo con este precepto, la Generalitat de Cataluña ha promulgado una serie de normas que hacen referencia a la expropiación, entre las cuales destacan el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (TRLUC)<sup>15</sup> y la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda (LDVC)<sup>16</sup>.

Otras Comunidades Autónomas que han aprobado normas relativas a la expropiación son Andalucía y Navarra, las cuales han creado, respectivamente, la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda en Andalucía (LMAFSVA)<sup>17</sup> y la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de Medidas Urgentes para Garantizar el Derecho a la Vivienda en Navarra (LFMUGDVN)<sup>18</sup>, ambas analizadas en la última parte del trabajo.

## **2. La evolución histórica del derecho de expropiación**

### 2.1. Origen y evolución europea del derecho de expropiación

La expropiación forzosa existe desde hace varios siglos, ya que incluso en los primeros textos constitucionales del siglo XVIII y XIX ya se contemplaba<sup>19</sup>. Fue Napoleón, quien, en la Ley de 8 de marzo de 1810, reguló por primera vez los cauces procesales de defensa de la propiedad frente a los desapoderamientos derivados de la construcción de obras públicas, lo cual supuso el diseño por vez primera de la expropiación forzosa. En esta primera regulación, el procedimiento expropiatorio era plenamente judicial, debido a que se le otorgaba un papel fundamental al juez, siendo éste quien únicamente tenía la facultad para ordenar la desposesión de bienes privados mediante sentencia recaída en un proceso de naturaleza civil. La mencionada Ley sufrió

---

<sup>15</sup> BOE 8 septiembre 2010, núm. 218, p. 77011.

<sup>16</sup> BOE 14 enero 2012, núm. 12, p. 2233.

<sup>17</sup> BOE 2 noviembre 2013, núm. 263, p. 88451.

<sup>18</sup> BOE 27 julio 2013, núm. 179, p. 55108.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 733.

sustanciales modificaciones, convirtiendo el papel protagonista del juez civil dentro del procedimiento expropiatorio, en un mero espectador que preside los Jurados de Expropiación creados por las Leyes de 7 de julio de 1833 y de 3 de mayo de 1841, la función del cual era la de decretar la transmisión de la propiedad, una vez había comprobado el cumplimiento de los trámites necesarios para que el efecto traslativo se produjese, pero sin, en ningún caso, poder de anulación<sup>20</sup>.

A mediados del siglo XX, cuando ya parecía que la perspectiva judicial del procedimiento de expropiación estaba completamente destinada a la extinción, la Ordenanza de 28 de octubre de 1958, aprobada durante la presidencia del General De Gaulle, volvió a establecer una regulación de la expropiación forzosa basada en las premisas esenciales de la Ley de 1810. Dicha línea legislativa, fue culminada mediante la creación dentro de la Jurisdicción civil de un proceso especial de expropiación con dos instancias y con el correspondiente recurso de casación, mediante la Ley de 26 de julio de 1962<sup>21</sup>.

Es posible afirmar entonces, que los orígenes europeos de la expropiación forzosa los encontramos en Francia, dónde el procedimiento de expropiación forzosa ha tenido dos modalidades, la judicial y la administrativa.

## 2.2. Evolución del derecho de expropiación en España

La legislación española de expropiación forzosa ha estado directamente influenciada por la legislación francesa, recogiendo de la misma manera las dos modalidades del procedimiento de expropiación, la judicial y la administrativa. Inicialmente, la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 configuraba el proceso expropiatorio haciendo partícipe del mismo al juez civil, el cual tenía la función de nombrar al tercer perito que había de fijar el justiprecio, de no existir acuerdo entre la Administración y el propietario. Fue el Reglamento de aplicación de la Ley de 27 de julio de 1853, quien caracterizó el procedimiento de expropiación como un proceso administrativo, reconociéndole al expropiado un amplio recurso contencioso-administrativo, mediante el cual podía recurrir ante la Jurisdicción contencioso-administrativa el incumplimiento del procedimiento de expropiación o la incorrecta

---

<sup>20</sup> PARADA, Ramón, *La expropiación forzosa*, <<Derecho Administrativo I (Parte General)>>, Madrid, 2012, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., p. 518.

<sup>21</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 734.

fijación del justiprecio por parte de la Administración<sup>22</sup>. En este momento histórico, para poder realizar la expropiación, debían cumplirse los siguientes requisitos:<sup>23</sup>

- a) Toda expropiación debía estar legitimada por Ley, determinando la *causa expropriandi* y el destino concreto de los bienes expropiados.
- b) La delimitación y pago de la indemnización correspondiente, debía ser realizado con carácter previo a la ejecución de la expropiación.
- c) La determinación de los concretos bienes afectados por la expropiación y la cuantificación del justiprecio debía ser llevada cabo siguiendo los cauces de un proceso configurado como administrativo.

Con la aprobación de la Constitución de 1869, esta inicial perspectiva administrativa del proceso expropiatorio fue modificada, ya que el artículo 14 de dicha Constitución le atribuía al juez civil la facultad de determinar el justiprecio y de decretar la traslación de la propiedad. Siguiendo con la línea marcada por la Constitución de 1869, el 12 de agosto del mismo año fue aprobado un Decreto mediante el cual se estipulaba que una vez llevada a cabo la declaración de necesidad de ocupación del proceso expropiatorio, se le debía dar traslado del expediente al Juez de Primera Instancia competente para que tasara los bienes objeto de la expropiación, y una vez expedido el mandamiento de pago, el Juez ponía en posesión del expropiante los bienes expropiados<sup>24</sup>. Es decir, a partir de 1869, la autoridad judicial pasó de tener un papel secundario en el procedimiento expropiatorio, únicamente resolviendo los recursos contenciosos-administrativos interpuestos por los expropiados, a participar directamente en el mismo, fijando la indemnización y ordenando la transmisión de la propiedad de los bienes objeto de la expropiación.

No obstante, esta visión judicial del procedimiento de expropiación no tuvo una duración superior a una década, ya que la Constitución de 1876 y la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, redujeron de nuevo la participación del juez civil, encomendándole la mera función de nombrar al tercer perito que había de fijar el justiprecio, de no existir acuerdo entre la Administración y el propietario. La mencionada Ley de 1879, fue la que por primera vez estableció la posibilidad de ocupar los bienes objeto de expropiación con anterioridad a la fijación del justiprecio

---

<sup>22</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 519.

<sup>23</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 734.

<sup>24</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 519.



definitivo, es decir, fue la Ley que por vez primera contempló el *procedimiento urgente de expropiación*, procedimiento configurado como especial aunque finalmente ha acabado siendo utilizado con más frecuencia que el procedimiento ordinario<sup>25</sup>.

En España, el modelo de expropiación dominador ha sido el administrativo, culminado mediante la vigente Ley de Expropiación de 1954, la cual substituye la figura del juez civil por la del Jurado de Expropiación, institución nacida en Francia un siglo atrás, y que por cierto, ya había sido desahuciada. Es decir, mediante la Ley de 1954 fue implantado un procedimiento expropiatorio francés que ya había quedado anticuado en este país.

La aprobación posterior de la CE, no supuso ningún cambio, ya que mediante su artículo 33.3 no se incluye ninguna mención que suponga un cambio del sistema expropiatorio implantado con la LEF.

Con esta Ley, el procedimiento de urgencia fue configurado, de la misma manera que en las leyes anteriores, como un procedimiento especial que únicamente debería ser utilizado en casos excepcionales. No obstante, el procedimiento de urgencia se extendió rápidamente después de la entrada en vigor de la Ley, como consecuencia de la aprobación de múltiples Decretos que calificaban como urgentes sectores enteros de actividad, clases de obras o tipos de beneficiarios. Esta generalización del procedimiento expropiatorio de urgencia, fue culminada mediante la aprobación de la Ley Aprobatoria del Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963<sup>26</sup>, la cual declaró como urgentes todas aquellas obras incluidas en el Programa de Inversiones Públicas<sup>27</sup>. Cabe destacar que el procedimiento de urgencia se caracteriza por la supresión del trámite de la declaración de necesidad de ocupación, trámite que se considera cumplido mediante la declaración de urgente ocupación, y por la ocupación de los bienes objeto de expropiación, con anterioridad a la fijación y pago del justiprecio y, con anterioridad también, a la resolución definitiva de los posibles recursos que puedan ser interpuestos. Esta situación pone de manifiesto la necesidad actual de reformar la LEF, con la finalidad de ajustarla a las necesidades económicas y sociales del presente.

---

<sup>25</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 520.

<sup>26</sup> BOE 31 diciembre 1963, núm. 313, p. 18226.

<sup>27</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 521.

Actualmente, además del procedimiento expropiatorio ordinario y urgente, existe la denominada *expropiación legislativa*, consistente en que es el Parlamento quien, mediante la aprobación de una Ley singular, acuerda directamente la expropiación de unos bienes determinados. Este tipo de expropiación ha propiciado múltiples debates doctrinales como consecuencia de los diferentes problemas que plantea, entre los cuales el más importante es que el expropiado no puede defender su derecho de propiedad ante los Tribunales ordinarios, debido a que las leyes son judicialmente inatacables, lo cual supone una vulneración evidente del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el párrafo primero del artículo 24 CE<sup>28</sup>.

Como se puede observar, el sistema expropiatorio español es un sistema en el cual la expropiación es una potestad administrativa, lo cual supone que sea la Administración quien ejecute unilateralmente la expropiación y quien resuelva unilateralmente las reclamaciones e indemnizaciones que le puedan corresponder al expropiado. Como consecuencia de esta situación, únicamente existe un control judicial del procedimiento de expropiación una vez este ha finalizado, en el caso que el expropiado decida acudir a los Jueces y Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual no puede ser realizado en el caso de las expropiaciones legislativas, debido a que las leyes son judicialmente inatacables.

### **3. Los motivos de expropiación**

#### **3.1. Causa expropiandi**

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la justificación de la expropiación consiste en que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, lo cual supone que la función social de la propiedad delimite su contenido (art. 33.2 CE), esto puede conllevar, en determinadas ocasiones, un sacrificio forzoso de la propiedad. La expropiación es un reflejo del párrafo primero del artículo 128 CE, ya que la expropiación es una subordinación de la riqueza de un individuo al interés general.

La CE en el párrafo tercero de su artículo 33 y la LEF en su artículo 9, expresan lo siguiente en cuanto a los motivos expropiatorios:

---

<sup>28</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 739.

*“Art.33.3 CE: Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes”.*

*“Art. 9 LEF: Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado”.*

En base a estos preceptos, es posible afirmar que la causa que justifica la privación imperativa de los bienes o derechos de los particulares en nuestro ordenamiento jurídico, es la declaración de utilidad pública o interés social, declaración que debe ser realizada por Ley específica o genéricamente, lo cual excluye cualquier uso libre de dicha potestad por la Administración. De este modo, es posible afirmar que en la LEF no existen unos motivos tasados que justifiquen la expropiación, sino que se le deja un amplio margen de maniobra al legislador para que establezca la *causa expropriandi*<sup>29</sup>, de hecho, así lo reconoce la STS de 16 de julio de 1997 en su FD 4<sup>o</sup><sup>30</sup>:

*“La fijación de fines de interés social se halla en el núcleo de la actividad discrecional del legislador, quien, atendiendo a las necesidades y sensibilidades sociales de cada momento, goza de un margen razonable para determinar qué fines, en una situación determinada, pueden revestir suficiente trascendencia para ser considerados como de interés social. Para ello es suficiente con que tenga competencias en la materia y con que el test de razonabilidad a que la actividad de los poderes públicos está sujeta no demuestre la existencia de elementos de arbitrariedad o desviación de poder en su decisión”.*

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la expropiación queda vinculada por la *causa expropriandi*, es decir, que si el beneficiario de la expropiación no destina el bien expropiado para la utilidad pública o interés social declarado, el expropiado tendrá la facultad de ejercer su derecho de reversión, debido a que es la *causa expropriandi* la que motiva el ejercicio de la potestad expropiatoria y, por tanto, en el caso que ésta no se cumpla, la expropiación pierde su validez. En definitiva, el ejercicio de la potestad expropiatoria supone que el beneficiario de la misma quede gravado con la obligación

---

<sup>29</sup> ESCUIN PALOP, Vicente, *De los requisitos previos a la expropiación forzosa*, <<Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa>>, Madrid, 2004, Ed. Civitas Ediciones, S.L., p. 131.

<sup>30</sup> RJ 1997\6079.

de utilizar el bien expropiado para la utilidad pública o interés social por el cual ha sido expropiado<sup>31</sup>.

### 3.2. Declaración de utilidad pública o interés social

Como consecuencia de que la *causa expropriandi* es un elemento esencial de la expropiación, según COSCUELLUELA MONTANER<sup>32</sup>, es la Ley la que debe declarar formal y previamente al inicio del proceso de expropiación, para qué concretos fines de utilidad pública o interés social cabe ejercer la potestad expropiatoria, aunque esta declaración de la Ley puede hacerse para categorías generales de obras, servicios o para casos precisos y concretos. Como se puede observar, el primer supuesto para poder expropiar es que la causa que la motiva esté previamente declarada por Ley; a pesar de ello, cabe destacar que este control parlamentario de la potestad expropiatoria no es tan estricto como aparenta, ya que se permite que la propia Ley autorice a normas reglamentarias para determinar la causa concreta de expropiación, dejando así en manos del poder ejecutivo su determinación.

En cuanto a la *causa expropriandi*, es necesario diferenciar entre<sup>33</sup>:

- a) Utilidad pública: se habla de utilidad pública cuando el beneficiario de la expropiación es, directa o indirectamente, una entidad pública. Por este motivo, es posible afirmar que la *causa expropriandi* de utilidad pública es utilizada para lograr cumplir con los objetivos de la Administración.
- b) Interés Social: se habla de interés social cuando el beneficiario de la expropiación puede ser, además de una entidad pública, un sujeto privado. Por este motivo, es posible afirmar que la *causa expropriandi* de interés social es utilizada para cubrir las necesidades colectivas de la sociedad, las cuales prevalecen sobre el mantenimiento de la propiedad privada.

Como ya se ha determinado anteriormente, no es necesaria la existencia de una Ley especial que determine cuál es la utilidad pública o interés social que motiva la expropiación para cada operación expropiatoria, sino que la Ley permite que estas causas también sean determinadas genéricamente e implícitamente. Por un lado, los

---

<sup>31</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 531.

<sup>32</sup> COSCUELLUELA MONTANER, Luis. *La expropiación forzosa*, <<Manual de Derecho Administrativo (Parte General)>>, Navarra, 2013, Ed. Aranzadi, S.A., p. 580.

<sup>33</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 740.

artículos 10, 12 y 13 LEF admiten que la Ley declare genéricamente las causas de utilidad pública o interés social que legitiman la expropiación de bienes inmuebles o de categorías especiales de bienes muebles, en cuyo caso, será la Administración competente la que posteriormente deberá concretar la aplicación de dicha causa genérica mediante el acuerdo correspondiente. Por otro lado, el artículo 10 LEF determina que la utilidad pública se considera implícita en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio, en relación con la expropiación de inmuebles afectados por los mencionados planes de obras y servicios; en este sentido se pronuncia la STS de 28 de octubre de 2013 en su FD 3<sup>o</sup><sup>34</sup>. El problema fundamental de esta declaración implícita es que normalmente es bastante opaca, en el sentido de que no expresa claramente quienes serán los posibles afectados por estos planes de obras y servicios<sup>35</sup>.

#### **4. El procedimiento expropiatorio**

##### **4.1. Introducción**

La LEF regula el procedimiento general de expropiación en su Título II (arts. 9 – 58 LEF). Sin embargo, como ya ha sido mencionado en los capítulos anteriores, el procedimiento de expropiación utilizado con más frecuencia en la práctica es el urgente, regulado en el artículo 52 LEF. Debido a la generalización del procedimiento urgente, es conveniente dedicar una parte de este capítulo a analizar sus especialidades respecto del procedimiento ordinario.

Además del procedimiento de expropiación ordinario y el urgente, la LEF también regula en su Título III (arts. 59 – 107 LEF) una serie de procedimientos especiales, sobre los cuales no se entrará a profundizar debido a que no suelen darse con mucha asiduidad en la práctica<sup>36</sup>.

En cualquier caso, debe ser puntualizado que cuando se hace referencia a la duración del procedimiento, no se incluye el plazo que transcurre desde que es fijado el

---

<sup>34</sup> RJ 2014\431.

<sup>35</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 580.

<sup>36</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 756.

justiprecio hasta que éste es pagado, sino que se hace referencia al plazo transcurrido desde la iniciación del expediente expropiatorio mediante la declaración de necesidad de ocupación (art. 21.1 LEF) hasta la determinación del justiprecio (arts. 24 y 35.2 LEF).

#### 4.2. Procedimiento expropiatorio general

El procedimiento expropiatorio general está formado por las siguientes fases:

##### 4.2.1. *Declaración de utilidad pública o interés social*

Ciertamente, esta fase es una fase anterior al inicio del procedimiento expropiatorio, mediante la cual se especifica la utilidad pública o interés social del fin que se pretende conseguir mediante la expropiación. Como ya se explicó en el capítulo anterior, por regla general, es necesaria una Ley que especifique esta utilidad pública o interés social para cada caso concreto, sin olvidar que la LEF permite que dicha declaración sea efectuada de manera genérica o implícita, lo cual se ha convertido en la forma más habitual<sup>37</sup>.

##### 4.2.2. *Declaración de necesidad de ocupación*

Esta es la fase con la cual se inicia propiamente el procedimiento expropiatorio. Consiste en un acto de trámite, mediante el cual son determinados concretamente los bienes y/o derechos que es necesario expropiar para poder cumplir con el fin que se pretende alcanzar con la expropiación. Esta fase se inicia mediante la formulación por parte del beneficiario de un listado, en el cual deberá determinar de manera concreta y detallada cuales son los bienes y/o derechos que es necesario expropiar, describiéndolos de manera material y jurídica (art. 17.1 LEF). En este sentido, cabe destacar que esta declaración se entiende implícita sobre los bienes integrados en los planes de obras y servicios públicos, teniendo en cuenta que esta consideración no supone una supresión de la obligación del beneficiario de formular la mencionada relación (art. 17.2 LEF).

Posteriormente, este listado de bienes y/o derechos que es necesario expropiar, deberá ser sometido a un trámite de *información pública* durante un plazo de 15 días (art. 18.1 LEF). Éste será anunciado mediante la publicación del listado en el BOE,

---

<sup>37</sup> Véase “*Declaración de utilidad pública o interés social*” (Capítulo I, 3. Los motivos de expropiación).

BOP, tablón de edictos municipal y en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia, además de ser notificado individualmente a los propietarios afectados (art. 18.2 LEF).

La finalidad de este trámite de información es la de conseguir la comparecencia en el procedimiento de aquellas personas interesadas en la expropiación, para que (art. 19 LEF)<sup>38</sup>:

- a) Aporten los datos oportunos para poder rectificar aquellos errores que se hayan podido cometer en la relación publicada.
- b) Oponerse a la necesidad de ocupación, teniendo en cuenta que esta oposición únicamente podrá ser efectuada argumentando razones de fondo o de forma. En este caso, la persona que se opone a la necesidad de ocupación, deberá explicar los motivos por los cuales considera más conveniente, para conseguir el fin que se persigue, la ocupación de otro bien o derecho no incluido en la relación publicada, en detrimento de un bien o derecho sí incluido en la misma.

Una vez transcurrido el plazo de información pública, el Delegado de Gobierno (Comunidad Autónoma) o Subdelegado del Gobierno (Provincia), a la vista de las alegaciones formuladas, deberá dictar, en un plazo no superior a veinte días, una resolución sobre la necesidad de ocupación, en la cual determinará cuáles serán los bienes y/o derechos que es necesario expropiar con la finalidad de conseguir el fin perseguido con la expropiación, designando nominalmente a los interesados con los que deberá entenderse la Administración en los siguientes trámites (arts. 20 y 21 LEF). Dicha resolución deberá ser publicada de la misma manera anterior y notificada individualmente a todas aquellas personas designadas como interesadas. En cualquier caso, los efectos de esta declaración de necesidad de ocupación son los siguientes<sup>39</sup>:

- a) Supone el inicio del expediente expropiatorio.
- b) Los bienes y/o derechos incluidos en la declaración quedan afectados por la utilidad pública o interés social que legitima la expropiación.
- c) La fecha de la declaración es el *dies a quo* a partir de la cual se comienza a contar el cómputo de seis meses que establece la LEF en su artículo 56 para fijar el justiprecio.

---

<sup>38</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 582.

<sup>39</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 535.

La LEF, en su artículo 22, reconoce la posibilidad de interponer un recurso de alzada contra la resolución anterior en un plazo de diez días a contar a partir de la notificación o publicación del mismo, ante el Ministerio correspondiente por razón de la materia a que se refiere la expropiación, produciendo efectos suspensivos hasta su definitiva resolución, la cual deberá darse en un plazo no superior a veinte días. Por otra parte, el párrafo tercero de este mismo artículo estipula la imposibilidad de recurrir la resolución de dicho recurso ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, parte del artículo que fue declarada inconstitucional por considerarse vulneradora de los artículos 24 y 106.1 CE<sup>40</sup>. Esta vía de recurso es muy importante, ya que permite controlar judicialmente la correcta relación de los bienes y/o derechos a expropiar y la existencia de la previa declaración de utilidad pública o interés social.

Otro aspecto importante de la declaración de necesidad de ocupación, es que la Administración no está obligada a mantenerla, es decir, una vez la Administración ha acordado la necesidad de ocupación, puede desistir o revocar de la expropiación de determinados bienes y/o derechos incluidos en la declaración. En cualquier caso, esta actuación deberá ser llevada a cabo con anterioridad a la expropiación física de los bienes y/o derechos por parte del beneficiario, ya que a partir de este momento la expropiación no podrá ser revocada a no ser que haya consentimiento del expropiado o mediante la reversión; en este sentido se pronuncia la STS de 27 de abril de 2005 en su FD 5<sup>o</sup><sup>41</sup>.

#### 4.2.3. *Determinación del justiprecio*

En esta fase se lleva a cabo la determinación del justiprecio, es decir, la fijación del valor que el beneficiario le deberá pagar al expropiado en concepto de indemnización por la expropiación<sup>42</sup>. El problema principal de la expropiación forzosa lo encontramos en esta fase, esto es así debido a que en el caso que las partes no lleguen a un acuerdo en cuanto al justiprecio, los sujetos expropiados deberán aceptar de manera obligatoria el justiprecio calculado por parte del Jurado de Expropiación, teniendo en

---

<sup>40</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 535.

<sup>41</sup> RJ 2005\7037.

<sup>42</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 744.



cuenta que su resolución podrá ser impugnada ante la Jurisdicción contencioso-administrativa<sup>43</sup>.

La determinación del justiprecio puede ser llevada a cabo de mutuo acuerdo entre las partes o, subsidiariamente, a través de la intervención de un órgano administrativo arbitral.

#### 4.2.3.1. *Determinación del justiprecio de mutuo acuerdo*

En toda fase de fijación del justiprecio, se da prioridad a la determinación del mismo de mutuo acuerdo entre las partes<sup>44</sup>. En este sentido, cabe destacar que el procedimiento de fijación del justiprecio deberá tramitarse de manera individualizada para cada uno de los propietarios afectados por la expropiación (art. 26 LEF). La LEF, en su artículo 24, les proporciona a las partes un plazo de 15 días para acordar de manera libre y de mutuo acuerdo la valoración de los bienes y/o derechos objeto de expropiación.

En el caso que las partes no consigan llegar a un acuerdo en el plazo anterior, cada una de ellas llevará a cabo una valoración separada de los bienes y/o derechos objeto de expropiación. Esta valoración contradictoria se inicia mediante el requerimiento que la Administración le hace a los propietarios afectados, en el que les concede un plazo de cómo máximo veinte días para presentar la denominada *hoja de aprecio*, en la cual deberán concretar el valor que estiman que tiene el objeto que se pretende expropiar, teniendo en cuenta que esta valoración deberá ser motivada y podrá ser avalada por parte de un perito (art. 29 LEF).

Una vez presentada la hoja de aprecio por parte de los propietarios afectados, la Administración dispondrá de un plazo igual de veinte días para aceptarlas o rechazarlas, teniendo en cuenta que si la acepta, se considera producido el acuerdo entre las partes, mientras que por el contrario, en el caso que la rechace, la Administración deberá elaborar su propia hoja de aprecio, la cual le deberá ser remitida al propietario (art. 30 LEF).

---

<sup>43</sup> ESCUIN PALOP, Vicente, *De la determinación del justo precio*, <<Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa>>, Madrid, 2004, Ed. Civitas Ediciones, S.L., p. 309.

<sup>44</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 583.

Una vez recibida la valoración de la Administración por parte del propietario, éste podrá aceptarla o rechazarla en un plazo de diez días, teniendo en cuenta que si la acepta, se considera producido el acuerdo entre las partes, mientras que por el contrario, en el caso que la rechace, será el Jurado de Expropiación quien deberá determinar el justiprecio (art. 31 LEF). En cualquier caso, el contenido de la hoja de aprecio presentada por las partes, será vinculante para el Jurado de Expropiación, el Tribunal contencioso-administrativo y el sujeto que la ha presentado. Así lo establece el TS mediante su jurisprudencia, en sentencias como la STS de 4 de diciembre de 2013 en su FD 4<sup>o</sup><sup>45</sup>:

*“Las hojas de aprecio formuladas por las partes de la expropiación constituyen respectivamente los límites máximo y mínimo de la definitiva cuantificación del justiprecio, vinculando estos límites no solo al Jurado de Expropiación, sino también a los Tribunales que juzgan la legalidad y acierto de la valoración efectuada por aquél. Esta vinculación de las partes y del tribunal al aprecio realizado en vía administrativa se justifica, desde el punto de vista jurídico-sustantivo, en el principio de respeto a los actos propios”.*

Cabe destacar que, aunque se acceda a la fijación del justiprecio por parte del Jurado de Expropiación, es posible que las partes lleguen a un acuerdo respecto a su determinación, lo cual supone que en ningún momento se cierra la posibilidad de que el beneficiario y el expropiado lleguen a un acuerdo<sup>46</sup>.

#### 4.2.3.2. *Determinación del justiprecio por el Jurado de Expropiación*

En primer lugar, es importante tener en cuenta que en Cataluña existe, por un lado, el *Jurado Provincial de Expropiación*, competente para determinar el justiprecio de aquellas expropiaciones realizadas por parte de la Administración del Estado y, por otra parte, el *Jurado de Expropiación de Cataluña*, competente para calcular el justiprecio de aquellas expropiaciones realizadas por parte de las Administraciones Públicas de Cataluña, regulado por la Ley 9/2005, de 7 de julio, del Jurado de Expropiación de Cataluña (LJEC)<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> RJ 2014\161.

<sup>46</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 583.

<sup>47</sup> BOE 17 agosto 2005, núm. 196, p. 28597.

El Jurado Provincial de Expropiación es un órgano arbitral, constituido en cada capital de provincia, con una composición mixta que refleja los intereses de las diferentes partes afectadas por la expropiación. Este Jurado está formado por un presidente, que lo será un Magistrado designado por parte del presidente de la Audiencia correspondiente, y los siguientes vocales (art. 32 LEF):

- a) Abogado del Estado de la respectiva Delegación de Hacienda.
- b) Dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia que serán nombrados según la naturaleza de los bienes a expropiar.
- c) Un representante de la Cámara representativa de los intereses económicos a los que se refiere el bien expropiado.
- d) Un Notario nombrado por parte del Colegio de Notarios.
- e) El Interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya.

El Jurado de Expropiación de Cataluña tiene una composición similar, en el sentido de que su composición también representa los intereses de las diferentes partes afectadas por la expropiación. En este caso, el presidente del Jurado será un jurista de reconocido prestigio que no ejerza profesionalmente la abogacía ni el asesoramiento en materia de bienes muebles o urbanismo (art. 4.1 LJEC).

La resolución mediante la cual el Jurado determina el justiprecio, debe ser motivada y, en cualquier caso, el valor del justiprecio fijado deberá estar entre las cantidades fijadas por las partes en sus hojas de aprecio. Es decir, tal y como se ha dicho anteriormente, se reconoce como valor mínimo del justiprecio, el valor señalado por la Administración en su hoja de aprecio y se considera como valor máximo del justiprecio, el valor fijado por el expropiado en su hoja de aprecio. Es muy importante la motivación de la resolución del Jurado, ya que gracias a ésta se permite obtener un correcto control judicial de la valoración por parte de los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en aquellos casos en los cuales la fijación del justiprecio por parte del Jurado sea impugnada (art. 35 LEF)<sup>48</sup>. En este sentido, cabe destacar que, tal y como se estipula en la STSJ de Madrid de 6 de abril de 2007 en su FD 2º<sup>49</sup>, *“para entender satisfecha la exigencia legal de motivación de las resoluciones del Jurado de Expropiación Forzosa, basta que su argumentación, aunque breve, sea racional, sin*

---

<sup>48</sup> ESCUIN PALOP, *De la determinación del justo precio*, pp. 369 y 370.

<sup>49</sup> JUR 2007\187979.

*que hayan de exigirse numerosos y abundantes razonamientos, siendo suficiente la consideración genérica de los criterios utilizados y la referencia a los elementos o factores comprendidos en la estimación”.*

En cualquier caso, la valoración de los bienes y/o derechos objeto de expropiación deberá hacerse conforme al valor que tuvieren los mismos en el momento en el cual se inició el expediente del justiprecio, teniendo en cuenta otros factores y matizaciones estipuladas por la Ley<sup>50</sup>. Es importante tener en cuenta, que la LEF estipula que el Jurado de Expropiación deberá emitir su resolución fijando el justiprecio en un plazo de seis meses, el *dies a quo* del cual es el día de la iniciación del expediente expropiatorio, ya que transcurrido este plazo sin que el Jurado haya emitido su resolución, comenzarán a generarse los intereses legales correspondientes, fijados por la Ley de Presupuestos para cada anualidad, sin necesidad de que el devengo de dichos intereses sea reclamado por parte del expropiado (art. 56 LEF).

#### *4.2.4. El pago y la toma de posesión*

El abono del justiprecio deberá ser realizado en el plazo de seis meses a contar a partir del día en el cual fue fijado el mismo, con independencia de que éste haya sido fijado de mutuo acuerdo o por parte del Jurado de Expropiación, teniendo en cuenta que el pago deberá ser realizado incluso en aquellos casos en los cuales haya sido interpuesto un recurso contencioso-administrativo por parte del expropiado (art. 48 LEF). Es decir, tal y como se pronuncia la STS de 23 de enero de 2007 en su FD 1º y 2º<sup>51</sup>, el derecho del expropiado a la retasación, nace una vez transcurrido el plazo de caducidad establecido por la LEF en su artículo 58, contado desde que el justiprecio quedó definitivamente fijado en vía administrativa, sin que se interrumpa por la interposición de recursos jurisdiccionales.

El abono del justiprecio deberá realizarse en dinero, talón nominativo o transferencia bancaria. Es importante tener en cuenta que esta es la regla general, ya que existen normas sectoriales de urbanismo que establecen la posibilidad de que dicho

---

<sup>50</sup> Véase “*Fijación de la indemnización*” (Capítulo I, 9. La indemnización de la expropiación forzosa: el justiprecio).

<sup>51</sup> RJ 2007\597.

pago sea efectuado en especie, es más, la LRS estipula que el mencionado pago podrá ser realizado en especie cuando haya acuerdo entre beneficiario y expropiado<sup>52</sup>.

En el caso que el sujeto expropiado se niegue a recibir el pago del justiprecio, éste deberá ser consignado en la Caja General de Depósitos (art. 50 LEF). Como consecuencia de que el justiprecio es una compensación por el desapoderamiento sufrido, dicha cantidad está totalmente libre de impuestos y otros gravámenes (art. 49 LEF).

En el caso que el pago no sea realizado dentro del plazo legalmente establecido, comenzarán a devengarse los intereses legales correspondientes, fijados por la Ley de Presupuestos para cada anualidad, de manera automática (art. 56 LEF). En el caso que el abono del justiprecio no sea realizado en el plazo de cuatro años desde la determinación del mismo, deberá volver a ser calculado de nuevo el valor de los bienes y/o derechos expropiados (*retasación*) (art. 58 LEF). En cualquier caso, la retasación de los bienes y/o derechos expropiados, únicamente procederá en el caso que haya sido expresamente solicitada por parte del expropiado con anterioridad al pago del justiprecio, con independencia de que el pago del mismo haya sido realizado una vez transcurrido el plazo de cuatro años<sup>53</sup>. Es importante destacar que este plazo de cuatro años, antes de la última reforma de la LEF, vigente a partir del 1 de enero de 2013, era de dos años, lo cual permite afirmar que esta ampliación del plazo en el cual deberá ser realizada la retasación supone un perjuicio para el expropiado, ya que el aumento de valor que puede producirse del objeto expropiado en un plazo de cuatro años, es mayor que el aumento de valor que puede producirse en un plazo de dos años.

Una vez ha sido pagado el justiprecio, el beneficiario de la expropiación puede proceder a la ocupación del bien y/o derecho expropiado (art. 51.1 LEF). Esta ocupación se formaliza por medio del levantamiento de un acta, la cual deberá ir acompañada del correspondiente justificante de pago del justiprecio o consignación del mismo en la Caja General de Depósitos. Cabe destacar que la mencionada acta cumple las siguientes tres funciones<sup>54</sup>:

---

<sup>52</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 547.

<sup>53</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 587.

<sup>54</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 585.

- a) Es título suficiente para hacer constar en el Registro de la Propiedad y demás Registros que los bienes y/o derechos expropiados son propiedad del beneficiario.
- b) Es título suficiente para demostrar la transmisión del dominio de los bienes y/o derechos expropiados a favor del beneficiario.
- c) Es título suficiente para verificar que han sido cancelados todos los gravámenes, cargas y derechos reales que recaían sobre el bien y/o derecho expropiado.

#### 4.3. Procedimiento expropiatorio de urgencia

Como ya se ha dicho en capítulos anteriores, la LEF en su artículo 52 configura el procedimiento expropiatorio de urgencia como un procedimiento especial que únicamente debería ser utilizado en casos excepcionales. Sin embargo, éste ha sido generalizado a base de diferentes Decretos y, finalmente, mediante la aprobación de la Ley Aprobatoria del Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963, la cual declaró como urgentes todas aquellas obras incluidas en el Programa de Inversiones Públicas.

En este procedimiento también es necesaria una declaración previa de utilidad pública o interés social. Una vez realizada la anterior declaración, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, realizan la mencionada *declaración de urgencia*, mediante la cual deben motivar las razones que justifican la utilización del procedimiento expropiatorio de urgencia (art. 52.1 LEF). Dicha declaración de urgencia debe ser publicada de la misma manera que la declaración de necesidad de ocupación en el procedimiento ordinario, teniendo en cuenta que en el procedimiento de urgencia se entiende que la declaración de necesidad de ocupación está implícita en la declaración de urgencia (art. 52.2 LEF)<sup>55</sup>. Esto supone que en este procedimiento también existe el trámite de información pública, aunque en este caso los interesados únicamente pueden formular sus alegaciones para subsanar los posibles errores que se hayan producido en la determinación de los bienes y/o derechos afectados por la expropiación, pero no para oponerse a la misma. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que la declaración de urgencia es susceptible de recurso contencioso-administrativo.

---

<sup>55</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 751.

Posteriormente, se procede al levantamiento del *acta previa de ocupación*, trámite que debe ser realizado con una notificación previa a los interesados con una antelación mínima de ocho días. Este levantamiento se lleva a cabo mediante la personación en la finca afectada por la expropiación, de los representantes de la Administración y de los interesados y sus respectivos peritos (art. 52.3 LEF). En este momento, son descritos detalladamente los bienes y/o derechos afectados por la expropiación y son recogidas todas aquellas manifestaciones de las partes e información considerada necesaria para la determinación concreta del valor del objeto de expropiación y los posibles perjuicios que se pueden derivar de una pronta ocupación (STS de 28 de febrero de 2013)<sup>56</sup>.

A la vista de esta acta, la Administración elaborará las *hojas de depósito previo* a la ocupación, por medio de las cuales deberá llevar a cabo una estimación del valor que tienen los bienes y/o derechos objeto de expropiación en base a su valor fiscal y, deberá también, fijar el valor de los perjuicios que puedan ser ocasionados como consecuencia de una pronta ocupación. El importe determinado en las hojas de depósito previo a la ocupación, será consignado en la Caja General de Depósitos y, será a partir de este momento, cuando la Administración estará legitimada para la ocupación de los bienes y/o derechos expropiados, lo cual deberá llevar a cabo en un plazo máximo de quince días (art. 52.4 y 6 LEF). En cualquier caso, cabe destacar que a partir de la fecha en que se produzca la ocupación, comenzarán a generarse intereses de demora a favor del expropiado sobre el justiprecio que sea establecido posteriormente; en este sentido se pronuncia la en este sentido se pronuncia la STS de 22 de marzo de 2001 en su FD 1º<sup>57</sup>.

Seguidamente será abierta la fase de fijación del justiprecio, la cual seguirá los mismos trámites que en el procedimiento de expropiación general (art. 52.7 LEF).

En resumen de lo expuesto, el procedimiento de urgencia se caracteriza por la supresión del trámite de la declaración de necesidad de ocupación, trámite que se considera cumplido mediante la declaración de urgente ocupación, y por la ocupación de los bienes objeto de expropiación, con anterioridad a la fijación y pago del justiprecio y con anterioridad también a la resolución definitiva de los posibles recursos

---

<sup>56</sup> RJ 2013\3736.

<sup>57</sup> RJ 2001\2655.

que puedan ser interpuestos. Es decir, en este procedimiento existe una inversión de diferentes partes del procedimiento ordinario, con la finalidad de anticipar la ocupación de los bienes y/o derechos objeto de la expropiación<sup>58</sup>.

#### 4.4. Conclusión

En conclusión de lo expuesto, podríamos destacar que el órgano que decide la iniciación de la expropiación en cualquier caso es la Administración, ya sea mediante el acuerdo de necesidad de ocupación en el procedimiento ordinario o por medio de la declaración de urgente ocupación en el procedimiento urgente.

En cuanto a la determinación de la indemnización, la LEF da prioridad al acuerdo mutuo entre las partes, ya que no cierra la posibilidad de que éstas lleguen a un acuerdo en ningún momento del procedimiento. En el caso que las partes no lleguen a un acuerdo, será el Jurado de Expropiación el encargado de fijar el justiprecio, órgano que podríamos considerar como órgano conciliador entre las partes, debido a que mediante su composición son representados los intereses de las diferentes partes afectadas por la expropiación. La formación de los sujetos que forman la composición del Jurado de expropiación es, por una parte jurídica (Magistrado-Presidente, Abogado del Estado y Notario) y, por otra parte, técnica (funcionarios técnicos, representante de la Cámara respectiva e interventor). En cuanto a esta composición, cabe destacar el sujeto nombrado por parte de los Tribunales es el Magistrado-Presidente del Jurado, nombrado por parte del Presidente de la Audiencia correspondiente entre los Magistrados de la misma Audiencia. Este sujeto es el más neutro del Jurado, razón por la cual realiza una función dirimente muy importante, es decir, su función es la de mediar entre los diferentes vocales que representan los intereses de las partes afectadas por la expropiación.

En este sentido, el Tribunal Supremo califica al Jurado unas veces como órgano administrativo, pese a que en el mismo se integran personas ajenas a la Administración, mientras que otras veces, afirma que tiene una naturaleza cuasi jurisdiccional, debido a

---

<sup>58</sup> ESCUIN PALOP, Vicente, *Del pago y toma de posesión*, <<Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa>>, Madrid, 2004, Ed. Civitas Ediciones, S.L., p. 600.



que, sin perjuicio de su carácter administrativo, ejerce funciones de carácter arbitral o pericial<sup>59</sup>.

En cuanto a la duración de las diferentes fases del proceso de expropiación, cabe destacar que la LEF regula dos tipos de garantías para proteger al expropiado frente a los retrasos del proceso:

- a) *Intereses*: éstos están previstos para dos supuestos. Por una parte, por el transcurso de seis meses desde la iniciación del expediente expropiatorio, sin que se haya determinado mediante resolución definitiva el justiprecio (art. 56 LEF). Y por otra parte, sobre la cantidad del justiprecio fijada comenzarán a devengar intereses a partir del momento en que transcurran seis meses desde su determinación, sin que éste haya sido pagado (art. 57 LEF).
- b) *Retasación*: es el derecho que tiene el expropiado de exigir una nueva valoración de los bienes y/o derechos afectados por la expropiación, por el transcurso de cuatro años desde la fijación del justiprecio sin que éste haya sido pagado o consignado (art. 58 LEF).

## **5. Motivos de oposición a la expropiación forzosa**

### **5.1. Oposición en el trámite de información pública**

En primer lugar, antes de proceder a analizar los motivos que puede utilizar un propietario para defenderse de una expropiación, cabe destacar la suma importancia del trámite de información pública acerca de la declaración de necesidad de ocupación, ya este es el primer y único momento en el cual los afectados por la expropiación pueden presentar alegaciones para oponerse a la misma. Después de este trámite, el derecho de expropiación español únicamente prevé garantías expropiatorias en cuanto a la discusión sobre la determinación del justiprecio<sup>60</sup>.

Pues bien, la LEF en su artículo 19 estipula lo siguiente en cuanto a los motivos de oposición a la expropiación:

---

<sup>59</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 546.

<sup>60</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 743.

*“1. Cualquier persona podrá aportar por escrito los datos oportunos para rectificar posibles errores de la relación publicada u oponerse, por razones de fondo o forma, a la necesidad de la ocupación. En este caso indicará los motivos por los que deba considerarse preferente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación, como más conveniente al fin que se persigue.*

*2. En el caso previsto en el párrafo 2º del artículo 17, cualquier persona podrá formular alegaciones, a los solos efectos de subsanar posibles errores en la relación”.*

Como se puede observar, en el caso de haberse seguido el procedimiento ordinario, la oposición puede basarse en razones de fondo o formales; en este sentido se manifiesta la STS anterior de 15 de abril de 2013 en su FD 3º<sup>61</sup>. En palabras de ESCUIN PALOP<sup>62</sup>, se entiende por razones de fondo, aquellas que pretenden demostrar la inadecuada aplicación de la *causa expropriandi* respecto del bien de que se trate o la existencia de alternativas posibles que satisfagan en mayor grado el fin de la expropiación. En cualquier caso, dicha oposición deberá ser motivada. Un ejemplo de este motivo de oposición, sería presentar la misma argumentando justificadamente que los bienes incluidos en la relación no son indispensables para el fin que se persigue mediante la expropiación o que éste puede alcanzarse mejor mediante la expropiación de bienes o derechos distintos.

En el caso que la declaración de necesidad de ocupación estuviera implícita en la aprobación del correspondiente proyecto, tal y como sucede en el caso del procedimiento expropiatorio urgente (art. 52.1 LEF), la oposición por motivos de fondo no podrá ser formulada en el trámite de información pública posterior a la declaración de urgencia, lo cual es así porque esta oposición debería haber sido realizada en el trámite de información pública previsto para el procedimiento de aprobación del proyecto de obras de que se trate; en este sentido se pronuncia la STS anterior de 15 de abril de 2013 en FD 3º [RJ\2013\2845]. Mediante esta imposibilidad de formular la

---

<sup>61</sup> RJ 2013\2845.

<sup>62</sup> ESCUIN PALOP, Vicente, *De la necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos*, <<Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa>>, Madrid, 2004, Ed. Civitas Ediciones, S.L., p. 207.

oposición por motivos de fondo en este momento, la LEF intenta impedir la duplicidad de trámites administrativos<sup>63</sup>.

Con independencia del proceso utilizado para declarar la necesidad de ocupación, los interesados en la expropiación pueden presentar su oposición por motivos formales, con la finalidad de corregir aquellos datos erróneos en cuanto a la descripción de los bienes y/o derechos y sus titulares. Normalmente, esta razón de oposición suele ser planteada como consecuencia de la existencia de alguna discrepancia en cuanto a la determinación de la superficie afectada por la expropiación, aunque también puede ser presentada, por ejemplo, por la incorrecta identificación del propietario de una de las fincas afectadas por la expropiación<sup>64</sup>.

Una vez transcurrido el plazo de información pública, el Delegado de Gobierno (Comunidad Autónoma) o Subdelegado del Gobierno (provincia), a la vista de las alegaciones formuladas, deberá dictar, en un plazo no superior a veinte días, una resolución sobre la necesidad de ocupación (arts. 20 y 21 LEF). En el caso que el interesado no esté conforme con esta resolución, podrá interponer un recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente por razón de la materia a que se refiere la expropiación, en un plazo de diez días a contar a partir de la notificación o publicación del mismo, el cual tendrá efectos suspensivos hasta su definitiva resolución, la cual deberá darse en un plazo no superior a veinte días (art. 22 LEF). A la misma vez, esta resolución podrá ser objeto de un recurso contencioso-administrativo, lo cual permite controlar judicialmente la correcta relación de los bienes y/o derechos a expropiar y la resolución de la oposición a la necesidad de ocupación presentada por parte de los interesados en la misma<sup>65</sup>.

## 5.2. Oposición a la vía de hecho de la Administración

La *vía de hecho* consiste en, tal y como la define la STS de 9 de octubre de 2007 en su FD 1<sup>o</sup><sup>66</sup>, “*una actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación, que se produce no*

---

<sup>63</sup> MORENO GIL, Óscar. *De la necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos*, <<Expropiación Forzosa (Legislación y Jurisprudencia Comentadas)>>, Navarra, 2009, Ed. Aranzadi, S.A., p. 236.

<sup>64</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 585.

<sup>65</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 744.

<sup>66</sup> RJ 2007\8150.

sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o éste es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida en los límites que el acto permite”. Es decir, la vía de hecho en el ámbito de la expropiación forzosa se puede producir en los siguientes casos:

- a) Apoderamiento fáctico de bienes privados por parte de la Administración, sin existencia de procedimiento expropiatorio alguno.
- b) Apoderamiento fáctico de bienes privados por parte de la Administración, en aquellos casos en los cuales existe un procedimiento expropiatorio irregular como consecuencia de la falta de alguno de sus requisitos o trámites esenciales (p.ej.: no celebración del trámite de información pública después de la declaración de necesidad de ocupación) o en aquellos casos en los cuales la Administración actúa de manera desproporcionada excediendo los límites del procedimiento expropiatorio.

Los mecanismos principales de los cuales dispone el particular para defenderse ante la vía de hecho, son (art. 125 LEF):

#### *5.2.1. Interdicto de retener y recobrar*

Los *interdictos* (nomenclatura no utilizada ya por la LEC) de retener y recobrar son un juicio civil sumario, articulado mediante un procedimiento verbal que tienen la finalidad de proteger al poseedor de la cosa o derecho (arts. 446 CC y 250.1.4º LEC). El objetivo del interdicto de retener y recobrar ante la vía de hecho de la Administración es el de proteger y tutelar la tenencia de una cosa, ante el desapoderamiento de la misma llevada a cabo por parte de la Administración sin respetar los límites legales previstos<sup>67</sup>.

En este sentido, cabe destacar, que tal y como establece el párrafo primero del artículo 439 de la LEC, el afectado dispone del plazo de un año, a contar a partir del momento en que fue desapoderado del bien, para interponer la demanda para retener o recobrar la posesión.

---

<sup>67</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Los actos administrativos*, <<Derecho Administrativo (Parte General)>>, Madrid, 2012, Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), p. 559.

### 5.2.2. *Recurso contencioso-administrativo*

La LJ en su artículo 30 prevé la posibilidad de interponer un recurso contencioso-administrativo contra aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de cobertura formal, es decir, actos llevados a cabo sin que se haya dictado el acto administrativo que les sirve de fundamento. En este caso, el interesado podrá interponer directamente el recurso, o requerirle previamente a la Administración el cese de su actividad y, en el caso que no atienda a dicha petición en un plazo de diez días, interponer el recurso<sup>68</sup>.

## **6. El sistema de compensación**

Existe un modo de parar la expropiación argumentando que será el propio propietario del terreno quien realizará las funciones para las cuales la expropiación será realizada, en el sentido de que es posible sustituir el sistema de expropiación por el sistema de compensación como sistema de ejecución del planteamiento urbanístico elegido por parte de la Administración. En este sentido, cabe destacar que el sistema de compensación no supone una expropiación propiamente dicha de los terrenos de los propietarios adheridos a la Junta de Compensación, aunque sí comporta la cesión obligatoria de los mismos a favor de la Administración; en este sentido se pronuncia la STSJ de Cataluña de 1 de febrero de 2011 en su FD 1<sup>o</sup><sup>69</sup>. Sin embargo, el mencionado sistema sí implica la expropiación de aquellos terrenos de los propietarios afectados por el plan urbanístico, no adheridos a la Junta de Compensación, a favor de la propia Junta (art. 130.4 TRLUC).

En este sentido, cabe destacar que existe una regulación estatal general del sistema de compensación (TROTU), a la misma vez que también existe una regulación autonómica de Cataluña (TRLUC), en virtud del artículo 149.5.c) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, mediante el cual se le atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva en materia de establecimiento y regulación de los instrumentos de planteamiento y gestión urbanística, así como de su procedimiento de tramitación y

---

<sup>68</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *Los actos administrativos*, p. 559.

<sup>69</sup> JUR 2011\147968.

aprobación<sup>70</sup>. Es importante precisar que el TRLUC distingue entre dos tipos de sistemas de compensación, por una parte, el sistema de compensación básica regulado en sus artículos 130 a 134 y, por otra parte, el sistema de compensación por concertación regulado en sus artículos 135 a 138.

Conviene determinar el procedimiento que debería ser seguido para solicitar el cambio de sistema de ejecución del planteamiento urbanístico, aunque en primer lugar, es necesario delimitar el concepto de sistema de compensación<sup>71</sup>, concepto que se encuentra claramente delimitado en la STS de 12 de marzo de 1991 en su FD 3<sup>o</sup><sup>72</sup>:

*“El sistema de compensación se incardina como de los métodos o instrumentos legales para la actuación urbanística, con el fin de ejecutar los polígonos y unidades de actuación; en el cual los propietarios del suelo afectado se obligan junto a la aportación de sus respectivas parcelas y terrenos de cesión obligatoria a la Administración actuante, a la ejecución de las obras de urbanización en los términos fijados en el plan de actuación urbanística que se constituyen por el procedimiento legalmente establecido, en Junta de Compensación que como órgano de naturaleza administrativa, sujeto a la tutela de la Administración, con personalidad jurídica propia, previa inscripción en el Registro correspondiente de Entidades Urbanísticas colaboradoras, con plena capacidad de obrar y de carácter corporativo, integrada además por un representante de esa Administración, por los propietarios del suelo exterior pero ocupado para la ejecución y por las empresas urbanísticas que participan con los dueños de la tierra en la gestión urbanística, aprueba por el correspondiente procedimiento, sus Estatutos y el Proyecto de Compensación”.*

El procedimiento que deberían seguir los propietarios de los terrenos afectados sería, en primer lugar, constituir una Junta de Compensación cumpliendo con los requisitos necesarios estipulados por la Ley, los cuales no corresponde explicar en este apartado. Una vez constituida la Junta de Compensación, esta debería acudir ante la Administración actuante, es decir, ante la misma Administración que ha elegido como sistema de ejecución del planteamiento urbanístico el sistema de expropiación,

---

<sup>70</sup> ABEL FABRE, Jordi, *Sistemas de Actuación Urbanística*, <<El Sistema de Compensación Urbanística>>, Barcelona, 2003, Ed. Bosch, S.A., pp. 36 a 42.

<sup>71</sup> ABEL FABRE, Jordi, *Sistema de compensación. Concepto y naturaleza jurídica*, <<El Sistema de Compensación Urbanística>>, Barcelona, 2003, Ed. Bosch, S.A., p. 72.

<sup>72</sup> RJ 1991\1986.

presentando su Proyecto de Reparcelación solicitando el cambio de sistema de ejecución por el de compensación<sup>73</sup>.

A partir de este momento se iniciará el procedimiento previsto en el párrafo segundo de artículo 119 TRLUC, ya que este es el procedimiento a seguir para modificar el sistema o modalidad de ejecución del plan urbanístico (art. 119.1.d *in fine* TRLUC). En este procedimiento, en primer lugar la propuesta tiene que ser, tal y como se establece en la Ley, aprobada inicialmente, es decir, aceptada a trámite en un plazo de dos meses desde la presentación de la documentación completa. Una vez aprobada inicialmente, se dará información pública del proyecto durante un plazo de un mes, dentro del cual se tiene que conceder audiencia a las personas interesadas, teniendo en cuenta que aquellas personas que la Administración entienda que son interesadas, deberán ser citadas personalmente.

Una vez concluido el plazo de información pública, la notificación del acuerdo de aprobación definitiva del proyecto se tiene que producir en un plazo máximo de dos meses desde la conclusión de dicho trámite de información pública; en caso contrario, se entiende que el proyecto ha sido desestimado por silencio administrativo negativo. Una vez aprobado definitivamente o acreditado el acto presunto, la Administración debe ordenar su publicación y notificación reglamentarias y, si procede, la correspondiente formalización. Una vez aprobado definitivamente el proyecto, debe entregarse una copia diligenciada a la comisión territorial de urbanismo competente.

Este es el procedimiento previsto para sustituir el sistema de ejecución del planteamiento urbanístico, en el cual es la propia Administración quien tiene el poder de decidir si aprueba inicialmente y definitivamente el proyecto propuesto y, por tanto, quien decide también si modifica el sistema de ejecución del plan urbanístico o no (art. 119.2.a TRLUC).

---

<sup>73</sup> ABEL FABRE, *Sistemas de Actuación Urbanística*, pp. 64 a 68.

## **7. Conflicto entre la atribución directa del carácter de beneficiario a favor de un particular y la defensa de la competencia**

Conviene cuestionarse hasta qué punto la atribución directa del carácter de beneficiario de una expropiación a favor de un particular no supone una vulneración de la competencia, ya que puede parecer desleal, desde el prisma de la competencia, que la Administración pueda concederle la condición de beneficiario a una determinada persona física o jurídica privada, sin que sea llevado a cabo ningún procedimiento de selección, de la misma manera que es llevado a cabo en el caso de la adjudicación de contratos públicos.

En este sentido, en palabras de ESCUIN PALOP<sup>74</sup>, siendo la condición de beneficiario una atribución legal, su reconocimiento por parte de la Administración expropiante es el presupuesto legitimador de su actuación en el correspondiente procedimiento y, como es normal, rige al respecto, el principio de rogación, según el cual corresponderá a las personas o entidades que ostenten la condición de beneficiarios de la expropiación forzosa solicitar de la respectiva Administración expropiante la iniciación del expediente expropiatorio a su favor, para lo que deberá justificar plenamente la procedencia legal de la expropiación y su calidad de beneficiario, pudiendo la Administración pedirles cuantas justificaciones estime pertinentes y efectuar por sus propios medios las comprobaciones necesarias (art. 5 REF).

En virtud de lo expuesto, es posible afirmar que la solicitud del interesado en obtener el reconocimiento de la condición de beneficiario contendrá la norma que, en opinión del peticionario, le atribuye esta condición, la concurrencia de todos los requisitos legales y las circunstancias fácticas que determinan el ejercicio a su favor de la expropiación. De esta forma, la doctrina mayoritaria coincide al considerar que la Administración actúa en base a facultades regladas por la Ley a la hora de atribuir la condición de beneficiario, lo cual excluye cualquier valoración administrativa discrecional<sup>75</sup>. Sin embargo, existen algunos autores que tienen una opinión contraria,

---

<sup>74</sup> ESCUIN PALOP, Vicente, *Capítulo único*, <<Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa>>, Madrid, 2004, Ed. Civitas Ediciones, S.L., p. 74.

<sup>75</sup> ESCUIN PALOP, *Capítulo único*, p. 75.



como PERA VERDAGUER<sup>76</sup>, para el que la Administración goza de facultades discrecionales en el reconocimiento del carácter de beneficiario.

En conclusión de lo explicado, lo más adecuado es confirmar que la atribución directa del carácter de beneficiario por parte de la Administración a favor de un particular no supone una vulneración de la competencia, en la medida que la Administración concede la mencionada condición en base a criterios reglados por Ley.

## **8. Finalización de la expropiación forzosa por el incumplimiento de las normas de contratación pública**

Existe la posibilidad de paralizar una expropiación en aquellos casos en los cuales hayan sido incumplidas las normas de contratación pública, sin embargo, la secuencia procedimental y procesal es compleja.

Dicho procedimiento consiste, de manera esquematizada, en obtener la anulación de la resolución administrativa mediante la cual fue adjudicado el contrato público y, posteriormente, conseguir la anulación de la resolución administrativa por la cual se aprueba definitivamente el proyecto expropiatorio. Los pasos a seguir para alcanzar dicho objetivo serán expuestos a continuación.

### 8.1. Anulación de la resolución de adjudicación del contrato público

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el acto mediante el cual se resuelve la adjudicación de un contrato público, es un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa. De este modo, contra el mismo pueden ser interpuestos tres recursos distintos:

#### *8.1.1. Recurso administrativo especial en materia de contratación*

En primer lugar, cabe destacar que este tipo de recurso únicamente puede ser aplicado en relación con los contratos sujetos a regulación armonizada, algunos contratos de servicios de valor estimado igual o superior a 207.000 euros y a los contratos de gestión de servicios públicos en los que el presupuesto de gastos de primer

---

<sup>76</sup> PERA VERDAGUER, Francisco, *Principios generales*, << Expropiación Forzosa >>, Barcelona, 2002, Ed. Bosch, S.A., p. 52.

establecimiento, excluido el importe del IVA, sea superior a 500.000 euros y el plazo de duración superior a cinco años (art. 40.1 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, TRLCSP<sup>77</sup>)<sup>78</sup>.

El mencionado recurso podrá ser interpuesto contra los actos de adjudicación del contrato, tal y como se estipula en la letra c) del párrafo segundo del artículo 40 TRLCSP. Además de los licitadores, también están legitimados para imponerlo, cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar perjudicados por las decisiones objeto del recurso (art 42 TRLCSP), por tanto, dentro de esta categoría podrían ser incluidos los futuros expropiados en el caso que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) El sistema de ejecución del planteamiento urbanístico elegido por parte de la Administración haya sido diferente del sistema de compensación.
- b) Los propietarios afectados por el planteamiento urbanístico deben haber constituido la correspondiente Junta de Compensación y haber presentado, en tiempo y forma, su Proyecto de Actuación (España) o Proyecto de Reparcelación (Cataluña), instando a la misma vez el cambio de sistema de actuación urbanística, por el de compensación.
- c) No aprobación por parte de la Administración del proyecto presentado y, por tanto, no sustitución del sistema de ejecución del planteamiento urbanístico.
- d) Producción de algún tipo de irregularidad en el procedimiento de adjudicación del contrato público.

Se considera que en este caso los futuros expropiados también están legitimados, en la medida de que las irregularidades que se produzcan en el concurso que provoquen la no elección de su propuesta, perjudica sus intereses legítimos. En este sentido, es importante concretar qué es lo que entiende la doctrina y la jurisprudencia por interés legítimo, ya que tanto en este recurso como en los explicados posteriormente, el interés legítimo de los propietarios afectados por la expropiación es el fundamento de su legitimación para interponer los recursos.

---

<sup>77</sup> BOE 16 noviembre 2011, núm. 276, p. 117729.

<sup>78</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Los recursos administrativos*, <<Manual de Derecho Administrativo (Parte General)>>, Navarra, 2013, Ed. Aranzadi, S.A., p. 454.

Por un lado, la doctrina, entre ellos SÁNCHEZ MORÓN<sup>79</sup> y COSCULLUELA MONTANER<sup>80</sup>, entienden que el interés legítimo es un interés cualificado, que no debe ser confundido con el mero interés objetivo en que se cumpla la legalidad, sino que equivale a una situación en virtud de la cual deriva un beneficio o perjuicio real, actual o potencial para el afectado.

Por otro lado, la reiterada jurisprudencia del TS y TC ha definido el concepto de interés legítimo, en sentencias como la STS de 3 de julio de 1998<sup>81</sup>, STS de 31 marzo de 1999<sup>82</sup>, STS de 6 de noviembre de 2012<sup>83</sup>, STC de 15 de junio de 1998<sup>84</sup>, STC de 17 de enero de 2000<sup>85</sup> o STC de 23 de marzo de 2004<sup>86</sup>, como “*una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto*”.

Verdaderamente, en la práctica, la Administración competente, en el pliego de cláusulas que rige el proceso concursal de contratación pública, suele facultar a los propietarios de los terrenos afectados por la futura expropiación, para poder instar el cambio de sistema de ejecución del plan urbanístico, es decir, para proponer la ejecución del plan urbanístico mediante el sistema de compensación. A modo de ejemplo se puede observar el antecedente de hecho primero y tercero de la STSJ de Galicia de 27 de mayo de 2011<sup>87</sup>.

#### 8.1.2. Recurso administrativo de reposición

Este recurso puede ser interpuesto, como consecuencia de que el acto mediante el cual se resuelve la adjudicación de un contrato, es un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa (art 116.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

---

<sup>79</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La actividad de la Administración y sus relaciones con los ciudadanos*, <<Derecho Administrativo (Parte General)>>, Madrid, 2012, Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), p. 454.

<sup>80</sup> COSCULLUELA MONTANER, Luis, *El ciudadano*, <<Manual de Derecho Administrativo (Parte General)>>, Navarra, 2013, Ed. Aranzadi, S.A., p. 429.

<sup>81</sup> RJ 1998\5933.

<sup>82</sup> RJ 1999\2834.

<sup>83</sup> RJ 2012\10355.

<sup>84</sup> RTC 1998\122.

<sup>85</sup> RTC 2000\1.

<sup>86</sup> RTC 2004\45.

<sup>87</sup> JUR 2011\247613.

LRJPAC<sup>88</sup>). En este sentido, cabe destacar que este recurso podrá ser interpuesto contra aquellos actos de adjudicación de aquellos contratos que no cumplan con los requisitos para que pueda ser interpuesto el recurso anterior y, deberá ser interpuesto ante el órgano que dictó el acto recurrido, el cual tiene la competencia para resolverlo<sup>89</sup>.

El recurso de reposición podrá ser interpuesto por parte de los futuros expropiados en la misma situación que en el recurso anterior, aunque en este caso en base a la letra c) del párrafo primero del artículo 3 LRJPAC, ya que en este caso aún no habiendo iniciado el procedimiento administrativo, tienen intereses legítimos que pueden resultar afectados por la resolución impugnada. Anteriormente ya ha sido determinado el alcance que la doctrina y la jurisprudencia le concede al interés legítimo como fundamento de la legitimación activa para la interposición de recursos.

Es importante tener en cuenta que, en la práctica, en la mayoría de casos, este recurso es resuelto mediante el silencio negativo de la Administración, el cual se produce con el transcurso de un mes desde la interposición del recurso sin que la Administración lo haya resuelto (art. 117.2 LRJPAC)<sup>90</sup>.

### *8.1.3. Recurso contencioso-administrativo*

Como ya se ha dicho anteriormente, al tratarse el acto de adjudicación del contrato de un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, contra el mismo podrá ser interpuesto un recurso contencioso-administrativo (art. 25.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA<sup>91</sup>). Puede un futuro expropiado interponer un recurso contencioso-administrativo contra el acto que resuelve la adjudicación de un contrato público en la misma situación que en los casos anteriores, legitimado en este caso en virtud de la letra a) del párrafo primero del artículo 19 LJCA, según el cual están legitimadas para interponer el recurso aquellas personas físicas y jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, entendiendo por interés legítimo lo explicado anteriormente al respecto.

Cabe destacar que el recurso contencioso-administrativo puede ser interpuesto directamente contra el acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, sin

---

<sup>88</sup> BOE 27 noviembre 1992, núm. 285, p. 40300.

<sup>89</sup> COSCULLUELA MONTANER, *Los recursos administrativos*, p. 453.

<sup>90</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Los controles no judiciales*, <<Derecho Administrativo (Parte General)>>, Madrid, 2012, Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), p. 844.

<sup>91</sup> BOE 14 julio 1998, núm. 167, p. 23516.

interponer un recurso de reposición previo o, por el contrario, interponer un recurso de reposición en primer lugar y, en segundo lugar, interponer un recurso contencioso-administrativo contra la resolución desestimatoria o silencio negativo de la Administración (art. 116 LRJPAC)<sup>92</sup>.

## 8.2. Anulación de la resolución de aprobación definitiva del proyecto de expropiación

En primer lugar, cabe se debe tener en cuenta que el acto mediante el cual se resuelve la adjudicación de un contrato público, es un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa. De este modo, contra el mismo puede ser interpuesto recurso potestativo de reposición o recurso contencioso-administrativo, de la misma manera que contra el acto de adjudicación de un contrato público. Como ya se ha mencionado anteriormente, los recursos de reposición normalmente son resueltos mediante silencio administrativo negativo, por lo tanto, lo más probable es que sean los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa, quienes estimen el recurso en el caso que sea procedente.

Lo importante en este caso, es la fundamentación y argumentación que debe ser llevada a cabo para que el órgano competente estime el recurso presentado y, por tanto, anule la resolución administrativa que aprueba definitivamente el proyecto de expropiación, lo cual a la misma vez supone la paralización de la expropiación.

Dicha argumentación, consiste en que en la medida que el acto administrativo mediante el cual es aprobado definitivamente el expediente expropiatorio, es un acto directamente vinculado al acto administrativo con el que se adjudica el contrato y, este ha sido declarado nulo por la resolución correspondiente de los recursos anteriormente explicados, en virtud de la aplicación *a contrario sensu* de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 64 LRJPAC, se produce la retroacción del procedimiento general hasta el momento de la producción del vicio que supone la nulidad del primer acto administrativo y la privación de eficacia de cualquier acto posterior. En este sentido, cabe destacar que el párrafo primero del artículo 64 LRJPAC estipula que la nulidad o anulabilidad de un acto no implica la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero, de tal manera que *a contrario sensu* habrá de entenderse

---

<sup>92</sup> COSCULLUELA MONTANER, *Los recursos administrativos*, p. 453.

que la nulidad de un acto implica la nulidad de los sucesivos que dependan del primero, como puede ser el de aprobación del proyecto de expropiación. En este sentido se pronuncia la STSJ de Galicia de 31 de enero de 2013 en su FD 2º<sup>93</sup>:

*“Siendo evidente que el acto posterior de aprobación del expediente expropiatorio, es desarrollo, aplicación y concreción del de adjudicación de la concesión en cuanto su finalidad es la de ejecutar el proceso de expropiación objeto de concesión, la anulación de tal adjudicación conlleva la de ese acto posterior, como es la elaboración del procedimiento expropiatorio, tras perder su legitimidad como concesionario, una vez anulado el contrato que legitimaba ese proceso expropiatorio, para intervenir en ese proceso en calidad de beneficiario”.*

## **9. La indemnización de la expropiación forzosa: el justiprecio**

### **9.1. Sujetos con derecho a indemnización**

El sujeto que tiene derecho a recibir la indemnización de la expropiación es el *expropiado*, lo cual supone que para poder detallar quién tiene derecho a indemnización, es necesario saber qué sujetos tienen la condición de expropiado en el procedimiento expropiatorio.

El expropiado es tanto el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de expropiación, como los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable (arts. 3 y 4 LEF). Como se puede observar, el concepto de expropiado es muy amplio, razón por la cual es posible afirmar que el expropiado es aquella persona, física o jurídica, pública o privada, que sufre una privación o perjuicio como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria<sup>94</sup>.

Como consecuencia de la amplitud del concepto de expropiado, existen situaciones jurídicas, como la de los terceros sin título formal, que pueden crear serias dudas en cuanto a la procedencia de indemnización a su favor. En este sentido, debemos hablar de la figura del *precario*. El precario es, según doctrina del TS, una situación de hecho que implica que una persona posee un bien ajeno de manera gratuita, sin derecho

---

<sup>93</sup> JUR 2013\57226.

<sup>94</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 740.

o título para ello o siendo el título ineficaz, con o sin la tolerancia de su propietario. Además, la concepción amplia del precario comprende aquellos supuestos de posesión concedida o tolerada o simplemente las situaciones posesorias de puro derecho (STS de 31 de diciembre de 1992 en su FD 11º)<sup>95</sup>. En base a lo expuesto, algunos ejemplos de precaristas serían los okupas, los usucapientes o el cónyuge que tras la crisis matrimonial se le adjudica el uso y disfrute de la vivienda que había constituido el domicilio familiar disfrutado por una concesión gratuita de los suegros. Respecto de este último ejemplo de precario, cabe destacar que existe jurisprudencia contradictoria, sin embargo, algunas sentencias que apoyan la postura de que en este caso el cónyuge es un precarista son la STS de 31 de diciembre de 1994<sup>96</sup> en su FD 2º, la STS de 26 de diciembre de 2005 en su FD 4º<sup>97</sup> o la STS de 29 octubre de 2008 en su FD 2º<sup>98</sup>.

Una vez delimitado el concepto de precarista, es importante precisar que no todos los precaristas tienen derecho a indemnización, sino que tal y como se establece en el FD 7º de la STS de 22 de julio de 1997<sup>99</sup>, únicamente tendrán derecho a indemnización en caso de expropiación, aquellos “precaristas con anuencia del titular o dueño”, es decir, aquellos precaristas que estén ocupando el inmueble con el consentimiento de su propietario, entendiendo como consentimiento, aquel expresamente otorgado o tácito, es decir, la falta de ejercicio de las facultades de desahucio por parte del propietario del inmueble. Por lo tanto, aquellos precaristas que no cuenten con el consentimiento del propietario del inmueble, no tendrán derecho a indemnización en caso de expropiación. En este sentido se pronuncian también la STS de 3 de julio de 2007<sup>100</sup>, STS de 28 de septiembre de 2002<sup>101</sup> y STS de 10 de octubre de 2000<sup>102</sup>.

En este sentido, cabe destacar que en aquellos casos en los cuales exista un precarista con derecho a indemnización, dicha indemnización será fijada en el mismo expediente de determinación del justiprecio en el cual será fijada la indemnización del propietario del inmueble. Esta misma situación es la que se produce en aquellos casos

---

<sup>95</sup> RJ 1992\10670.

<sup>96</sup> RJ 1994\10330.

<sup>97</sup> RJ 2006\180.

<sup>98</sup> RJ 2008\6923.

<sup>99</sup> RJ 1997\6090.

<sup>100</sup> RJ\2007\6611.

<sup>101</sup> RJ\2002\8413.

<sup>102</sup> RJ\2000\7805.

en los cuales existen titulares de derechos reales o intereses económicos con título formal sobre la cosa expropiable (art. 4.1 LEF). Por el contrario, cuando un inmueble esté arrendado, la fijación del justiprecio para cada uno de los arrendatarios, será realizada mediante el respectivo expediente incidental, es decir, será fijado de manera separada a la determinación de la indemnización del propietario (art. 4.1 *in fine* LEF)<sup>103</sup>.

## 9.2. Fijación de la indemnización

Ya en el preámbulo de la propia LEF, se determina que la fijación de la indemnización constituye el problema capital de la expropiación. La nomenclatura de “justiprecio” utilizada por la LEF para referirse a la indemnización derivada de una expropiación, es una expresión que conlleva la idea de una indemnización total, en el sentido de una indemnización gracias a la cual el patrimonio del expropiado no se vea reducido como consecuencia de la expropiación. Por ello, en una economía de mercado como la nuestra, la única manera para poder garantizar una indemnización total, y por tanto, la integridad patrimonial del expropiado, es la valoración del justiprecio en base al precio de mercado de los bienes o derechos objeto de expropiación.

La indemnización total no es equivalente al valor de mercado, sino que ésta se refiere a una compensación integral de todos los agravios derivados de la expropiación, es decir, incluye el valor de mercado de los bienes o derechos objetos de expropiación, el valor monetario equivalente a los demás daños y perjuicios patrimoniales ocasionados por la expropiación (p.ej.: indemnización prevista en art. 88 LEF para aquellos casos en los cuales la expropiación implica un traslado de población) y el denominado *premio de afección*, el cual es del 5% del importe final del justiprecio, mediante el cual se indemnizan los daños subjetivos sufridos por el expropiado (art. 47 LEF). Esta es la postura de la mayor parte de la doctrina, entre ellos SÁNCHEZ MORÓN<sup>104</sup> y COSCULLUELA MONTANER<sup>105</sup>.

Sin embargo, la percepción que se deduce de la Ley y la jurisprudencia, es que el valor de mercado no es el único criterio que puede ser utilizado para la determinación del justiprecio. En el preámbulo de la LEF se establece que es preciso ponderar las valoraciones fiscales con las de mercado para poder obtener el valor de la

---

<sup>103</sup> ESCUIN PALOP, *Capítulo único*, pp. 112 y 113.

<sup>104</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, pp. 744 a 747.

<sup>105</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, pp. 584 y 585.



indemnización más adecuado. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha interpretado que el criterio central de valoración no es el valor de mercado, dejando en manos del legislador la facultad para fijar las modalidades de valoración que considere oportunas, determinando que lo único esencial es la existencia de un proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida. Esto supone que los criterios de valoración fijados por el legislador únicamente podrán ser considerados ilegítimos en aquellos casos en los cuales estén desprovistos de una base razonable<sup>106</sup> (STC de 19 de diciembre de 1986 en su FD 13º)<sup>107</sup>. Como se puede observar, no se le otorga la exclusiva al valor de mercado para fijar el justiprecio, sino que éste es uno de los sistemas de valoración que pueden ser utilizados.

En este sentido, la Ley establece diferentes criterios y reglas de valoración del justiprecio:

#### *9.2.1. Reglas de valoración del justiprecio*

Las reglas de valoración del justiprecio son las siguientes:

##### *9.2.1.1. Regla de valoración objetiva*

Esta regla consiste en que la valoración del bien o derecho objeto de expropiación, debe ser calculado en base a criterios objetivos, ya que de lo contrario sería muy difícil poder determinar un valor adecuado del justiprecio; en este sentido se pronuncia la STS de 7 de julio de 2008 en su FD 6º<sup>108</sup>. La LEF elimina cualquier valoración subjetiva del justiprecio, incluyendo el denominado premio de afección dentro de la indemnización correspondiente (art. 47 LEF)<sup>109</sup>.

##### *9.2.1.2. Regla de valor de sustitución*

En base a esta regla, el justiprecio tiene que corresponderse con el valor de sustitución, es decir, un valor que suponga que el expropiado no sufrirá una disminución ni aumento de su patrimonio como consecuencia de la ejecución de la potestad expropiatoria; así lo estipula la STS de 13 de octubre de 2011 en su FD 2º<sup>110</sup>. En este

---

<sup>106</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 538.

<sup>107</sup> RTC 1986\166.

<sup>108</sup> RJ 2008\3420.

<sup>109</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 584.

<sup>110</sup> RJ 2012\3436.

sentido, este valor de sustitución, tal y como se ha determinado anteriormente, no incluye únicamente el valor de los bienes o derechos objeto de expropiación, sino que éste también incluye el premio de afección y la indemnización de el resto de daños y perjuicios patrimoniales ocasionados con la expropiación.

En cualquier caso, cabe destacar que la valoración de los bienes y derechos expropiados deberá efectuarse con arreglo al valor que tengan los mismos en el momento del inicio del expediente del justiprecio<sup>111</sup>.

#### 9.2.1.3. *Regla de neutralidad*

Según esta regla, no son indemnizables las mejoras realizadas con posterioridad a la iniciación del expediente de expropiación, excepto en el caso que se demuestre que éstas eran necesarias para la conservación de los bienes. Además, tampoco serán indemnizables aquellas obras que se hayan realizado con anterioridad, cuando éstas hayan sido realizadas de mala fe (art. 36.2 LEF). En ningún caso serán objeto de indemnización, las plusvalías derivadas de los planos o proyectos de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles en un futuro, lo cual es así, debido a que en el caso que fueran computadas en la suma de la indemnización, ésta le proporcionaría un enriquecimiento injusto al expropiado (art. 36.1 LEF)<sup>112</sup>. En este sentido se pronuncia la STS de 2 de marzo de 1993 en su FD 2º<sup>113</sup>.

#### 9.2.2. *Criterios de valoración del justiprecio*

Según SÁNCHEZ MORÓN<sup>114</sup>, el problema fundamental de los criterios de valoración del justiprecio estipulados por la Ley, es que éstos no son homogéneos para todo tipo de bienes y derechos, ni han estado siempre claramente asentados en nuestra legislación, lo cual ha supuesto problemas nunca resueltos de manera satisfactoria.

El primer problema en cuanto a los criterios de valoración, es el ya analizado anteriormente, respectivo a si la determinación del valor de los bienes y derechos expropiados debe ser llevada a cabo en base a su valor de mercado o no. En este sentido, el criterio del valor de mercado es uno de los criterios que se debe tener en

---

<sup>111</sup> COSCULLUELA MONTANER, *El procedimiento expropiatorio*, p. 584.

<sup>112</sup> ESCUIN PALOP, *De la determinación del justo precio*, p. 343.

<sup>113</sup> RJ 1993\1612.

<sup>114</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 745.

cuenta a la hora de determinar este valor, aunque no es el único. Por esta razón, en el propio articulado de la LEF son regulados diferentes criterios objetivos de valoración, para determinados tipos de bienes y derechos (p.ej.: criterio objetivo de valoración de las diferentes modalidades de participación en el capital de una sociedad, regulado en el art. 40 LEF), a la misma vez que, para el cálculo del valor de otros bienes y derechos, existen normas especiales que regulan los mencionados criterios (p.ej.: en los arts. 21 a 28 TRLS se establecen los criterios de valoración de los inmuebles a efectos expropiatorios)<sup>115</sup>.

Conviene destacar la cláusula de cierre incluida por parte de la LEF en su artículo 43, según la cual, en el caso que se haya llevado a cabo una valoración de acuerdo con los criterios legalmente establecidos y esta valoración no se adecue al valor real de los bienes o derechos expropiados, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los criterios estimativos que consideren más adecuados. Esta cláusula de cierre no podrá ser aplicada en ningún caso sobre las expropiaciones de bienes inmuebles y, únicamente podrá ser aplicada sobre las expropiaciones de bienes muebles, cuando éstos no tengan un criterio particular de valoración señalado por leyes especiales; en este sentido se pronuncian la STS de 25 de mayo de 2010<sup>116</sup> y la STS de 12 de febrero de 2014<sup>117</sup>. Es posible observar una aplicación práctica de este precepto en el FD 7º de la STS de 27 de septiembre de 2013<sup>118</sup>.

### 9.3. Los gastos derivados de abogado y otros expertos

Verdaderamente, no existe un precepto expreso en la Ley que determine que sea la parte expropiante la que debería pagar los gastos generados al expropiado por la contratación de un abogado u otros expertos para su asistencia en el proceso de expropiación. Sin embargo, es conveniente proceder a analizar esta cuestión.

En este sentido, en primer lugar, cabe destacar que en ningún caso la Ley obliga a los propietarios afectados por la expropiación a tener que contratar los servicios de ningún experto para poder participar en el procedimiento expropiatorio, ya que ni en la

---

<sup>115</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 746.

<sup>116</sup> RJ 2010\5218.

<sup>117</sup> RJ 2014\851.

<sup>118</sup> RJ 2013\6533.

hoja de aprecio que deben presentar valorando los bienes objeto de expropiación es necesaria la intervención de ningún experto. Así, la LEF en el párrafo segundo de su artículo 29 estipula que la valoración de la hoja de aprecio deberá ser forzosamente motivada y podrá estar avalada por la firma de un perito -sin imponer esta firma como un requisito obligatorio de la hoja de aprecio-, cuyos honorarios deberán ser pagados siempre por los propietarios.

Teniendo en cuenta la no obligatoriedad de participación de ningún experto en el procedimiento expropiatorio y que la jurisprudencia del TS, en sentencias como la STS de 9 de noviembre de 2005<sup>119</sup> o la STS de 1 de diciembre de 2004<sup>120</sup>, manifiesta que el justiprecio únicamente deberá comprender los daños y perjuicios que el expropiado experimente a consecuencia de la expropiación, es posible afirmar que no son incluibles en el justiprecio los gastos derivados de la contratación de abogado y otros expertos.

#### 9.4. Finalización del procedimiento expropiatorio con la fijación del justiprecio

Se considera finalizado el procedimiento expropiatorio en el momento en el cual el justiprecio es fijado, con independencia de que este sea fijado de mutuo acuerdo entre la Administración y el expropiado (art. 24 LEF) o por parte del Jurado de Expropiación (art. 35.2 LEF).

## **10. El derecho de reversión**

### 10.1. Introducción

La LEF prevé en su artículo 54 el denominado *derecho de reversión*, el cual es un derecho del expropiado o sus causahabientes, en virtud del cual pueden reclamar la devolución de los bienes expropiados, en el caso que se produzca alguna de las siguientes situaciones:

- a) No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio que motivó la expropiación.
- b) Existencia de sobrantes.

---

<sup>119</sup> RJ 2006\748.

<sup>120</sup> RJ 2004\8198.

- c) Desafectación de los bienes o derechos de la finalidad o servicio público para la que fueron expropiados.

#### 10.2. No ejecución de la obra o no establecimiento del servicio

Esta es la primera causa de reversión prevista por nuestro ordenamiento jurídico, causa que demuestra la clara inadecuación del ejercicio de la potestad expropiatoria, ya que esta causa supone la no satisfacción de la *causa expropriandi* que motivó la expropiación.

Esta no ejecución de la obra o no establecimiento del servicio se puede producir, en palabras de GALLEGO CÓRCOLES<sup>121</sup>, como consecuencia de la inactividad del beneficiario o por la ausencia de identidad entre la obra ejecutada o el servicio establecido y la finalidad de utilidad pública o interés social que legitimó el ejercicio de la potestad expropiatoria. En todo caso, tal y como se estipula en el párrafo tercero del artículo 54 LEF, se entiende por no ejecución:

- a) El transcurso de cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin que se hubiere iniciado la ejecución de la obra o la implantación del servicio.
- b) El transcurso de dos años con las obras en suspenso, sin que el beneficiario lleve a cabo ningún acto de reanudación de las mismas.

Además, también puede la Administración notificar de manera directa a los expropiados la intención de no ejecutar la obra o establecimiento del servicio, con el fin de que éstos ejerzan su derecho de reversión (art. 54.3 LEF).

#### 10.3. Existencia de sobrantes

La segunda causa que legitima el ejercicio del derecho de reversión, es la existencia de sobrantes, es decir, la producción de un exceso de expropiación como consecuencia de que no todos los bienes expropiados eran necesarios para poder satisfacer la *causa expropriandi*<sup>122</sup>. En este sentido, cabe destacar que para que se pueda considerar que existen sobrantes en la expropiación, es necesario que, tal y como

---

<sup>121</sup> GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, *Los supuestos de reversión*, <<El Derecho de Reversión en la Expropiación Forzosa>>, Madrid, 2006, Ed. La Ley, p. 483.

<sup>122</sup> GALLEGO CÓRCOLES, *Los supuestos de reversión*, p. 514.

mencionan las SSTs de 13 de diciembre de 1988 en su FD 3<sup>o</sup><sup>123</sup> y de 23 de diciembre de 1991 en su FD 2<sup>o</sup><sup>124</sup>, "la parte del bien de la que se pretende el reintegro a manos privadas haya devenido como no ocupado por la obra o servicio público que motivó la expropiación, por innecesaria a estas finalidades públicas".

En cualquier caso, para que se pueda considerar que existe algún bien sobrante, es necesario que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión (art. 54.3.a LEF).

#### 10.4. Desafectación

Esta es la última de las causas que dan lugar al derecho de reversión, consistente en la desafectación de los bienes o derechos expropiados de la finalidad o servicio público para la que fueron expropiados. En este sentido, se considera que un bien o derecho ha sido desafectado de la causa que motivó la expropiación cuando<sup>125</sup>:

- a) Antes de la ejecución de la obra o establecimiento de servicio, el bien o derecho sea afectado a otro fin que no sea declarado de utilidad pública o interés social.
- b) Una vez ejecutada la obra o establecido el servicio, se abandona la afectación del bien o derecho expropiado al fin que motivó su expropiación, siempre y cuando el bien o derecho no haya estado afectado a tal fin durante diez años desde la terminación de la obra o establecimiento de servicio.

### **11. Utilización habitual de la potestad administrativa expropiatoria**

Es posible afirmar que la expropiación es un mecanismo utilizado de manera relativamente frecuente, lo cual es así debido a que es necesario para que la Administración pueda prestar servicios públicos a los ciudadanos. Es difícil proporcionar una cifra concreta, pero únicamente cabe pensar que cada vez que estamos ante una obra pública (p.ej.: carreteras, hospitales, vías de tren, etc.), seguramente hayan sido expropiados diferentes propietarios, ya que es inverosímil llegar a pensar que todos

---

<sup>123</sup> RJ 1998\9384.

<sup>124</sup> RJ 1991\9223.

<sup>125</sup> GALLEGO CÓRCOLES, *Los supuestos de reversión*, pp. 538 y 539.

los terrenos y fincas en los cuales son realizadas las mencionadas obras, eran antes de iniciarse las mismas, propiedad de la Administración<sup>126</sup>.

Aún y así, cabe destacar que la potestad expropiatoria era utilizada con mucha más frecuencia antes del estallido de la “crisis del ladrillo” en nuestro país, época en la cual era habitual ver la construcción de grandes obras de supuesta utilidad pública o interés social que, por otra parte, se ha ido demostrado posteriormente que muchas de ellas eran innecesarias y habían sido promovidas por intereses particulares, muy dispares de la *causa expropriandi* utilizada para el ejercicio de la potestad expropiatoria (p.ej.: Aeropuerto de Castellón o Radial R-4 de Madrid). Sin embargo, en los últimos años, el mecanismo de la expropiación está siendo menos utilizado, lo cual no sucede por otra razón que no sea, tal y como señala el abogado urbanista y presidente de la Sección de Urbanismo y Medio Ambiente del Colegio de Abogados de Valencia, PABLO DELGADO<sup>127</sup>, la falta de recursos de la Administración y la limitación de su capacidad de endeudamiento.

En este mismo sentido, el propio PABLO DELGADO<sup>128</sup>, señala que las autoridades públicas tienen un gran éxito a la hora de adquirir la propiedad de terrenos mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria, ya que en el caso que un determinado bien o derecho sea necesario o, aún no siéndolo, la Administración lo considere necesario para satisfacer una utilidad pública o interés social, la oposición del propietario o titular resultará infructuosa. Ante esta situación, la única esperanza del propietario o titular, es que la determinación del justiprecio que percibirá en concepto de indemnización, se ajuste lo máximo posible a la pérdida patrimonial que sufrirá como consecuencia de la expropiación.

En definitiva, en palabras de SÁNCHEZ MORÓN<sup>129</sup>, la expropiación es un instrumento polivalente, destinado a la satisfacción de los intereses públicos, cuando se ve impedida o dificultada por la titularidad privada de derechos patrimoniales reconocidos por el ordenamiento.

---

<sup>126</sup> EROSKI CONSUMER (2006), *Expropiación forzosa*, disponible en [http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades\\_vecinos\\_y\\_legislacion/2006/05/18/152109.php](http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades_vecinos_y_legislacion/2006/05/18/152109.php).

<sup>127</sup> EROSKI CONSUMER (2006), *Expropiación forzosa*, disponible en [http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades\\_vecinos\\_y\\_legislacion/2006/05/18/152109.php](http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades_vecinos_y_legislacion/2006/05/18/152109.php).

<sup>128</sup> EROSKI CONSUMER (2006), *Expropiación forzosa*, disponible en [http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades\\_vecinos\\_y\\_legislacion/2006/05/18/152109.php](http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades_vecinos_y_legislacion/2006/05/18/152109.php).

<sup>129</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 736.

## 12. El rol del Registro de la Propiedad en la expropiación forzosa.

### 12.1. Concepción del Registro de la Propiedad

En primer lugar, es importante destacar que la mayor parte de la doctrina, entre ellos GÓMEZ GÁLLIGO, DEL POZO CARRASCOSA<sup>130</sup> y ROCA SASTRE<sup>131</sup>, consideran que el Registro de la Propiedad puede concebirse desde tres puntos de vista:

- a) Registro de la Propiedad como oficina: desde esta perspectiva, el Registro de la Propiedad es el local donde se lleva a cabo la publicidad registral. En este sentido es esencial destacar que el Registro está organizado en circunscripciones territoriales, en cada una de las cuales deberán ser llevadas a cabo aquellas inscripciones o anotaciones relativas a aquellos inmuebles que radiquen en dicho territorio, tal y como se desprende del párrafo segundo del artículo 1 del Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria (LH)<sup>132</sup>.
- b) Registro de la Propiedad como conjunto de libros: desde esta óptica, el Registro de la Propiedad es el conjunto de libros en el cual constan los asientos referentes a los inmuebles.
- c) Registro de la Propiedad como institución jurídica: Desde este prisma, el Registro de la Propiedad es una institución administrativa que forma parte de la Administración Pública del Estado, encuadrada en el Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado. En este sentido, tal y como determina el párrafo primero del artículo 1 LH y el artículo 605 CC, el objeto del Registro de la Propiedad es la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. En cuanto a esta determinación del objeto del Registro, la doctrina coincide en que es desafortunada por los siguientes motivos<sup>133</sup>:

---

<sup>130</sup> GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier y DEL POZO CARRASCOSA, Pedro, *El derecho hipotecario, o inmobiliario registral*, <<Lecciones de Derecho Hipotecario>>, Madrid, 2006, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., p. 19.

<sup>131</sup> ROCA SASTRE, Ramón. M.<sup>a</sup> y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *El Registro de la propiedad: sus fines*, <<Derecho Hipotecario (Tomo I)>>, Barcelona, 1995, Ed. Bosch Casa Editorial, S.A., p. 1.

<sup>132</sup> BOE 27 febrero 1946, núm. 58, p. 1518.

<sup>133</sup> SÁNCHEZ CALERO, Francisco Javier y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, Blanca, *La publicidad de los derechos reales y el Registro de la Propiedad*, <<Manual de Derecho Inmobiliario Registral>>, Valencia, 2009, Ed. Tirant lo Blanch, p. 27.



- Se considera insuficiente que este artículo se refiera únicamente a “inscripción o anotación”, dejando de lado otros posibles asientos registrales, como la presentación, nota marginal y cancelación.
- Se considera inexacto que se haga referencia a “actos y contratos”, siendo más acertado hablar de actos o negocios jurídicos y resoluciones judiciales o administrativas, como por ejemplo las expropiatorias.
- De la misma manera anterior, se considera erróneo utilizar el concepto de “bienes inmuebles” en lugar de fincas.

## 12.2. Fines del Registro de la Propiedad

Tal y como manifiesta ROCA SASTRE<sup>134</sup>, los fines fundamentales del Registro de la Propiedad son los siguientes:

- a) Asegurar la propiedad inmueble, proteger el tráfico jurídico inmobiliario y fomentar el crédito territorial, mediante la legitimación y protección de las titularidades registradas y terceros adquirentes.
- b) Efectuar la publicidad informativa, llamada formal, del contenido de los libros del Registro.

Estos dos fines se reflejan en el rol que el Registro de la Propiedad tiene a efectos de la expropiación forzosa, tal y como se puede comprobar en la última parte de esta sección del trabajo<sup>135</sup>.

## 12.3. Mecánica del Registro de la Propiedad

La mecánica del Registro se fundamenta en el sistema de *folio real*, consistente en la ordenación de los libros del mismo en base a las fincas sobre las cuales recaen los derechos reales. En este sentido, a cada finca le corresponde un folio real individual en el cual se deberán hacer constar de manera clara y precisa sus cargas.

El folio real existirá a partir de la *inmatriculación*, es decir, a partir del momento en que la finca sea inscrita en el Registro. En cuanto al folio real, cabe destacar que las alteraciones producidas sobre la finca que sean registradas, suponen la modificación de

<sup>134</sup> ROCA SASTRE y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, *El Registro de la propiedad: sus fines*, p. 8.

<sup>135</sup> Véase “*El Registro de la Propiedad y la expropiación forzosa*” (Capítulo I, 12. El rol del Registro de la Propiedad en la expropiación forzosa).

su inscripción, ya que en el caso de que se produzca una segregación o división de la finca registrada, el folio registral original deberá ser dividido en tantos folios independientes como fincas resultantes haya (arts. 46 y 47 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario, RH<sup>136</sup>)<sup>137</sup>. De la misma manera, en el caso que se produzca una agregación o agrupación de fincas registradas, deberá ser creado un folio registral único para la finca resultante y el resto deberán ser eliminados (arts. 45 y 48 RH)<sup>138</sup>.

En cualquier caso, conviene destacar que el sistema español de publicidad inmobiliaria se caracteriza, por proteger al adquirente frente a los títulos no inscritos (art. 32 LH) y frente a la evicción del título del transferente (art. 34 LH)<sup>139</sup>.

En cuanto a esta mecánica, es importante destacar los siguientes conceptos<sup>140</sup>:

- a) Principio de prioridad: en virtud de esta premisa, los títulos registrables que primero hayan sido inscritos en el Registro, por regla general, gozarán de preferencia respecto aquellos que hayan sido inscritos con posterioridad. En este sentido, es importante tener en cuenta que el momento que determina la prioridad registral es el momento de la presentación del título en el Registro, es decir, tal y como estipula el artículo 24 LH, la fecha de la inscripción del mismo. Este principio conlleva la situación del *cierre registral* reconocida en el artículo 17 LH, es decir, la imposibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad un título de fecha igual o anterior a la fecha de la inscripción de un título ya inscrito, en aquellos casos en los cuales el acto registrable que se pretende inscribir sea incompatible o contrario al título ya inscrito.
- b) Tracto sucesivo: este principio consiste en que el Registro de la Propiedad funciona como una cadena de transmisiones, es decir, para que una persona pueda inscribir un derecho real sobre una finca, es necesario que este derecho

---

<sup>136</sup> BOE 14 febrero 1947, núm. 106, p. 2238.

<sup>137</sup> ROCA SASTRE, Ramón. M.<sup>a</sup> y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *Las declaraciones de obra nueva*, <<Derecho Hipotecario (Tomo V)>>, Barcelona, 1997, Ed. Bosch Casa Editorial, S.A., pp. 123, 124 y 130.

<sup>138</sup> ROCA SASTRE, y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, *Las declaraciones de obra nueva*, pp. 86 y 97.

<sup>139</sup> GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier y DEL POZO CARRASCOSA, Pedro, *La mecánica del Registro*, <<Lecciones de Derecho Hipotecario>>, Madrid, 2006, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., p. 119.

<sup>140</sup> ROCA SASTRE, Ramón. M.<sup>a</sup> y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *Derecho inmobiliario*, <<Derecho Hipotecario (Tomo I)>>, Barcelona, 1995, Ed. Bosch Casa Editorial, S.A., pp. 98 y 99.

derive del sujeto que es el titular de la finca inscrita en ese momento (art. 20 LH).

#### 12.4. Efectos de la publicidad registral

Existen múltiples efectos de la publicidad registral, entre los cuales conviene destacar los siguientes<sup>141</sup>:

- a) No convalidación de título nulo: este efecto supone que un título nulo no será convalidado por el hecho de ser inscrito en el Registro de la Propiedad (art. 33 LH), sin perjuicio del tercero que de buen fe adquiriera a título oneroso algún derecho de una persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, el cual será mantenido en su adquisición una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por causas que no consten en el mismo Registro (art. 34 LH).
- b) La inscripción y la tradición: este efecto hace referencia al debate doctrinal consistente en si la inscripción en el Registro equivale a la tradición en aquellos casos en los cuales la tradición es necesaria para la transmisión de la propiedad. En este sentido, la mayor parte de la doctrina considera que cuando la tradición sea indispensable para que la propiedad sea transferida, la inscripción de la transmisión en el Registro no sustituye a la tradición de la cosa.
- c) Presunción de exactitud del Registro de la Propiedad (arts. 1.3, 38.1 y 97 LH) y presunción de posesión (arts. 35 y 38 LH): esta es la consecuencia principal derivada de la inscripción registral, consistente en que aquello que está inscrito en el Registro de la Propiedad se presume que se corresponde con la realidad en la forma determinada por el asiento respectivo. Este efecto también supone que aquel que tenga inscrito un dominio o un derecho real, se presume que tiene su posesión. En cualquier caso, estamos ante una presunción *iuris tantum*, es decir, que únicamente supone la inversión de la carga de la prueba, lo cual significa que esta presunción pueda ser desvirtuada mediante prueba en contrario.
- d) Inoponibilidad de títulos o derechos reales no inscritos o indebidamente inscritos ante terceros: este efecto deriva del anterior, ya que debido a la presunción de

---

<sup>141</sup> GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco Javier y DEL POZO CARRASCOSA, Pedro, *Los efectos de la publicidad registral*, <<Lecciones de Derecho Hipotecario>>, Madrid, 2006, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., pp. 235 a 244.

exactitud del Registro, se presume que los títulos o derechos reales no inscritos son ineficaces y, por tanto, no pueden perjudicar a terceros. En este sentido, es importante destacar que esta inoponibilidad quedará sin efectos en aquellos casos en los cuales el sujeto legitimado para inscribir el título o derecho real en el Registro, no lo haya hecho de mala fe (p.ej.: usufructuario no inscrito en el Registro por parte del nudo propietario de mala fe).

#### 12.5. El Registro de la Propiedad y la expropiación forzosa

En tanto en cuanto la expropiación supone una traslación forzosa del derecho expropiado, cuando la misma recae sobre bienes inmuebles o derechos reales inmobiliarios, ella origina un acto registrable, comprendido en el artículo segundo LH<sup>142</sup>. Con el fin de poder analizar la expropiación forzosa en cuanto a su acceso al Registro de la Propiedad, deben ser examinados los siguientes preceptos<sup>143</sup>:

- a) En primer lugar, la Administración considera propietario o titular a quien con este carácter conste en los registros públicos, salvo prueba en contrario (art. 3.2 LEF), lo cual es muy importante debido a que las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de expropiación. Por otra parte, en este sentido el apartado segundo del artículo 32 RH estipula que para que los títulos de expropiación puedan inscribirse, si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse con el titular registral o quien justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevista en la legislación especial, sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere.
- b) Según el artículo 19 REF, finalizado el plazo para formular alegaciones concedido a los titulares afectados por la expropiación, se abrirá otro plazo de veinte días en el cual se incorporarán al expediente expropiatorio, cuando éste afecte a bienes inscritos en el Registro de la Propiedad, las correspondientes certificaciones expedidas por el Registro en relación a tales bienes. En

---

<sup>142</sup> ROCA SASTRE, Ramón. M.ª y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, Luis, *Inscripción de las concesiones administrativas*, <<Derecho Hipotecario (Tomo V)>>, Barcelona, 1997, Ed. Bosch Casa Editorial, S.A., p. 277.

<sup>143</sup> ROCA SASTRE y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, *Inscripción de las concesiones administrativas*, pp. 278 a 288.

correlación con este precepto, el apartado primero del artículo 32 RH dispone que los Registradores harán constar, en su caso, por nota al margen de las inscripciones correspondientes, que han expedido certificación de dominio y cargas a efectos de expropiación, e indicarán su fecha y el procedimiento que se trate. Estas notas se cancelarán por caducidad transcurridos tres años desde su fecha, si en el Registro no consta algún nuevo asiento relacionado con el mismo expediente.

- c) En el Registro de la Propiedad deberá ser inscrito, mediante asiento de inscripción, el título en virtud del cual se transmite la propiedad de bienes inmuebles o la titularidad de derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles (art. 2.1º y 2º LH). En este sentido, el título inscribible será, tal y como determina el párrafo primero del artículo 53 LEF y el párrafo cuarto del artículo 32 RH, el acta de ocupación extendida después del pago, acompañada de los justificantes del mismo. Esto es así respecto del procedimiento expropiatorio ordinario, en el cual el pago del justiprecio es realizado con carácter previo a la ocupación. Sin embargo, en el caso del procedimiento expropiatorio urgente, donde la ocupación se produce con carácter previo al pago del justiprecio, la inscripción de la transmisión del dominio quedará suspendida hasta que se haya verificado el pago del justiprecio o su consignación, sin perjuicio de que pueda practicarse en el Registro de la Propiedad anotación preventiva mediante la presentación del acta previa de ocupación y el resguardo de depósito provisional (art. 60.3 REF y 32.3 RH).
- d) Además de la transmisión del dominio, en el Registro también deberá ser inscrita la alteración, constitución y extinción de los derechos que hayan tenido lugar como consecuencia de la expropiación forzosa (art. 60.1 y 2 REF). En este sentido, según el apartado quinto del artículo 32 RH, las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase, inscritos con posterioridad a la fecha de inscripción de la nota marginal mediante la cual se hace constar la expedición de las certificaciones relativas al dominio y cargas a efectos de la expropiación (art. 32.1 RH), se cancelarán al practicarse la inscripción a favor del expropiante o beneficiario. Aquí el artículo 32 RH adopta la norma general de los procesos de ejecución cuando consta en el Registro la oportuna nota marginal de incoación del procedimiento ejecutivo correspondiente, pues la nota puesta al margen de las inscripciones del dominio o derechos reales afectadas

por la expropiación pone en conocimiento de los adquirentes que inscriban su adquisición de dicho dominio o derecho real la existencia del procedimiento expropiatorio.

- e) Por último, también se deberá hacer constar en el Registro de la Propiedad, tal y como se determina en el párrafo quinto del artículo 54 LEF, el derecho preferente de los reversionistas frente a posibles terceros adquirentes para recuperar el bien o derecho expropiados, ya que sin la constancia registral del derecho de reversión, este no será oponible a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus derechos conforme a lo previsto en la Ley.

### **13. Problemática del sistema expropiatorio español**

En España existen diferentes problemas respecto a la LEF, lo cual es así debido a que estamos ante una Ley del año 1954, año en el cual las necesidades sociales y económicas del momento no tenían nada que ver con las actuales<sup>144</sup>.

En este sentido, es posible destacar como principales problemas del sistema expropiatorio, los siguientes:

#### **13.1. Declaración genérica e implícita de utilidad pública o interés social**

Por un lado, los artículos 10, 12 y 13 LEF admiten que la Ley declare genéricamente las causas de utilidad pública o interés social que legitiman la expropiación de bienes inmuebles o de categorías especiales de bienes muebles, en cuyo caso, será la Administración competente la que posteriormente deberá concretar la aplicación de dicha causa genérica mediante el acuerdo correspondiente. Esta declaración genérica supone una cierta inseguridad jurídica, lo cual es así porque mediante este tipo de declaración se determina la *causa expropriandi* de un conjunto de expropiaciones, sin especificar concretamente cuáles<sup>145</sup>.

Por otro lado, el artículo 10 LEF determina que la utilidad pública se considera implícita en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio, en relación con la expropiación de inmuebles afectados por los mencionados planes de

---

<sup>144</sup> BOIX PALOP, Andrés, *Planteamiento*, en <<Reformas en Materia de Expropiación Forzosa en un Entorno de Crisis>>, Valencia, 2012, Universitat de València, p. 2.

<sup>145</sup> COSCULLUELA MONTANER, *La expropiación forzosa*, p. 580.

obras y servicios. El problema fundamental de esta declaración implícita es que normalmente es bastante opaca, en el sentido de que no expresa claramente quienes serán los posibles afectados por estos planes de obras y servicios, lo cual también crea una cierta inseguridad jurídica<sup>146</sup>.

### 13.2. Generalización del procedimiento expropiatorio de urgencia

El problema de la generalización del procedimiento expropiatorio de urgencia, es que éste se caracteriza por la supresión del trámite de declaración de necesidad de ocupación, trámite que se considera cumplido mediante la declaración de urgente ocupación, y por la ocupación de los bienes objeto de expropiación, con anterioridad a la fijación y pago del justiprecio y con anterioridad también a la resolución definitiva de los posibles recursos que puedan ser interpuestos. Esto supone, en palabras de BOIX PALOP<sup>147</sup>, una alteración de una de las garantías básicas del ciudadano en materia de protección frente a la acción del poder: la exigencia del previo pago, que obligaría a que antes de ocupar el bien, al menos el ciudadano fuera indemnizado.

Verdaderamente, si la determinación y pago del justiprecio fuera rápida, el procedimiento de urgencia no sería tan gravoso para el expropiado; no obstante, en la práctica, existe una gran demora en cuanto a la determinación y el pago del justiprecio. De hecho, BOIX PALOP<sup>148</sup>, afirma que el hecho de que la Administración opte por la utilización del procedimiento de urgencia tiene que ver más con la posibilidad de aplazar los pagos que con la existencia de cualquier necesidad de acometer la actuación expropiatoria rápidamente. En este sentido, puede ser observada la STS de 4 de junio de 2004<sup>149</sup>, en la cual el Tribunal anuló la expropiación urgente por ser evidente la no concurrencia de la necesidad de urgente ocupación.

### 13.3. Sistema de valoración y determinación del justiprecio

Este problema consiste en que, en teoría tal y como establece la LEF, el Jurado de Expropiación debería emitir su resolución fijando el justiprecio en un plazo de seis

---

<sup>146</sup> BOIX PALOP, Andrés, *Hacia un sistema eficiente de tutela jurídica del expropiado que sirva a la vez como instrumento favorecedor de la contención de la obra pública*, en <<Reformas en Materia de Expropiación Forzosa en un Entorno de Crisis>>, Valencia, 2012, Universitat de València, p. 25.

<sup>147</sup> BOIX PALOP, Andrés, *Deuda pública, principio de previo pago y procedimiento expropiatorio*, en <<Reformas en Materia de Expropiación Forzosa en un Entorno de Crisis>>, Valencia, 2012, Universitat de València, pp. 36 y 37.

<sup>148</sup> BOIX PALOP, *Deuda pública, principio de previo pago y procedimiento expropiatorio*, p. 38.

<sup>149</sup> RJ 2004\3722.

meses a contar a partir del día de la iniciación del expediente expropiatorio (art. 56 LEF), lo cual en la práctica no se da en ningún caso como consecuencia de la acumulación de expedientes existente, suponiendo esta situación la generación de los intereses legales correspondientes<sup>150</sup>.

Una vez fijado el justiprecio por parte de los Jurados de Expropiación, este puede ser recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de los propietarios beneficiarios de la indemnización (art. 126.1 LEF). En este sentido, cabe destacar que los Tribunales tienen la facultad para anular las resoluciones del Jurado de Expropiación y sustituirlas por una propia valoración judicial, en aquellos casos en los cuales el órgano judicial considere que la motivación realizada por el Jurado es incorrecta o carece de justificación; situación que provoca una gran demora en la fijación final del justiprecio. Según SÁNCHEZ MORÓN<sup>151</sup>, esta tendencia sustitutiva, unida a la considerable dilación con que suelen resolver los Jurados de Expropiación, ha hecho entrar en crisis el modelo creado por la LEF, pues cabe preguntarse si es útil someter la decisión a una doble evaluación sucesiva y completa.

#### 13.4. Expropiación legislativa

La expropiación legislativa consistente en que es el Parlamento quien, mediante la aprobación de una Ley singular, acuerda directamente la expropiación de unos bienes determinados. Este tipo de expropiación supone el problema de que el expropiado no puede defender su derecho de propiedad ante los Tribunales ordinarios, debido a que las leyes son judicialmente inatacables, lo cual supone una vulneración evidente del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el párrafo primero del artículo 24 CE<sup>152</sup>.

Otro problema en cuanto a este tipo de expropiación, lo encontramos en relación al artículo 97 CE, mediante el cual se reserva a favor del Gobierno el ejercicio de la función ejecutiva, de manera que es el Gobierno y no el Parlamento, el competente para ejercer las potestades administrativas, incluyéndose en éstas la potestad expropiatoria.

---

<sup>150</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 750.

<sup>151</sup> SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen administrativo de la propiedad*, p. 750.

<sup>152</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 524.



La expropiación legislativa también supone el problema de la omisión del trámite de audiencia previsto en la CE, con carácter previo a las actuaciones limitativas de derechos o sancionadoras llevadas a cabo por la Administración, trámite que en este caso no se produce<sup>153</sup>.

#### **14. Innovaciones del procedimiento expropiatorio**

Verdaderamente, no existe ninguna innovación que afecte significativamente a la práctica de la expropiación, como nuevos proveedores del servicio o la creación de sistemas de resolución alternativa de conflictos, ya que mediante las reformas sucesivas de la LEF no se ha introducido ninguna modificación significativa de su práctica. No obstante, sí se introducen pequeños cambios en determinados aspectos del procedimiento, como por ejemplo los introducidos por la última reforma de la LEF llevada a cabo por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012, de Presupuestos Generales del Estado, de 27 de diciembre de 2012, la cual introduce las siguientes innovaciones:

- a) Ampliación del plazo en el cual debe ser llevada a cabo la retasación, plazo que pasa de ser de dos años a cuatro.
- b) Modificación de la composición de los Jurados Provinciales de Expropiación, incluyendo la figura de un funcionario técnico más y la figura del interventor territorial de la provincia.
- c) Introducción de una Disposición Adicional que limita el derecho del expropiado a ser indemnizado en aquellos casos en los cuales las expropiaciones sean declaradas nulas por los órganos judiciales.

Aún con lo expuesto, se podría llegar a considerar como una innovación significativa, la introducida por la LS de 2007 y el TRLS de 2008, consistente en la exclusión de la aplicación de la LEF para la valoración de los bienes expropiados en el caso de las expropiaciones de bienes inmuebles, la cual deberá atenerse a los criterios de valoración que fija dicha Ley, derogando expresamente los artículos 38, 39 y 42 LEF<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 524.

<sup>154</sup> COSCULLUELA MONTANER, *El procedimiento expropiatorio*, p. 584.

## **15. El artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos**

### 15.1. Introducción

En primer lugar, cabe destacar que el artículo 1 del Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, estipula lo siguiente:

*“Artículo 1. Protección de la Propiedad: Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional.*

*Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas”.*

Mediante este precepto se reconoce el derecho a la propiedad privada a nivel europeo. Como se puede observar, esta disposición normativa establece los mismos límites que la CE reconoce al derecho a la propiedad privada en el apartado tercero de su artículo 33, estipulando que nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública. Además, este artículo del Protocolo Adicional también coincide con lo estipulado en nuestra Constitución respecto de que se le atribuye a la Ley la función de determinar quién tiene la facultad para ejercer la potestad expropiatoria, la tarea de regular el procedimiento expropiatorio y la de concretar cuál es la *causa expropriandi* que justifica la expropiación.

### 15.2. Artículo 1 del Protocolo Adicional aplicado en expropiaciones españolas por el TEDH

En relación con la expropiación, cabe destacar que el TEDH nunca ha declarado vulnerado este artículo en casos de expropiación españoles. Uno de los casos de expropiación en el cual fue denegada esta vulneración por parte del Tribunal, fue en el caso José María Ruiz Mateos y Jiménez Tejada contra España, resuelto por la STEDH de 14 de diciembre de 2004<sup>155</sup>, en el cual el demandante consideraba vulnerado el

---

<sup>155</sup> TEDH 2004\99.

artículo 1 del Protocolo Adicional como consecuencia de la naturaleza confiscatoria de la expropiación, debido a que los Tribunales ordinarios españoles consideraron que, por aplicación de las técnicas de contabilidad, las acciones de “Servicios informáticos Condal, SA” corrían el riesgo de tener valor cero o incluso negativo a la hora de fijar la indemnización del grupo de sociedades expropiadas. En este sentido, el TEDH, en su fundamento jurídico único, desestimó la demanda como consecuencia de que entendía que el mero hecho de que el demandante estuviera en desacuerdo con las decisiones adoptadas por los Tribunales internos, sin presentar su propia estimación del valor de los bienes expropiados y sin haber impugnado el informe del Jurado de expropiación que realizaba la valoración en el momento oportuno, no bastaba para establecer la existencia de un violación del mencionado artículo anterior.

Otro caso de expropiación español en el cual el TEDH no consideró vulnerado el artículo 1 del Protocolo Adicional, fue en el caso Muñoz Machado contra España, resuelto por la STEDH de 20 de noviembre de 2006<sup>156</sup>, en el cual el demandante consideraba vulnerado el artículo 1 del Protocolo Adicional como consecuencia de que la expropiación había sido realizada sin existencia de ningún motivo de utilidad pública o interés general y por la duración excesiva del procedimiento. En este caso, el TEDH desestimó la demanda al considerar que las autoridades españolas habían aplicado correctamente las disposiciones legales internas en materia de expropiación, sin llevar a cabo una expropiación arbitraria e incompatible con el principio de legalidad.

### 15.3. Artículo 1 del Protocolo Adicional aplicado en expropiaciones no españolas por el TEDH

Sin embargo, el TEDH sí ha considerado vulnerado el mencionado artículo, por diferentes razones, en procedimientos expropiatorios realizados en otros países europeos.

Una de las razones por las cuales el TEDH ha considerado vulnerado el artículo 1 del Protocolo Adicional, ha sido la alteración del equilibrio que debe mantenerse entre las exigencias del interés general y la protección del derecho de la propiedad, ya sea por la gran dilación producida en el pago del justiprecio e insuficiencia del mismo, tal y como sucede en las STEDH de 21 de abril de 2009 (Caso Kurt y Firat contra

---

<sup>156</sup> JUR 2011\315362.

Turquía)<sup>157</sup>, STEDH de 11 de abril de 2002 (Caso Lallement contra Francia)<sup>158</sup> o STEDH de 17 de julio de 2001 (Caso E. A. y otros contra Turquía)<sup>159</sup>; ya sea porque los Tribunales internos de los Estados han considerado que el expropiado se beneficia de las obras públicas que motivan la expropiación y, por tanto, no es necesaria su indemnización, lo cual provoca que el expropiado deba iniciar otro proceso para tener la posibilidad de obtener una indemnización en relación con el valor del bien expropiado, tal y como sucede en las STEDH de 9 de octubre de 2003 (Caso Bizokat contra Grecia)<sup>160</sup>, STEDH de 10 de julio de 2003 (Caso Interoliva ABEE contra Grecia)<sup>161</sup> o STEDH de 15 de noviembre de 1996 (Caso Tsomtsos y otros contra Grecia)<sup>162</sup>; o ya sea por la excesiva duración del permiso de expropiación y la prohibición de construir en los terrenos objeto de expropiación (más de veinte años), tal y como sucede en la STEDH de 23 de septiembre de 1982 (Caso Sporrong y Lönnroth contra Suecia)<sup>163</sup>.

Otro motivo por el cual el Tribunal de Estrasburgo ha considerado vulnerado el artículo 1 del Protocolo Adicional, ha sido la ejecución de la expropiación forzosa transgrediendo los principios de legalidad y seguridad jurídica, al expropiar los bienes de unos particulares sin seguir el procedimiento expropiatorio legalmente establecido, tal y como se observa en la STEDH de 14 de junio de 2011 (Caso Rivera y Di Bonaventura contra Italia)<sup>164</sup>, STEDH de 18 de marzo de 2008 (Caso Velocci contra Italia)<sup>165</sup> o STEDH de 30 de mayo de 2000 (Caso Belvedere Alberghiera S.R.L. contra Italia)<sup>166</sup>.

También existen sentencias en las cuales el TEDH ha declarado vulnerado el artículo 1 del Protocolo Adicional, como consecuencia de la inejecución de sentencias firmes que obligan a la Administración a retornar a su antiguo propietario el bien expropiado o a compensarlo mediante un bien equivalente o una indemnización, tal y

---

<sup>157</sup> TEDH 2009\42.

<sup>158</sup> TEDH 2002\21.

<sup>159</sup> TEDH 2001\476.

<sup>160</sup> TEDH 2003\64.

<sup>161</sup> TEDH 2003\42.

<sup>162</sup> TEDH 1996\60.

<sup>163</sup> TEDH 1982\5.

<sup>164</sup> JUR 2011\204828.

<sup>165</sup> JUR\2008\86872.

<sup>166</sup> TEDH 2000\136.

como se produce en la STEDH de 8 de marzo de 2011 (Caso Eltari contra Albania)<sup>167</sup> o STEDH de 7 de abril de 2005 (Caso Dragne y otros contra Rumanía)<sup>168</sup>.

#### 15.4. Artículo 1 del Protocolo Adicional aplicado en expropiaciones españolas por Tribunales españoles

Aunque como ya se ha determinado anteriormente, el TEDH nunca ha declarado vulnerado el artículo 1 del Primer Protocolo en casos de expropiación españoles, sí se pueden encontrar sentencias de Tribunales españoles que han considerado infringido el mencionado artículo en procedimientos expropiatorios españoles.

Un caso en el que se ha dado esta situación, es en la STS de 26 de junio de 2012<sup>169</sup>, en el cual el TS ha considerado el artículo 1 del Protocolo Adicional como consecuencia de la ejecución de una expropiación de pleno dominio sobre unos terrenos para alcanzar el fin de utilidad pública perseguido (creación de la “Autovía del Agua”), cuando para la consecución de dicho fin habría bastado con la constitución de una servidumbre de acueducto (arts. 559 a 561 CC), lo cual excede de lo estrictamente indispensable en el sentido del artículo 15 LEF.

Otro supuesto en el cual también se considera transgredido el mismo artículo, es en la STSJ de Aragón de 7 de diciembre de 2005<sup>170</sup>, en la cual el Tribunal entiende que se ha producido una lesión de la propiedad de los expropiados como consecuencia de la falta de justificación del acuerdo de ocupación urgente de los terrenos objeto de expropiación, debido a que no existen circunstancias excepcionales que motiven dicha urgencia.

En tercer lugar, también se puede observar sentencias, como la STSJ de Cataluña de 18 de julio de 2008<sup>171</sup>, en las cuales la vulneración del artículo 1 del Protocolo Adicional no se produce propiamente en el procedimiento administrativo de expropiación, sino que se produce mediante el incidente de ejecución de la sentencia del órgano judicial que fija el justiprecio, como consecuencia de la determinación del justiprecio en el incidente de ejecución sin determinar en el mismo, los intereses de demora correspondientes. En este caso, el Tribunal entiende vulnerado el derecho a la

---

<sup>167</sup> JUR 2011\67204.

<sup>168</sup> JUR 2005\167172.

<sup>169</sup> RJ 2013\2331.

<sup>170</sup> JUR 2005\67686.

<sup>171</sup> JUR 2009\5351.

propiedad de los expropiados, en la medida que esta situación obliga al expropiado a iniciar una nueva vía ante la Administración responsable de la demora y, a buen seguro, otro recurso contencioso-administrativo autónomo para enjuiciar lo que pudo ser resuelto definitivamente en ejecución de la sentencia que fijó el justiprecio.

## **CAPÍTULO II.- LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA VACÍA**

### **1. Introducción**

En este capítulo será analizado el problema existente de la vivienda vacía en España en relación con la expropiación forzosa, debido a la reciente aprobación de la LMAFSVA y de la LFMUGDVN, las cuales introducen en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda de Andalucía (LDVA)<sup>172</sup> y la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda de Navarra (LFDVN)<sup>173</sup>, respectivamente, la posibilidad de expropiar temporalmente el usufructo de las viviendas que sean objeto de desahucio en aquellos casos en que las personas desahuciadas se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social. Además, la LFMUGDVN también incluye en la LFDVN la facultad de expropiar la propiedad de aquellas viviendas que se encuentren vacías durante un determinado período de tiempo, entre otras modificaciones que serán posteriormente analizadas.

### **2. El concepto de vivienda vacía**

#### 2.1. Concepto de vivienda vacía en la LDVC

Respecto del concepto de vivienda vacía, en primer lugar, cabe destacar que no existe ninguna Ley de carácter nacional que defina qué es lo que se debe entender por vivienda vacía. Sin embargo, sí existen definiciones del concepto de vivienda vacía en las legislaciones autonómicas, como la catalana (LDVC).

Antes de determinar qué es lo que entiende la LDVC por vivienda vacía, es necesario saber cómo define el concepto de vivienda. La LDVC estipula que la vivienda es toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad fijadas por la Ley y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales

---

<sup>172</sup> BOE 30 marzo 2010, núm. 77, p. 29796.

<sup>173</sup> BOE 31 mayo 2010, núm. 132, p. 46907.

necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación (art. 3.a LDVC).

Por otra parte, la LDVC, antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica<sup>174</sup>, definía la vivienda vacía como aquella que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años, contados a partir del momento en el que la Administración notifica la inclusión de la vivienda en el censo de viviendas desocupadas elaborado para cada área de fuerte y acreditada demanda residencial (arts. 3.d y 12.6 LDVC). En este sentido, cabe destacar que para la determinación de dichas áreas, el Plan Territorial Sectorial de Vivienda debe tener en cuenta los criterios siguientes: la proporción de personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial y la cantidad de viviendas disponibles y de suelo urbanizable disponible, la densidad demográfica de la zona, la necesidad de vivienda derivada de las características geográficas o económicas y los precios de los alquileres en la zona (art. 12.5 LDVC). Al respecto, también es conveniente destacar que la LDVC en su artículo 41 determina que los factores que deberán tenerse en cuenta para considerar una vivienda como desocupada son:

- a) Las declaraciones o actos propios del titular de la vivienda.
- b) Las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de la Administración Pública que tienen atribuidas las funciones de inspección.
- c) La negativa injustificada del titular de la vivienda a facilitar las comprobaciones de la Administración si no existe causa verosímil que la fundamente.
- d) Los anuncios publicitarios.
- e) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.
- f) Los consumos anormales de agua, gas y electricidad.

En base a este concepto de vivienda vacía, no quedan incluidos en el mismo, aquellos inmuebles que constituyen la segunda residencia del titular, es decir, en palabras de SIBINA TOMÀS<sup>175</sup>, los inmuebles directamente utilizados por su titular y

---

<sup>174</sup> BOE 14 enero 2012, núm. 12, p. 2233.

<sup>175</sup> SIBINA TOMÀS, Domènech, *La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda*, en SIBINA TOMÀS y PONCE SOLÉ (coords.), <<El Derecho de



sus familiares en determinados períodos del año, como vacaciones o fines de semana. En este mismo sentido, el mencionado autor manifiesta la dificultad de establecer una clara definición de vivienda desocupada permanentemente hasta que el legislador no delimite a efectos legales qué es la desocupación permanente<sup>176</sup>.

Sin embargo, cabe destacar que el apartado sexto del artículo 12 LDVC fue derogado por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, lo cual supone que actualmente no exista este censo de viviendas desocupadas. Como consecuencia de esta situación, es posible afirmar que la LDVC no prevé el *dies a quo* a partir del cual comienzan a computarse los dos años de deshabitación de la vivienda que suponen la consideración de la misma como vivienda vacía, razón por la cual la definición actual del concepto de vivienda vacía proporcionado por la LDVC consiste en que es aquella que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años (art. 3.d LDVC).

Otro aspecto relevante de este concepto de vivienda vacía es que el legislador catalán ha establecido que el tiempo que debe permanecer una vivienda sin ser ocupada para ser considerada una vivienda vacía es de dos años sin especificar si este plazo debe ser consecutivo o puede ser interrumpido, razón por la cual debemos entender que no es necesario que esta plazo sea cumplido de manera continua (*ubi lex non distinguit, non distinguere debemus*).

En este sentido, el propio apartado d) del artículo 3 LDVC estipula que son causas justificadas de vivienda vacía, el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. Sin embargo, estos motivos de justificación no son tasados, razón por la cual cabe la posibilidad de que puedan incluirse otros como por ejemplo que el propietario de la vivienda esté en la cárcel y por eso la misma se encuentre deshabitada o el hecho de que la vivienda esté en alquiler o venta, pero no haya ningún sujeto interesado en la misma.

---

la Vivienda en el Siglo XXI: Sus Relaciones con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo>>, Madrid, 2008, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., p. 464.

<sup>176</sup> SIBINA TOMÀS, *La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda*, p. 467.

## 2.2. Concepto de vivienda vacía en la LDVA y LFDVN

Otras legislaciones autonómicas que definen el concepto de vivienda vacía son la andaluza y la navarra, legislaciones que serán posteriormente analizadas.

En primer lugar, tal y como se ha realizado anteriormente, es necesario determinar cuál es el concepto de vivienda que la LFDVN y la LDVA regulan. Estas dos leyes entienden que la vivienda es toda edificación que, por su estado de ejecución, cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación o que se encuentre en situación de que se soliciten las mismas y que, conforme al planeamiento urbanístico de aplicación, tenga como uso pormenorizado el residencial o tenga autorizado el uso residencial mediante la correspondiente licencia urbanística de cambio de uso, en suelo clasificado como urbano o urbanizable (art. 42bis.2 LFDVN y 25.1 LDVA).

En este sentido, la LFDVN y la LDVA estipulan que la vivienda deshabitada es aquella que no es destinada efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación, entendiéndose como último día de efectiva ocupación, aquel que pone fin a, al menos, seis meses consecutivos de uso habitacional. En el caso de aquellas viviendas que no hayan sido habitadas nunca, dicho plazo comienza a computarse desde que el estado de ejecución de las mismas permita solicitar las autorizaciones legales para su efectiva ocupación, o si estas se han otorgado, desde la notificación de su otorgamiento (art. 42bis.2 LFDVN y 25.2 LDVA). Al respecto, cabe destacar que el uso residencial al que hacen referencia estas leyes, consiste en, tal y como lo definen los planeamientos urbanísticos –a modo de ejemplo puede ser observado el artículo 6.2.1 del Plan General de Ordenación Urbanística de Málaga<sup>177</sup> o el artículo 6.3.1 del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla<sup>178</sup>- el uso de la vivienda que sirve para proporcionar alojamiento permanente a las personas.

A estos efectos, las mencionadas leyes incluyen diferentes factores que se deben tener en cuenta para poder determinar cuándo una vivienda está efectivamente habitada. Estos indicios son los mismos en los dos casos, aunque cada Ley los estructura de una forma diferente en sus artículos, los cuales son (arts. 42ter.1, 25.3 y 26 LDVA):

---

<sup>177</sup> BOJA 30 agosto 2011, núm. 170, p. 114.

<sup>178</sup> BOJA 7 septiembre 2006, núm. 174, p. 2.

- a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos de residentes u ocupantes.
- b) Carencia de suministros de agua, gas y electricidad, o consumos anormalmente bajos de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.
- c) Recepción de correo y notificaciones en otros lugares.
- d) Utilización habitual de otros lugares para realizar comunicaciones telefónicas e informáticas.
- e) Declaraciones o actos propios de la persona titular de la vivienda.
- f) Declaraciones de los titulares de la vecindad.
- g) Negativa injustificada de la persona titular de la vivienda a facilitar comprobaciones del Departamento competente en materia de vivienda cuando no se desprenda la existencia de ninguna causa verosímil que pueda fundamentarla y cuando consten además otros indicios de falta de ocupación.

A efectos del consumo de suministros, la LFDVN y la LDVA estipulan que se tendrá en cuenta la media habitual por vivienda y año que resulte de los valores proporcionados por las empresas suministradoras que presten su servicio en la localidad de referencia (arts. 42ter.2 LFDVN y 25.3 LDVA). En defecto de tales datos podrán utilizarse los siguientes:

- a) En cuanto al consumo de agua, se presume que una vivienda está deshabitada cuando su consumo es inferior a 0,21 metros cúbicos por vivienda y mes o inferior a 2,47 metros cúbicos por vivienda y año (art. 42ter.3 LFDVN y Anexo LDVA).
- b) Respecto del consumo de electricidad, se presume que una vivienda está vacía cuando su consumo es inferior a 24 kilovatios hora por vivienda y mes o inferior a 291 kilovatios hora por vivienda y año (art. 42ter.4 LFDVN y Anexo LDVA).

En este sentido, tanto la LFDVN mediante el párrafo tercero de su artículo 42 bis, como la LDVA mediante el párrafo cuarto de su artículo 25, dejan expresamente fuera del ámbito de la vivienda deshabitada:

- a) Las edificaciones destinadas a un uso regulado en la legislación turística, siempre que cuenten con las correspondientes licencias urbanísticas y de apertura, además de con los requisitos exigidos por la legislación vigente en

materia de turismo y con el resto de autorizaciones sectoriales que, en su caso, resulten de aplicación.

- b) Las viviendas de las personas físicas cuyo uso exclusivo sea el de esparcimiento o recreo.
- c) Las viviendas que sean usadas de forma efectiva mediante su arrendamiento como fincas urbanas celebrado por temporadas, sea esta de verano o cualquier otra, y el celebrado para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente, siempre que cuenten con los requisitos legales para su ejercicio, y tengan, al menos, una ocupación no inferior a treinta días en un año.

Respecto de los conceptos de vivienda vacía regulados en la LFDVN y LDVA, cabe destacar que, actualmente, únicamente tienen carácter informador, debido a que el Pleno del TC, ha admitido a trámite dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por parte del Gobierno, mediante los cuales se impugnan algunos de los preceptos de las leyes de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda y la función social del mismo, aprobadas por cada Comunidad Autónoma, entre los cuales se encuentran los artículos que añaden en la LFDVN y LDVA los preceptos que definen el concepto de vivienda deshabitada, lo cual supone la suspensión de la vigencia y aplicación de los mismos desde la fecha de interposición del recurso, para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el BOE para los terceros (art. 161.2 CE).

Por una parte, el recurso de inconstitucionalidad que afecta a la LFDVN es el recurso núm. 6036-2013<sup>179</sup>, interpuesto contra los artículos 1 (por cuanto añade los artículos 42 bis, apartados 2, 4, 5 y 6; 42 ter; 43 quáter; 42 quinquies y 42 sexies a la LFDVN), 2 (por cuanto modifica el artículo 52.2.a de la LFDVN), 5 (por cuanto modifica el artículo 66.1 de la LFDVN), 6 (por cuanto modifica el artículo 72.2 LFDVN) y 7 (por cuanto añade la disposición adicional décima, apartados 1 y 2 de la LFDVN) todos ellos de la LFMUGDVN; admitido a trámite el 5 de noviembre de 2013. Por otra parte, el recurso de inconstitucionalidad que afecta a la LDVA es el recurso núm. 7357-2013<sup>180</sup>, interpuesto contra el artículo 1 (por cuanto modifica el artículo 1.3 y se añaden los artículos 25 y 53.1.a de la LDVA) y la disposición adicional primera de

---

<sup>179</sup> BOE 14 noviembre 2013, núm. 273, p. 91049.

<sup>180</sup> BOE 17 enero 2014, núm. 15, p. 2631.

la LMAFSVA; admitido a trámite el 14 de enero de 2014. En este sentido, cabe destacar que estos recursos serán posteriormente analizados en la última parte del trabajo.

### 2.3. Conclusión

Como ha sido comprobado, no existe ninguna Ley de carácter nacional que defina qué es lo que se debe entender por vivienda vacía, sino que son las diferentes leyes autonómicas las que estipulan su significado. En este sentido, los conceptos de vivienda vacía regulados por la LFDVN y la LDVA coinciden, pero son dispares de la noción determinada en la LDVC.

De esta situación surge la pregunta de si es posible que el legislador autonómico estipule los rasgos característicos de las viviendas vacías en función de lo que considere más oportuno, sin necesidad de que exista un criterio uniforme entre las diferentes Comunidades Autónomas españolas, ya que de ser así, nos podríamos llegar a encontrar con un concepto diferente de vivienda vacía en cada Comunidad Autónoma, lo cual generaría una cierta inseguridad jurídica dentro del territorio español.

Esta misma situación es la que se produce con la figura de las parejas estables o de hecho, ya que respecto a las mismas no existe una Ley estatal que regule los requisitos que se deben cumplir para que una convivencia entre dos personas pueda ser considerada como pareja de hecho, sino que han sido las Comunidades Autónomas las que han dictado diferentes normas reguladoras de esta materia. Esta situación ha supuesto que en función de la Comunidad Autónoma en la que nos fijemos, se deberán cumplir unos requisitos u otros para poder considerar que existe una pareja estable. A modo de ejemplo, es posible observar las siguientes definiciones:

- a) Artículos 234-1 y 234-2 CCC: dos personas que conviven en una comunidad de vida análoga a la matrimonial se consideran pareja estable si la convivencia dura más de dos años ininterrumpidos, si durante la convivencia tienen un hijo en común o si formalizan la mencionada relación en escritura pública. En este sentido, cabe destacar que no pueden constituir una pareja estable los menores de edad no emancipados, las personas relacionadas por parentesco en línea recta, o en línea colateral dentro del segundo grado, las personas casadas y no separadas de hecho y las personas que convivan en pareja con una tercera persona.

- b) Artículo 2 Ley Foral 6/2000, de 3 de julio, para la igualdad jurídica de las parejas estables<sup>181</sup>: se considera pareja estable la unión libre y pública, en una relación de afectividad análoga a la conyugal, con independencia de su orientación sexual, de dos personas mayores de edad o menores emancipados sin vínculo de parentesco por consanguinidad o adopción en línea recta o colateral hasta el segundo grado, siempre que ninguna de ellas esté unida por un vínculo matrimonial o forme pareja estable con otra persona. En este sentido, se entiende que la unión es estable cuando los miembros de la pareja hayan convivido maritalmente, como mínimo, un período ininterrumpido de un año, salvo que tuvieran descendencia común, en cuyo caso bastará la mera convivencia, o salvo que hayan expresado su voluntad de constituir una pareja estable en documento público.
- c) Artículo 3 Ley 5/2002, de 16 de diciembre, de parejas de hecho<sup>182</sup>: se entiende por pareja de hecho la unión de dos personas, con independencia de su opción sexual, a fin de convivir de forma estable, en una relación de afectividad análoga a la conyugal. En este sentido, no pueden formar parejas de hecho los menores de edad no emancipados, las personas que estén ligadas con vínculo matrimonial o pareja de hecho anterior inscrita, los parientes en línea recta por consanguinidad o adopción y los parientes colaterales por consanguinidad en segundo grado.

Como se puede observar, existen aspectos en los que las tres legislaciones coinciden (p.ej.: los menores de edad no emancipados no pueden formar parejas de hecho), pero en cambio. para que la convivencia entre dos personas pueda ser considerada una pareja de hecho, según la legislación catalana es necesaria una convivencia ininterrumpida de dos años, mientras que para la legislación navarra es suficiente una convivencia de un año ininterrumpido y en la legislación andaluza no se prevé ningún plazo mínimo.

---

<sup>181</sup> BOE 6 septiembre 2000, núm. 214, p. 31111.

<sup>182</sup> BOE 13 enero 2003, núm. 11, p. 1358.

## 2. Datos estadísticos de vivienda vacía

Este apartado del trabajo está destinado a plasmar los datos aportados por el INE mediante el Censo de Población y Vivienda de 2011, respecto del volumen de viviendas vacías existentes en España<sup>183</sup>. Es procedente conocer estos datos debido a que hoy en día existe una gran necesidad de vivienda en nuestra población –entendiendo la vivienda en el sentido del artículo 47 CE y no como un bien de inversión– y muchas de las viviendas existentes están vacías, lo que, a mi modo de ver y posteriormente será analizado, justifica la utilización del mecanismo de la expropiación forzosa con la finalidad de poder cumplir con la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), la cual en este caso es que la vivienda sirva efectivamente como vivienda según el artículo 47 CE<sup>184</sup>.

Cabe destacar, que los datos que serán expuestos se corresponden a la situación que concurría a día 1 de noviembre de 2011, los cuales fueron publicados el día 18 de abril de 2013 por parte del INE. En este sentido, es importante tener en cuenta que este censo ha sido realizado a través de la combinación de los datos reflejados en los registros públicos y encuestas por muestreo, destacando que la muestra de estas encuestas está formada por tres millones de viviendas, lo que representa una fracción de muestreo global del 11,9% de viviendas y 12,3% de población<sup>185</sup>.

Antes de entrar a analizar propiamente los datos proporcionados por el INE, es necesario definir el significado que éste le atribuye a algunos de los conceptos que serán utilizados a continuación<sup>186</sup>:

- a) Vivienda Familiar: es aquella vivienda destinada a ser habitada por una o varias personas, no necesariamente unidas por parentesco, y que no constituyen un colectivo.

---

<sup>183</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de Población y Viviendas 2011*, Edición 2013, puede hallarse en [www.ine.es/prensa/np775.pdf](http://www.ine.es/prensa/np775.pdf).

<sup>184</sup> NASARRE AZNAR, Sergio, *La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas*, en NASARRE AZNAR (dir.) y SIMÓN MORENO (coord.), <<El Acceso a la Vivienda en un Contexto de Crisis>>, Madrid, 2011, Ed. Edisofer, S.L., p. 151.

<sup>185</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Proyecto de los Censos Demográficos 2011*, Edición 2011, p. 78, puede hallarse en [www.ine.es/censos2011/censos2011\\_proyecto.pdf](http://www.ine.es/censos2011/censos2011_proyecto.pdf).

<sup>186</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de Población y Viviendas 2011*, Edición 2013, pp. 33 y 34, puede hallarse en [www.ine.es/prensa/np775.pdf](http://www.ine.es/prensa/np775.pdf).

- b) Vivienda Colectiva: es aquella vivienda destinada ser habitada por un colectivo, es decir, un grupo de personas sometidas a una autoridad o régimen común no basado en lazos familiares ni de convivencia (p.ej.: residencia de ancianos).
- c) Vivienda Principal: es aquella vivienda familiar que es la residencia habitual de sus ocupantes.
- d) Vivienda Secundaria: es aquella vivienda destinada a ser ocupada sólo ocasionalmente (p.ej.: durante las vacaciones o fines de semana) o utilizada de manera continuada y no estacional pero sin ser residencia habitual (p.ej.: vivienda utilizada para alquileres sucesivos de corta duración).
- e) Vivienda Vacía: es aquella vivienda que permanece sin ser ocupada, estando disponible para venta o alquiler, o incluso abandonada. Respecto de esta definición, cabe destacar que estamos ante otro concepto diferente de vivienda vacía de los anteriormente explicados incluidos en la LDVC, LFDVN y LDVA, lo cual produce a una cierta inseguridad jurídica en cuanto a esta noción, tal y como se ha expuesto con carácter previo.

En España existen 25.208.623 viviendas, de las cuales 4.262.069 han sido construidas en la década de 2001 a 2011 (incremento del 20,3%), lo cual demuestra claramente la famosa “burbuja inmobiliaria” vivida durante la última década, en la cual han sido edificadas el 16,9% del total de viviendas existentes en España. Según los datos analizados, del total de viviendas, el 71,7% son viviendas principales, el 14,6% son viviendas secundarias y el 13,7% son viviendas vacías; mientras que de las 4.262.069 viviendas construidas en la década de 2001 a 2011, el 67,6% son viviendas principales, el 13,9% son viviendas secundarias y el 18,5% son viviendas vacías, lo cual permite afirmar que de las viviendas construidas en la mencionada década, existen más deshabitadas que utilizadas como segunda residencia<sup>187</sup>.

El número de viviendas vacías ha aumentado en la década de 2001 a 2011 en 336.943 (incremento del 10,8%), alzando el número de viviendas vacías a 3.443.365<sup>188</sup>. En este sentido, cabe destacar que el 59,6% de las viviendas vacías fueron construidas hace más de treinta años, mientras que el 40,4% fueron edificadas hace menos de 30 años. Además, según estos datos, el 1,1% de las viviendas vacías están en estado

---

<sup>187</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de Población y Viviendas 2011*, Edición 2013, p. 1, puede hallarse en [www.ine.es/prensa/np775.pdf](http://www.ine.es/prensa/np775.pdf).

<sup>188</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de Población y Viviendas 2011*, Edición 2013, p. 1, puede hallarse en [www.ine.es/prensa/np775.pdf](http://www.ine.es/prensa/np775.pdf).

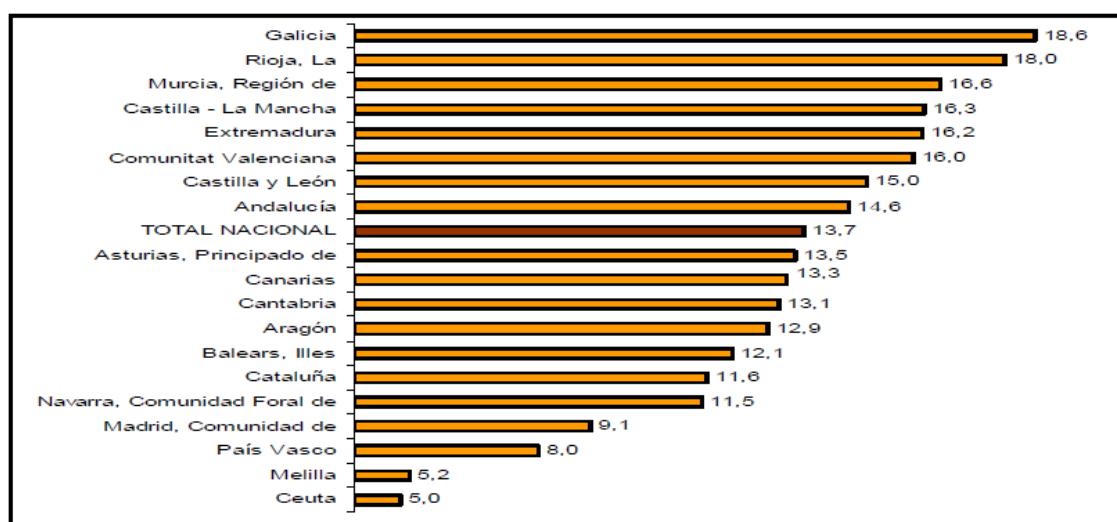


ruinoso, el 3,3% están en mal estado, el 10,6% están en estado deficiente y el 84,9% se encuentran en buen estado<sup>189</sup>.

A pesar del incremento general de viviendas vacías producido en la década de 2001 a 2011, en algunas Comunidades Autónomas como la Comunidad de Madrid, Baleares, el País Vasco o Cataluña, el número ha disminuido respecto de la década anterior<sup>190</sup>.

FIGURA 1

PORCENTAJE DE VIVIENDAS VACÍAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
EN 2011 (%)



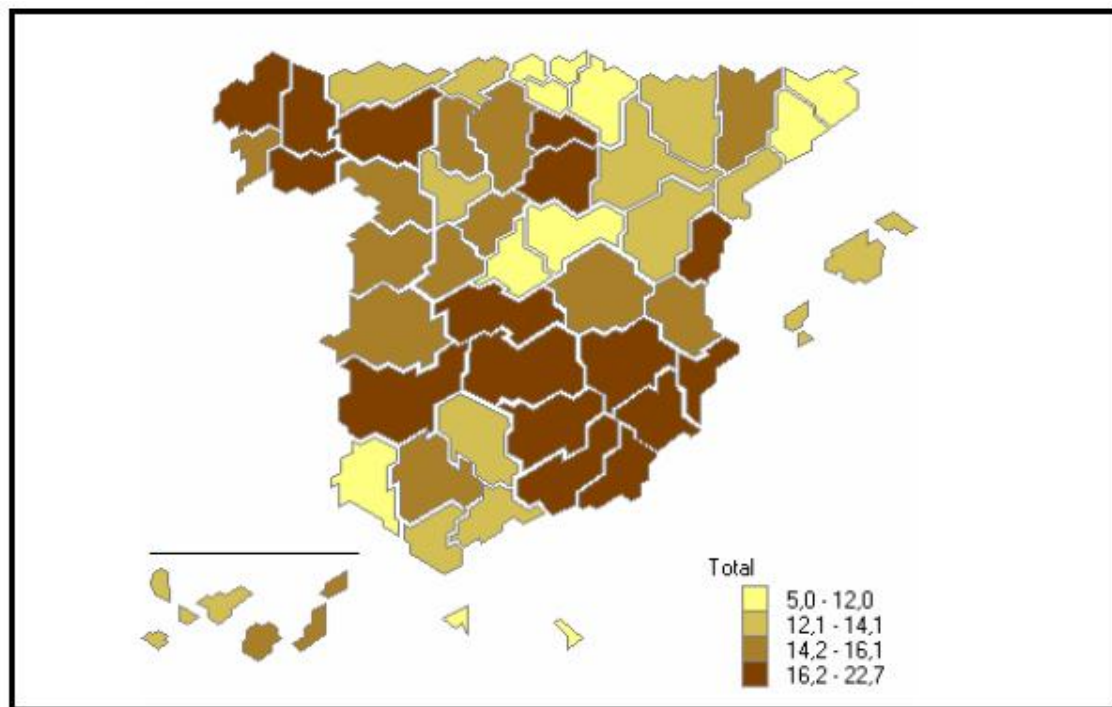
Fuente: INE, 2011.

<sup>189</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de Población y Viviendas 2011*, Edición 2013, p. 15, puede hallarse en [www.ine.es/prensa/np775.pdf](http://www.ine.es/prensa/np775.pdf).

<sup>190</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censos de Población y Viviendas 2011*, Edición 2013, p. 16, puede hallarse en [www.ine.es/prensa/np775.pdf](http://www.ine.es/prensa/np775.pdf).

FIGURA 2

PORCENTAJE DE VIVIENDAS VACÍAS POR PROVINCIAS EN 2011 (%)



Fuente: INE, 2011.

### 3. Relación entre los arrendamientos no declarados y la vivienda vacía

La relación existente entre los alquileres no declarados al Fisco y la vivienda vacía es evidente, debido a que aquellos arrendamientos que no son declarados, constan como vivienda vacía a efectos fiscales. En este sentido, cabe destacar que los Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA) estimaron, mediante la IV edición del “Informe sobre los Alquileres Sumergidos en España”, que existen más de un millón de alquileres no declarados en España, los cuales representan el 55,4% del total de viviendas alquiladas.

Con la finalidad de descubrir aquellos arrendamientos no declarados, el Gobierno aprobó la Resolución de 24 de febrero de 2012, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2012<sup>191</sup>, en la cual se preveía la intensificación de las actuaciones dirigidas al descubrimiento de rentas no

<sup>191</sup> BOE 1 marzo 2012, núm. 52, p. 17600.

declaradas, con la finalidad de lograr su efectiva tributación, destacando la mencionada intensificación de dichas actuaciones respecto de determinadas actividades, entre las cuales aparecen los arrendamientos no declarados.

A tales efectos, la mencionada Resolución, acuerda la explotación conjunta de la información obtenida en las declaraciones del IRPF y de consumo de energía eléctrica y la proporcionada por el Catastro, con el objetivo de desarrollar una intensa campaña de control de viviendas y locales comerciales, con el fin de poner de manifiesto aquellos en los que, pese a existir indicios relevantes de su uso cotidiano por personas físicas o jurídicas distintas de sus propietarios, no son declarados como arrendados.

Estas medidas ya han surtido algunos efectos, tal y como ha manifestado la Agencia Tributaria en sus siguientes notas de prensa:

Nota de Prensa de la Agencia Tributaria de 12 de septiembre de 2012<sup>192</sup>: *“La Agencia Tributaria comienza a obtener resultados a partir de la explotación de los datos sobre consumo eléctrico, cuyo análisis ha derivado en el inicio de 4.500 actuaciones de investigación sobre inmuebles en alquiler. En algunas áreas geográficas la Agencia Tributaria ha detectado que un 75% de estos arrendamientos no estaban siendo declarados”*.

Nota de Prensa de la Agencia Tributaria de 11 de marzo de 2013<sup>193</sup>: *“Otro vector clave para la obtención de información es la explotación de los datos sobre consumo eléctrico, cuyo análisis ha llevado a iniciar 4.700 actuaciones de investigación sobre inmuebles en alquiler. En algunas áreas geográficas la Agencia Tributaria ha comprobado que un 75% de estos arrendamientos no se declaraban. A su vez, se han realizado 985 visitas presenciales para detectar viviendas que se declaran como residencia habitual y que podrían ser realmente segundas residencias. En esta segunda línea de investigación se ha detectado riesgo fiscal en el 70% de los casos analizados”*.

---

<sup>192</sup> AGENCIA TRIBUTARIA (2012), *La recaudación de la Agencia Tributaria por la lucha contra el fraude crece un 25% sobre lo previsto hasta julio*, disponible en [www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio\\_es\\_ES/La\\_Agencia\\_Tributaria/Sala\\_de\\_prensa/NotNo\\_de\\_prensa/La\\_recaudacion\\_de\\_la\\_Agencia\\_Tributaria\\_por\\_lucha\\_contra\\_el\\_fraude\\_crece\\_un\\_25\\_sosob\\_lo\\_previsto\\_hasta\\_julio.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Sala_de_prensa/NotNo_de_prensa/La_recaudacion_de_la_Agencia_Tributaria_por_lucha_contra_el_fraude_crece_un_25_sosob_lo_previsto_hasta_julio.shtml).

<sup>193</sup> AGENCIA TRIBUTARIA (2013), *La recaudación de la Agencia Tributaria por la lucha contra el fraude crece un 10,1% en 2012 hasta los 11.517 millones*, disponible en [www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio\\_es\\_ES/La\\_Agencia\\_Tributaria/Sala\\_de\\_prensa/Notas\\_de\\_prensa/La\\_recaudacion\\_de\\_la\\_Agencia\\_Tributaria\\_por\\_la\\_lucha\\_contra\\_el\\_fraude\\_crece\\_un\\_10\\_1\\_en\\_2012\\_hasta\\_los\\_11\\_517\\_millones.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Sala_de_prensa/Notas_de_prensa/La_recaudacion_de_la_Agencia_Tributaria_por_la_lucha_contra_el_fraude_crece_un_10_1_en_2012_hasta_los_11_517_millones.shtml).

## 4. Medidas adoptadas para paliar la proliferación de vivienda vacía

### 4.1. Medidas fiscales

En cuanto a las medidas fiscales destinadas a penalizar la existencia de viviendas vacías, destacan especialmente la imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF sobre las viviendas vacías y el recargo por desocupación del IBI.

Por una parte, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (LIRPF)<sup>194</sup> en su artículo 85 imputa un rendimiento a todo inmueble urbano que no esté arrendado o afectado a una explotación económica, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado, con independencia de que esté ocupado o desocupado, lo cual supone la imputación de rentas a aquellas viviendas que estén vacías<sup>195</sup>. En este sentido, cabe destacar que la cantidad de la renta imputada será aquella que resulte de aplicar el 2% al valor catastral del inmueble, teniendo en cuenta que el porcentaje será del 1,1 en aquellos casos en que los inmuebles mencionados se encuentren en municipios en los que los valores catastrales hayan sido revisados (art. 85.1 LIRPF).

Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)<sup>196</sup> en el apartado cuarto de su artículo 72, permite a los Ayuntamientos exigir un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del IBI a los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. Como se puede comprobar, tanto esta medida fiscal como la anterior, tienen la finalidad de desincentivar el no uso de la propiedad, beneficiando fiscalmente la adquisición y uso de las viviendas<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> BOE 29 noviembre 2006, núm. 285, p. 41734.

<sup>195</sup> COMBARROS VILLANUEVA, Victoria Eugenia, *La fiscalidad y su incidencia en la disponibilidad de la vivienda*, en COMBARROS VILLANUEVA (coord.), <<Construyendo el Derecho a la Vivienda>>, Madrid, 2010, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., pp. 299 y 300.

<sup>196</sup> BOE 9 marzo 2004, núm. 59, p. 10284.

<sup>197</sup> RIVAS NIETO, Estela, *La tributación de la vivienda habitual*, en NASARRE AZNAR (dir.) y SIMÓN MORENO (coord.), <<El Acceso a la Vivienda en un Contexto de Crisis>>, Madrid, 2011, Ed. Edisofer, S.L., p. 258.

Respecto a estas medidas fiscales, en Cataluña se ha anunciado la intención del Gobierno de la Generalitat de imponer a partir del 2015 un impuesto a las entidades financieras que cuenten con viviendas deshabitadas durante al menos dos años en aquellos municipios en que haya una amplia demanda de alquiler social. A modo de ejemplo pueden ser observadas las siguientes notas de prensa:

EL MUNDO a 4 de marzo de 2014<sup>198</sup>: “*Cataluña impondrá a partir de 2015 un nuevo impuesto a las entidades financieras que tengan viviendas vacías durante al menos dos años en los municipios donde se acrediten casos en los que vecinos no cuenten con casa*”.

EL PAÍS a 4 de marzo de 2014<sup>199</sup>: “*El Gobierno catalán impondrá una tasa a las entidades financieras que mantengan durante más de dos años sus viviendas vacías. Así lo aprobó este martes el Ejecutivo de Artur Mas, que llevará el anteproyecto de ley al Parlament antes de verano para poder aplicar el gravamen el 1 de enero de 2015. La cuantía media de la tasa será de entre 850 y 1.650 euros anuales por vivienda y afectará a unas 15.000 casas ubicadas en los 70 municipios donde el Plan Territorial Sectorial de Vivienda ha acreditado que hay una fuerte demanda de alojamiento*”.

En este sentido, también es importante tener en cuenta que en Navarra existe el impuesto sobre viviendas deshabitadas, creado mediante la Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Públicas<sup>200</sup>. La regulación del mencionado impuesto se encuentra en los artículos 184 a 191 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Públicas<sup>201</sup>, del cual cabe destacar que grava la titularidad de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas regulado por la LFDVN (art. 184 Ley Foral 2/1995) y que los sujetos pasivos del mismo no son únicamente las entidades bancarias, como en el impuesto que se pretende implantar en Cataluña, sino que son todas aquellas personas físicas y jurídicas, herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o un patrimonio

---

<sup>198</sup> EL MUNDO (2014). *Cataluña cobrará a partir de 2015 un nuevo impuesto a los bancos por pisos vacíos*, disponible en <http://www.elmundo.es/cataluna/2014/03/04/5315df12e2704e54238b4575.html>.

<sup>199</sup> EL PAÍS (2014). *La Generalitat fija una tasa sobre 15.000 viviendas vacías de la banca*, disponible en [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/04/catalunya/1393938754\\_009545.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/04/catalunya/1393938754_009545.html).

<sup>200</sup> BOE 27 noviembre 2013, núm. 284, p. 94245.

<sup>201</sup> BOE 7 julio 1995, núm. 161, p. 20738.

separado, teniendo en cuenta también que existen diferentes exenciones que no procede explicar en esta parte del trabajo (arts. 185 y 186 Ley Foral 2/1995).

#### 4.2. Sanciones administrativas pecuniarias

Otra medida utilizada por las Administraciones Públicas con el fin de desincentivar la deshabitación de la vivienda, ha sido la previsión de multas coercitivas dirigidas sobre aquellas entidades financieras y grandes empresarios inmobiliarios con un gran parque de viviendas vacías. En este sentido, existen diferentes normativas autonómicas de vivienda que incluyen dicha medida, como son:

- a) La LDVC en la letra h) del apartado primero de su artículo 123 tipifica como infracción muy grave, el hecho de mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas en el artículo 42 LDVC, consistiendo éstas, en medidas para evitar la desocupación permanente de las viviendas, como por ejemplo, el otorgamiento de garantías de cobro de las rentas y reparación de desperfectos, a favor de los propietarios de viviendas vacías que decidan arrendar las mismas. La sanción pecuniaria prevista para este tipo de infracción es de 3.000 (art 118.4 LDVC) hasta 900.000 euros (art. 118.1 LDVC), teniendo en cuenta que la cuantía de la mencionada multa podrá ser condonada hasta el 80% en el caso que los infractores reparen la infracción objeto de la resolución sancionadora, es decir, ocupen las viviendas deshabitadas (art. 118.7 LDVC).
- b) La LFDVN en el apartado primero de su artículo 66 tipifica como infracción muy grave, el hecho de no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en la Ley durante dos años, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. La sanción pecuniaria prevista para este tipo de infracción es de 30.001 hasta 300.000 euros (art. 67.1.c LFDVN), teniendo en cuenta que la cuantía de la mencionada multa podrá ser reducida a la cuantía prevista para las infracciones leves (300 hasta 3.000 euros), si la persona sancionada justifica haber puesto fin a la situación de no habitación de la vivienda antes de la finalización del procedimiento sancionador, o si se compromete a hacerlo en el plazo de tres meses a partir de la firmeza de la resolución sancionadora (art. 72.1 LFDVN).

- c) La LDVA en la letra a) de su apartado primero de su artículo 53 tipifica como infracción muy grave, el hecho de no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en la Ley durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. La sanción pecuniaria prevista para este tipo de infracción es de 1.000 hasta 9.000 euros (art. 61.1 LDVA), teniendo en cuenta que la cuantía de la mencionada multa podrá ser condonada del 50% hasta el 80% en el caso que las personas jurídicas infractoras reparen el bien jurídico protegido que ha sido dañado, es decir, den efectiva habitación a las viviendas deshabitadas (art. 63.1 LDVA).

En cualquier caso, cabe destacar que, como ya se ha expuesto anteriormente, aquellos artículos que han sido introducidos en la LFDVN y LDVA por los preceptos de la LFMUGDVN y LMAFSVA, respectivamente, que han sido impugnados ante el TC por parte del Gobierno, se encuentran actualmente en suspenso y, por tanto, no son de aplicación. Entre los mencionados preceptos en suspenso, se encuentran aquellos que tipifican como infracción muy grave la deshabitación de viviendas.

Actualmente, son múltiples las noticias de prensa que informan sobre la aprobación por parte de los Ayuntamientos catalanes, de la imposición de sanciones administrativas pecuniarias sobre aquellas entidades de crédito y grandes empresarios inmobiliarios con un gran parque de viviendas deshabitadas. En este sentido, cabe destacar que los Ayuntamientos que han aprobado esta medida, son aquellos que han aceptado la moción de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca<sup>202</sup>, en la cual los puntos quinto y sexto de los acuerdos propuestos, van dirigidos a la imposición de multas coercitivas de hasta 100.000€ sobre aquellas entidades financieras que mantengan viviendas vacías de manera permanente.

Algunas de las noticias de prensa que pueden ser destacadas en este sentido son:

---

<sup>202</sup> MOCIÓN PARA LA SANCIÓN DE LOS INMUEBLES PERMANENTEMENTE DESOCUPADOS PROPIEDAD DE ENTIDADES FINANCIERAS Y OTRAS GRANDES EMPRESAS, disponible en <http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2014/01/Moci%C3%B3n-pisos-buits-PAH-.pdf>.

EL PAÍS a 31 de diciembre de 2013<sup>203</sup>: “*Primeras multas a entidades bancarias por tener pisos vacíos. Lo hará el Ayuntamiento de Terrassa. La teniente de alcalde de Planificación Urbanística y Territorio, Carme Labòria (PSC), firmará hoy la resolución que impone sanciones económicas de 5.000 euros a tres bancos, aunque se trata de multas coercitivas, así que si no se da respuesta al requerimiento —encontrar un inquilino— el importe puede aumentar hasta los 500.000 euros. Se trata de las primeras de una catarata de sanciones que “afectará a todas las entidades bancarias”, tercia Labòria. Y es que el Consistorio egarense, el primero de Cataluña que impone estas multas, tiene actualmente abiertos 725 expedientes”.*

EL PERIÓDICO a 9 de enero de 2014<sup>204</sup>: “*La presión de los ayuntamientos a los bancos para que dediquen sus viviendas vacías a alquiler social aumenta. Las localidades de Mollet del Vallès (Vallès Oriental) y Sabadell (Vallès Occidental) se sumaron ayer a la lista que encabezó Terrassa días atrás, cuando celebró el año nuevo sancionando con tres multas de 5.000 euros a bancos por mantener vacías viviendas pese a los requerimientos del consistorio. Mollet y Sabadell anunciaron que se acogen a la misma vía legal que Terrassa: la ley catalana de derecho a la vivienda, que data del 2007 y permite sancionar a los propietarios que tengan una vivienda vacía más de dos años”.*

DIARI DE TARRAGONA a 24 de enero de 2014<sup>205</sup>: “*El pleno del Ayuntamiento de Reus aprobará el próximo viernes una moción para sancionar a los bancos y empresas privadas propietarias de pisos vacíos. El texto, que cuenta con el consenso de todos los grupos municipales, prevé sanciones que van desde los 3.000 hasta los 900.000 euros. El documento recoge las reivindicaciones de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). «Aunque ya se trabajaba en este tema hacía falta una decisión firme de todas las instituciones. Una voluntad que se refleja en la moción», afirma Magda, miembro de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca en Reus. El acuerdo constata la necesidad urgente de dar una solución a la problemática de inmuebles vacíos propiedad de las entidades financieras que existe en la ciudad”.*

---

<sup>203</sup> EL PAÍS (2013), *Terrassa multa a tres bancos por tener pisos vacíos durante más de dos años*, disponible en [www.ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/30/catalunya/1388428224\\_184332.html](http://www.ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/30/catalunya/1388428224_184332.html).

<sup>204</sup> EL PERIÓDICO (2014), *Mollet y Sabadell se suman a las multas a bancos con pisos vacíos*, disponible en [www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/mollet-sabadell-suman-las-multas-bancos-con-pisos-vacios-2994331](http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/mollet-sabadell-suman-las-multas-bancos-con-pisos-vacios-2994331).

<sup>205</sup> DIARI DE TARRAGONA (2014), *Multa de hasta 900.000 euros para los bancos con pisos vacíos en Reus*, disponible en [www.diaridetarragona.com/noticia.php?id=17331](http://www.diaridetarragona.com/noticia.php?id=17331).



### 4.3. Expropiación del usufructo

En primer lugar, cabe destacar que, tal y como se estipula en el artículo 467 CC, el usufructo da derecho a disfrutar los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia, a no ser que el título de su constitución o la Ley autoricen otra cosa. En este mismo sentido, el artículo 561-2 CCCat determina que el usufructo es el derecho real de usar y gozar de bienes ajenos salvando su forma y sustancia, salvo que las leyes o títulos de constitución establezcan otra cosa.

Partiendo de este concepto de usufructo, en Cataluña, el apartado sexto del artículo 42 LDVC, regulaba la posibilidad de expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda permanentemente desocupada, durante un plazo no superior a cinco años, por su infrautilización, ya que se entendía que ésta suponía un incumplimiento de la función social de la propiedad<sup>206</sup>. Sin embargo, el mencionado artículo fue derogado en diciembre de 2011, mediante el artículo 161 de la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de Promoción de la Actividad Económica.

Por otro lado, en Navarra, el apartado segundo del artículo 52 LFDVN, prevé como una causa justificativa de expropiación forzosa de la propiedad, el hecho de mantener una vivienda deshabitada durante un plazo de dos años y no haber puesto fin a tal situación en el plazo concedido, al considerarse esta actuación un incumplimiento de la función social de la propiedad. En cualquier caso, cabe destacar que la medida prevista por la LFDVN no es la expropiación del usufructo, sino que es la expropiación de la propiedad de las viviendas permanentemente deshabitadas, lo cual la diferencia de la medida prevista por parte de la LDVC. Sin embargo, cabe destacar que, como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones durante este capítulo, existen determinados artículos de la LFDVN que actualmente se encuentran en suspenso, debido a la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por parte del Gobierno contra la LFMUGDVN, entre los cuales se encuentra el mencionado artículo.

Por último, en Andalucía, la disposición adicional primera de la LMAFSVA, también prevé la posibilidad de expropiar el usufructo de viviendas con carácter

---

<sup>206</sup> NASARRE AZNAR, Sergio, *La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas*, en NASARRE AZNAR (dir.) y SIMÓN MORENO (coord.), <<El Acceso a la Vivienda en un Contexto de Crisis>>, Madrid, 2011, Ed. Edisofer, S.L, pp. 150 a 155.

temporal, durante un plazo máximo de tres años. Sin embargo, esta medida no está prevista para las viviendas permanentemente deshabitadas como en el caso del ya derogado artículo 42.6 LDVC, sino que en este caso se prevé la expropiación forzosa del uso de aquellas viviendas que sean objeto de desahucio por ejecución hipotecaria, cuando éstas sean propiedad de personas en especiales circunstancias de emergencia social, ya que en este caso se declara como interés social la cobertura de la necesidad de vivienda de las mencionadas personas. Esta misma medida, también está prevista en legislación autonómica navarra por la disposición adicional décima de la LFDVN, aunque en este caso la expropiación temporal del usufructo puede ser efectuada durante un plazo no superior a cinco años. En cualquier caso, es importante tener en cuenta que, actualmente, las citadas disposiciones adicionales se encuentran en suspenso, debido a la admisión a trámite de los recursos de inconstitucionalidad ya mencionados a lo largo de este capítulo.

Además, la LMAFSVA en la misma disposición adicional anterior, declara también como interés social, en idénticos términos, la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social que, como consecuencia de la ejecución de un aval que las mismas hayan prestado en orden a garantizar un crédito hipotecario, hayan de responder con su propia vivienda habitual, por encontrarse incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por una entidad financiera. De esta misma forma, también estipula como interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas dadas de alta en la Seguridad Social como autónomas o trabajadoras por cuenta propia que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social y cuya vivienda habitual constituya garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional y se encuentren incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por la entidad financiera concedente del crédito.

Como ya se ha dicho anteriormente, la función social perseguida mediante estas disposiciones normativas no es otra que la de poder satisfacer la gran necesidad de vivienda existente actualmente en la sociedad española –entendiendo la vivienda en el sentido del artículo 47 CE y no como un bien de inversión–, ya que en contraposición a esta necesidad, existen una multitud de viviendas vacías, tal y como ha sido comprobado con carácter previo mediante los datos del INE (art. 33.2 CE).

## CAPÍTULO III.- ANÁLISIS DE LAS LEYES DE VIVIENDA ANDALUZA Y NAVARRA

### 1. Tipo de expropiación forzosa prevista en la LFMUGDVN y LMAFSVA

En primer lugar, cabe destacar que la LFDVN incluye dos tipos de expropiación de vivienda, por una parte, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 52.2.a LFDVN modificado por el art. 2 LFMUGDVN) y, por otra parte, la expropiación urgente en casos de desahucio de personas que estén en especiales circunstancias de emergencia social (DA 10ª LFDVN incluida por el art. 7 LFMUGDVN).

En cambio, en Andalucía únicamente está previsto el segundo tipo de expropiación en la disposición adicional primera LMAFSVA.

#### 1.1. Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad

Esta clase de expropiación se encuentra regulada en los artículos 71 a 75 LEF y 87 a 91 REF. En palabras de ESCUIN PALOP<sup>207</sup>, este procedimiento existe para aquellos supuestos en que definida, específicamente o genéricamente, por la Ley la función social de la propiedad, el titular de bienes concretos no cumple con la indicada finalidad. Por este motivo, es posible afirmar que, tal y como estipula el artículo 87 REF, en este caso el incumplimiento de la función social de la propiedad es considerada una causa de interés social, es decir, la expropiación actúa como sanción ante el incumplimiento de la función social de la propiedad definida por la Ley<sup>208</sup>. En este sentido, cabe destacar que existen múltiples SSTC que declaran la plena constitucionalidad de este tipo de expropiación, como la STC de 7 de junio de 1993<sup>209</sup> o la STC de 27 de octubre de 1993<sup>210</sup>.

En cualquier caso, para que este procedimiento expropiatorio especial pueda ser aplicado, es necesario que se cumplan los requisitos regulados en el artículo 72 LEF:

---

<sup>207</sup> ESCUIN PALOP, Vicente, *De la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad*, <<Comentario a la Ley de Expropiación Forzosa>>, Madrid, 2004, Ed. Civitas Ediciones, S.L., p. 711.

<sup>208</sup> PARADA, *La expropiación forzosa*, p. 560.

<sup>209</sup> RTC 186/1993.

<sup>210</sup> RTC 319/1993.

- a) Definición de la forma de utilización de un bien: este aspecto se cumple por parte de la LFDVN, la cual determina que la vivienda debe ser efectivamente habitada, es decir, destinada al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico, el cual consiste, tal y como ha sido explicado en el capítulo anterior, en utilizar la vivienda para proporcionar alojamiento permanente a las personas (art. 52.2.a en relación con 42bis.2 LFDVN).
- b) Declaración por Ley o Decreto acordado por el Consejo de Ministros de la forma de utilización del bien: este requisito constituye una garantía formal en conexión con el rango de las normas definitorias de la función social de la propiedad y de las consecuencias de su incumplimiento<sup>211</sup>. Éste también es cumplido por la mencionada Ley de vivienda, ya que ésta tiene rango de Ley tal y como exige la LEF.
- c) Intimación inequívoca de expropiación forzosa frente al incumplimiento: este aspecto es cumplido por la LFDVN, ya que determina concretamente que el incumplimiento de la función social definida es una causa de expropiación (art. 52.2.a LFDVN).
- d) Incumplimiento del requerimiento: este requisito consiste en que, además de las condiciones de carácter normativo señaladas, se precisa la concreción de todas ellas a través de la realización por la Administración de un requerimiento específico al propietario y el incumplimiento del mismo, tal y como se prevé en el artículo 52.2.a) LFDVN.

Por último respecto a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, cabe destacar que esta sigue el procedimiento ordinario explicado en capítulos anteriores<sup>212</sup>, aunque con alguna especialidad regulada en el artículo 75 LEF.

### 1.2. Expropiación urgente en casos de desahucio de personas que estén en especiales circunstancias de emergencia social

En este caso, la expropiación seguirá los cauces del procedimiento expropiatorio urgente<sup>213</sup>, ya que así lo prevé expresamente el apartado séptimo de la disposición

---

<sup>211</sup> ESCUIN PALOP, *De la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad*, p. 719.

<sup>212</sup> Véase “*Procedimiento expropiatorio general*” (Capítulo I, 4. El procedimiento expropiatorio).

<sup>213</sup> Véase “*Procedimiento expropiatorio de urgencia*” (Capítulo I, 4. El procedimiento expropiatorio).

adicional décima LFDVN y la disposición adicional primera LMAFSVA, las cuales son prácticamente idénticas.

## 2. Análisis de la LDVA y LMAFSVA

En primer lugar, cabe destacar que el recurso de inconstitucionalidad que afecta a estas dos leyes es el número 7357-2013<sup>214</sup>, el cual considera que son inconstitucionales los siguientes artículos:

### 2.1. Artículo 1.3 LDVA en la redacción introducida por el artículo 1 LMAFSVA

Por una parte, el recurrente considera que el artículo 1.3 LDVA, el cual integra en el contenido esencial del derecho a la propiedad de las viviendas situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía el deber de destinar las mismas al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, es contrario al artículo 33 en relación con el 53.1 CE porque no respeta el contenido esencial del derecho de propiedad. Por otra parte, también considera que el mencionado artículo es vulnerador del artículo 149.1.1º y 8º CE por imponer el deber de mantener la vivienda ocupada, cuando es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1º CE) y la regulación de la legislación civil (art. 149.1.8º CE).

En cuanto al primer motivo de impugnación, con carácter previo es necesario observar cuál es la doctrina del TC en cuanto al contenido esencial del derecho de propiedad, para poder después argumentar razonadamente si el artículo 1.3 LDVA vulnera los preceptos constitucionales anteriormente citados. En este sentido, la doctrina del TC determina que le *“corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendiendo como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan*

---

<sup>214</sup> Disponible en: [http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/contenidos/noticias/documentos/recurso\\_contra\\_ley\\_vivienda.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/contenidos/noticias/documentos/recurso_contra_ley_vivienda.pdf).

*al propietario deban ir más allá de lo razonable” (STC de 26 de marzo de 1987 en su FD 2<sup>o</sup><sup>215</sup>, STC de 19 de octubre de 1989 en su FD 8<sup>o</sup><sup>216</sup> y STC de 17 de marzo de 1994 en su FD 4<sup>o</sup><sup>217</sup>). En virtud de lo expuesto, corresponde al legislador la competencia para delimitar el contenido esencial del derecho de propiedad, teniendo en cuenta que “esto no supone, claro está, una absoluta libertad del poder público que llegue a anular la utilidad meramente individual del derecho o, lo que es lo mismo, el límite se encontrará, a efectos de aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, en no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho” (STC de 19 de octubre de 1989 en su FD 8<sup>o</sup> y STC de 18 de noviembre de 2004 en su FD 5<sup>o</sup><sup>218</sup>).*

En concordancia con la doctrina del TC, es posible afirmar que el artículo 1.3 LDVA no vulnera el artículo 33 en relación con el 53.1 CE, ya que esta regulación legal que restringe las facultades de decisión del propietario en relación al uso de la vivienda, imponiéndole al mismo determinados deberes de utilización con la finalidad de obtener beneficios para el interés general, en ningún caso supone un rebasamiento de las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en el momento histórico actual. Al contrario, en la actualidad es necesario este tipo de disposiciones normativas como consecuencia de la gran necesidad de vivienda existente, tal y como ha sido comprobado anteriormente en este mismo trabajo. En este sentido se pronuncia la STC de 26 de marzo de 1987 en su FD 2<sup>o</sup>, en la cual el Tribunal reconoció como constitucional una Ley andaluza que restringía las facultades de decisión del propietario en relación al uso, destino y aprovechamiento de los fondos rústicos, al considerar que esta previsión no suponía una violación del contenido esencial del derecho de propiedad.

Además, este precepto tampoco puede ser considerado inconstitucional por infringir el contenido esencial del derecho de propiedad, en tanto en cuanto consiste en una medida tendente a promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda, regulando la utilización de la misma de acuerdo con el interés

---

<sup>215</sup> RTC 1987\37.

<sup>216</sup> RTC 1989\170.

<sup>217</sup> RTC 1994\89.

<sup>218</sup> RTC 2004\204.

general para impedir la especulación urbanística, en cumplimiento del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos regulado en el artículo 47 CE. De este mismo modo dictaminó la STC de 19 de octubre de 1989 en su FD 8º, en la cual fueron declaradas constitucionales aquellas limitaciones sobre el derecho de propiedad introducidas por una Ley madrileña, al tratarse de medidas destinadas a proteger el espacio natural, en cumplimiento del mandato impuesto por el artículo 45 CE.

Por otro lado, en cuanto a la vulneración de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1º CE) y la regulación de la legislación civil (art. 149.1.8º CE), cabe destacar que, respecto del artículo 149.1.1º CE, la doctrina del TC establece que *“el título del art. 149.1.1 CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad. Al Estado les corresponde establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho”* (STC de 26 de marzo de 1987 en su FD 9º y STC de 20 de marzo de 1997 en su FD 9º<sup>219</sup>).

Por lo tanto, la Comunidad Autónoma de Andalucía, de la misma manera que el resto de Comunidades Autónomas, sí tienen competencia para regular la función social de la propiedad de la vivienda en la medida que lo ha realizado, ya que aunque ésta afecta de manera directa sobre la igualdad del ejercicio del derecho de propiedad de la vivienda, no atañe las condiciones básicas del mencionado derecho, las cuales sí son competencia exclusiva del Estado. Además, no permitirles a las Comunidades Autónomas legislar en este ámbito supondría una anulación de la competencia legislativa que éstas tienen sobre la propiedad, lo cual es contrario a la doctrina del TC. En conclusión, el artículo 1.3 LDVA no vulnera la competencia exclusiva del Estado reconocida en el artículo 149.1.1º CE.

---

<sup>219</sup> RTC 1997\61.

En cuanto a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8° CE), el TC ya negó que la regulación de la función social de la propiedad constituya el núcleo de la legislación civil, rechazando una concepción de la propiedad privada como una institución unitaria, regulada en el Código Civil, que sólo admite que las leyes especiales regulen limitaciones externas a su libre ejercicio, es decir, limitaciones que no afecten a su contenido esencial (STC de 26 de marzo de 1987 en su FD 8°). Como consecuencia de que, tal y como reconoce el TC, la función social de la propiedad no constituye el núcleo de la legislación civil, las Comunidades Autónomas tiene competencia para regular este extremo y, por tanto, el artículo 1.3 LDVA no puede ser considerado inconstitucional.

## 2.2. Artículos 25 y 53.1.a) LDVA en la redacción introducida por el artículo 1 LMAFSVA

Por una parte, el recurrente considera que el artículo 25 LDVA, el cual define lo que debe entenderse por vivienda deshabitada y establece criterios objetivos para poder considerar una vivienda como deshabitada, es contrario al artículo 24.2 CE (principio de presunción de inocencia) por atribuir valor probatorio a meros indicios y establecer presunciones legales respecto de la calificación de una vivienda como vacía.

En este sentido, es necesario analizar la jurisprudencia del TC en cuanto a la presunción de inocencia que rige el procedimiento administrativo sancionador, la cual estipula que *“la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del ius puniendi en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 CE al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio”* (STC de 26 de abril de 1990 en su FD



8º<sup>220</sup>, STC de 21 de julio de 1998 en su FD 2º<sup>221</sup> y STC de 10 de marzo de 2008 en su FD 2º<sup>222</sup>).

En base a esta doctrina, es posible afirmar que el artículo 25 LDVA respeta el derecho de presunción de inocencia, ya que cumple con los tres requisitos exigidos por el TC:

- a) La LDVA regula un procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda como deshabitada en sus artículos 27 a 40, con la finalidad de que el presunto infractor pueda defender su posición.
- b) La sanción prevista está basada en medios incriminadores de la conducta reprochada, en tanto en cuanto estos consisten en datos objetivos como son el nulo o escaso consumo de suministros de agua y electricidad, calculados con base en la media habitual de consumo por vivienda y por año en función de los valores proporcionados por las compañías suministradoras, ya que estos datos son indiciarios de si una vivienda está habitada o no (art. 25.3 LDVA).
- c) La carga de la prueba la tiene la Administración (parte acusadora), ya que es ésta la que se encarga de solicitarles a las compañías suministradoras que presentan servicio en el municipio los datos de consumo mencionados, con la finalidad de poder probar si la vivienda está efectivamente deshabitada o no (art. 25.3 LDVA). Además, el mismo artículo 25.3 LDVA prevé que en defecto de la información presentada por las compañías suministradoras, podrá considerarse como deshabitada aquella vivienda en la cual los consumos de agua y electricidad sean inferiores a los establecidos en el Anexo LDVA, al considerar que un consumo inferior al previsto es probador de la deshabitación de la vivienda.

En concordancia con este motivo de inconstitucionalidad alegado por parte del Gobierno, éste considera que el hecho de no respetar el derecho de presunción de inocencia supone a la misma vez el incumplimiento del artículo 149.1.18º CE, el cual le atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, ya que considera que esta vulneración del artículo 24.2 CE supone al mismo tiempo la infracción del

---

<sup>220</sup> RTC 1990\76.

<sup>221</sup> RTC 1998\169.

<sup>222</sup> RTC 2008\40.

artículo 137.1 LRJPAC, según el cual los procedimientos sancionadores deberán respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario y, por tanto, que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha regulado en materia exclusiva del Estado. Sin embargo, en tanto en cuanto ha sido argumentado con anterioridad que el artículo 25 LDVA es constitucional al no ser contrario al derecho de presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 CE, no es posible afirmar que la regulación incluida por el mencionado precepto afecte al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común y, en consecuencia, es constitucional.

Por otra parte, según el recurrente el artículo 53.1.a) LDVA, el cual tipifica como infracción muy grave el hecho de no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25 LDVA siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, es contrario al artículo 25 CE (legalidad sancionadora) por establecer una responsabilidad administrativa al margen del principio de culpabilidad, ya que entiende que las personas jurídicas no tienen un poder de disposición absoluto sobre que una vivienda de su propiedad esté efectivamente ocupada y, por tanto, resulta inadmisibles que se sancione al propietario por el mero hecho de no haber alquilado, sin que resulte acreditado que éste dispuso de condiciones y oferta mínimamente razonables para alquilar.

Para poder razonar si este precepto de la LDVA es constitucional o no, es necesario observar la doctrina del TC respecto del principio de culpabilidad en materia de infracciones administrativas. En este sentido el TC determina que *“Este principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de una infracción administrativa es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado, resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa”* (STC de 26 de abril de 1990 en su FD 4<sup>o</sup><sup>223</sup> y STC de 19 de diciembre de 1991 en su FD 2<sup>o</sup><sup>224</sup>).

Como se puede comprobar, para que un sujeto pueda ser sancionado por cometer una infracción administrativa es necesario que concurra el requisito de la culpa o negligencia. Además, el 130.1 LRJPAC estipula que sólo podrán ser sancionadas por

---

<sup>223</sup> RTC 1990\76.

<sup>224</sup> RTC 1991\246.

hechos constitutivos de infracción las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia. Por lo tanto, en base a la jurisprudencia del TC y la legislación administrativa existente, es posible afirmar que el artículo 53.1.a) LDVA no es inconstitucional, ya que las personas jurídicas propietarias de viviendas son las responsables de que éstas se encuentren deshabitadas, ya que de la misma manera que la LDVA tipifica como infracción muy grave el hecho de no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25 LDVA, también prevé una serie de medidas de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas que deben ser prestadas por parte de la Administración a favor del propietario de las mismas, las cuales consisten, entre otras, en (arts. 42 a 47 LDVA):

- a) Medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación.
- b) Aseguramiento de los riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas.
- c) Medidas fiscales que determinen las respectivas administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias.
- d) Subvenciones para propietarios, arrendatarios y entidades intermediarias.

En virtud de lo expuesto, es la persona jurídica propietaria la responsable de la desocupación de la vivienda, en tanto en cuanto dispone de las mencionadas medidas de fomento facilitadas por parte de la Administración para poder conseguir la ocupación efectiva de la misma y, por tanto, el hecho de no solicitarlas es únicamente responsabilidad suya, ya que de haber requerido su prestación, habría conseguido la habitación de su vivienda.

Asimismo, el recurrente también considera que el artículo 53.1.a) LDVA es inconstitucional porque vulnera los artículos 14 y 9.3 CE, ya que discrimina arbitrariamente a las personas jurídicas, al hacer depender la existencia del tipo infractor de que el propietario de la vivienda sea una persona física o jurídica.

De acuerdo con la doctrina constitucional *“el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción*

*del mandato contenido en el artículo 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, careciendo de una justificación objetiva y razonable para ello. Por tanto, como regla general, lo que exige el principio de igualdad es que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, por consiguiente, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable” (STC de 27 de octubre de 2005 en su FD 3<sup>o</sup><sup>225</sup> y STC de 14 de abril de 2011 en su FD 4<sup>o</sup><sup>226</sup>).*

*Esta misma doctrina determina que “para poder apreciar la vulneración del principio de igualdad es conditio sine qua non que los términos de comparación que se aportan para ilustrar la desigualdad denunciada sean homogéneos, es decir, que las situaciones que se comparan sean homogéneas o, lo que es lo mismo, puedan considerarse sustancialmente iguales, pues sólo en tal caso procedería entrar a examinar los demás requisitos que exige este Tribunal para apreciar la lesión del derecho que consagra el art. 14 CE” (STC de 15 de enero de 2001 en su FD 3<sup>o</sup><sup>227</sup> y STC de 14 de abril de 2011 en su FJ 4<sup>o</sup>).*

Cumpliendo con los mandatos establecidos por la jurisprudencia constitucional, en primer lugar es necesario comprobar si el hecho de que la vivienda sea propiedad de una persona jurídica es sustancialmente igual al hecho de que esta titularidad sea de una persona física. La solución a esta cuestión la encontramos en el preámbulo de la LMAFSVA, en el cual se estipula que la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, sustancia junto a otros motivos de índole económica y social un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas. Por lo tanto, el aspecto distintivo de estas dos situaciones radica en el uso desigual que las personas jurídicas y físicas le dan a la vivienda, lo cual supone que la medida prevista por el artículo 53.1.a) no suponga una discriminación arbitral al no encontramos ante situaciones homogéneas.

---

<sup>225</sup> RTC 2005\273.

<sup>226</sup> RTC 2011\50.

<sup>227</sup> RTC 2001\1.

Al no darse el primero de los requisitos determinados por la doctrina del TC para poder considerar que el mencionado artículo de la LDVA sea contrario al principio de igualdad, no procede examinar los demás requisitos que exige el TC para apreciar la lesión del derecho que consagra el artículo 14 CE y, por tanto, es oportuno afirmar que es constitucional.

### 2.3. Disposición adicional primera LMAFSVA

El Gobierno ha recurrido la disposición adicional primera LMAFSVA, reguladora de la expropiación forzosa temporal del usufructo de las viviendas objeto de desahucio en aquellos casos en que las personas desahuciadas se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social, por considerar que vulnera el contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad privada previsto en el artículo 33 CE y por no respetar el principio de proporcionalidad con la finalidad perseguida exigido por parte del TC.

Por un lado, en cuanto a la vulneración del contenido esencial del derecho a la propiedad, ya ha sido expuesta anteriormente la doctrina constitucional al respecto (STC de 26 de marzo de 1987 en su FD 2º, STC de 19 de octubre de 1989 en su FD 8º, STC de 17 de marzo de 1994 en su FD 4º y STC de 18 de noviembre de 2004 en su FD 5º). En virtud de la misma, es posible afirmar que la expropiación temporal del usufructo en el caso previsto por la disposición adicional primera LMAFSVA no vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad, lo cual es así por los motivos determinados a continuación, los cuales son los mismos motivos que el TC argumentó en la STC de 26 de marzo de 1987 para declarar la constitucionalidad de una Ley andaluza que permitía expropiar el usufructo de aquellas fincas que no fuesen suficientemente productivas:

- a) La privación de las facultades de uso y disfrute no supone por sí misma una ablación plena de la propiedad, ya que tales facultades son dominio volente perfectamente separables de la titularidad del propietario y enajenables a un tercero, sin que por ello pierda aquél su señorío sobre el bien.
- b) La expropiación del uso regulada en la LMAFSVA no despoja al propietario de la totalidad de su derecho, en el sentido material de pérdida de toda utilidad económica, debido a que, en primer lugar, este tipo de expropiación tiene un

plazo de duración máximo de tres años y, en segundo lugar, la expropiación genera una contraprestación económica a favor del propietario conforme a los valores expropiatorios establecidos por la legislación de expropiación forzosa estatal y, en su caso, por la legislación sectorial aplicable (DA 1ª.4 LMAFSVA).

Además, este precepto tampoco puede ser considerado inconstitucional por infringir el contenido esencial del derecho de propiedad, tal y como se ha dicho anteriormente, en tanto en cuanto consiste en una medida tendente a promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda, regulando la utilización de la misma de acuerdo con el interés general para impedir la especulación urbanística, en cumplimiento del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos regulado en el artículo 47 CE.

Por otro lado, en cuanto al incumplimiento del principio de proporcionalidad exigido por el TC, cabe destacar que la doctrina de este Tribunal dictamina que la limitación impuesta sobre el derecho de propiedad debe respetar el principio de proporcionalidad en sus tres ámbitos, es decir (STC de 8 de mayo de 1995 en su FD 5º<sup>228</sup> STC de 27 de marzo de 2006 en su FD 3º<sup>229</sup> y STC de 7 de noviembre de 2011 en su FD 2º<sup>230</sup>):

- a) Limitación idónea: la medida debe ser susceptible de conseguir el objetivo perseguido.
- b) Limitación necesaria: no existe ninguna otra medida menos lesiva para el titular del derecho mediante la cual se pueda conseguir el mismo propósito.
- c) Limitación ponderada: la medida debe producir más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el interés particular.

En este sentido, la disposición adicional primera LMAFSVA cumple con estos tres ámbitos del principio de proporcionalidad, ya que es susceptible de conseguir la cobertura de la necesidad de vivienda de aquellas personas en especiales circunstancias de emergencia social, el cual es el fin perseguido; no existe ninguna otra medida menos lesiva para la entidad de crédito que incoa el procedimiento de ejecución hipotecaria que supone el desahucio, ya que de no existir esta medida la persona en especiales

---

<sup>228</sup> RTC 1995\66.

<sup>229</sup> RTC 2006\89.

<sup>230</sup> RTC 2011\173.

circunstancias de emergencia social se vería privada de la cobertura de necesidad de vivienda y; esta medida produce más beneficios para el interés general que perjuicios sobre los intereses particulares de las entidades de crédito, ya que actualmente son muchas las personas que se encuentran sin la posibilidad de ejercitar su derecho a una vivienda digna y adecuada (at. 47 CE) debido a que son desahuciadas y esta medida no supone una ablación plena de la propiedad que ostentan las entidades de crédito, tal y como ha sido argumentado anteriormente en base a la doctrina constitucional.

Además, el recurrente también considera que la mencionada disposición adicional es inconstitucional por introducir una discriminación arbitraria, pues sólo expropia el derecho de uso de la vivienda de las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de archivos y no el del resto de propietarios (inmobiliarias o fondos de inversión) que puedan incurrir en el mismo supuesto de hecho. De la misma forma que se analizó anteriormente, para poder apreciar la vulneración del principio de igualdad (arts. 14 y 9.3 CE) es *conditio sine qua non* comprobar si el hecho de que el procedimiento de desahucio o apremio que supone la pérdida de la vivienda de la persona en especiales circunstancias de emergencia social sea instado por parte de una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión, del hecho de que este mismo procedimiento sea instado por parte de otro propietario (STC de 15 de enero de 2001 en su FD 3º, STC de 27 de octubre de 2005 en su FD 3º y STC de 14 de abril de 2011 en su FD 4º).

En este caso tampoco es posible superar el primer requisito para poder considerar que existe una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 CE, debido a que no nos encontramos ante situaciones homogéneas, puesto que la actividad típica y habitual de las entidades de crédito es totalmente diferente a la de otros propietarios como pueden ser inmobiliarias o fondos de inversión.

En este sentido, la actividad habitual de las entidades de crédito se determina en el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas<sup>231</sup>, el cual es su artículo primero –redactado por la disposición final primera de la Ley 21/2011, de 26 de julio, de Dinero Electrónico<sup>232</sup>– determina que de acuerdo con la Directiva

---

<sup>231</sup> BOE 30 junio 1986, núm. 155, p. 23727.

<sup>232</sup> BOE 27 julio 2011, núm. 179, p. 84235.

2000/12/CE<sup>233</sup> las entidades de crédito son aquellas que tienen como actividad típica y habitual la de recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones análogas. Además, el Anexo I de la mencionada Directiva recoge algunas de las actividades tradicionales realizadas por parte de las entidades de crédito, entre las cuales destaca, para el caso que nos ocupa, el préstamo hipotecario, el cual es definido por parte del Banco de España<sup>234</sup> como un producto bancario que permite recibir una determinada cantidad de dinero de una entidad de crédito, a cambio del compromiso de devolver dicha cantidad junto con los intereses correspondientes, teniendo en cuenta que el mismo cuenta con la garantía de una hipoteca sobre un inmueble que suele ser propiedad del cliente. De este modo, es posible afirmar que las entidades de crédito y sus filiales se dedican a conceder préstamos hipotecarios, los cuales dan lugar, en caso de no retorno del capital prestado por parte del cliente, al inicio del procedimiento de ejecución hipotecaria que supone el desahucio de la vivienda.

En cambio, las inmobiliarias y los fondos de inversión –éstos son los sujetos ante los cuales el recurrente considera que las entidades de crédito son discriminadas– no tienen como actividad típica y habitual la concesión de préstamos hipotecarios. Por un lado, las inmobiliarias son empresas o sociedades que se dedican a construir, arrendar, vender y administrar viviendas<sup>235</sup> y, por otro lado, los fondos de inversión tienen la función de, tal y como lo estipula el artículo tercero de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva<sup>236</sup>, captar fondos, bienes o derechos del público para gestionarlos e invertirlos en bienes, derechos, valores u otros instrumentos, financieros o no.

Al no darse el primero de los requisitos determinados por la doctrina del TC para poder considerar que la disposición adicional primera LMAFSVA sea contraria al principio de igualdad, no procede examinar los demás requisitos que exige el TC para apreciar la lesión del derecho que consagra el artículo 14 CE y, por tanto, es oportuno afirmar que es constitucional.

---

<sup>233</sup> DOUE 26 mayo 2000, núm. 126, p. 1.

<sup>234</sup> BANCO DE ESPAÑA (2014). *¿Qué es un préstamo hipotecario?*, disponible en <http://www.bde.es/clientebanca/productos/hipotecas/quees/quees.htm>.

<sup>235</sup> RAE (2014). *Inmobiliaria*, disponible en <http://lema.rae.es/drae/srv/search?key=inmobiliario>.

<sup>236</sup> BOE 5 noviembre 2003, núm. 265, p. 39220.



Por último, el Gobierno considera que la mencionada disposición adicional LMAFSVA es inconstitucional por vulnerar las siguientes competencias exclusivas del Estado al regular sobre las siguientes materias:

- a) Artículo 149.1.1º CE: las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes constitucionales.
- b) Artículo 149.1.8º CE: la legislación civil.
- c) Artículo 149.1.13º CE: las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- d) Artículo 149.1.18º CE: la legislación sobre expropiación forzosa.

En cuanto a la transgresión de los puntos primero y octavo del artículo 149.1 CE, es también aplicable al caso la doctrina constitucional y los argumentos contrarios a esta vulneración expuestos anteriormente, cuando se razonó que el artículo 1.3 LDVA no es contrario a este mismo precepto de la CE.

Respecto a la vulneración del artículo 149.1.13º CE alegado por el recurrente, cabe destacar la doctrina constitucional al respecto, según la cual *“el artículo 149.1.13º CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (STC de 11 de julio de 2001 en su FD 9º<sup>237</sup> y STC de 10 de septiembre de 2013 en su FD 5º<sup>238</sup>), y no toda norma o medida con incidencia económica puede encontrar cobertura en dicho precepto constitucional, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC de 15 de marzo de 2012 en su FJ 5º<sup>239</sup>, STC de 16 de abril de 2012 en su FD 3º<sup>240</sup> y STC de 10 de septiembre de 2013 en su FD 5º), pues en otro caso, se vaciarían de contenido una materia y un título competencial más específicos (STC de 25 de abril de 2002 en su FD 7º<sup>241</sup>, STC de 29 de abril de 2004 en su FD 4º<sup>242</sup> y STC de 10 de septiembre de 2013 en su FD 5º), sin que de la invocación del interés general que representa el Estado pueda resultar otra cosa, pues cuanto, según hemos dicho, el mismo se ha de materializar a través del orden competencial establecido, excluyéndose así la extensión de los ámbitos*

---

<sup>237</sup> RTC 2001\164.

<sup>238</sup> RTC 2013\154.

<sup>239</sup> RTC 2012\36.

<sup>240</sup> RTC 2012\72.

<sup>241</sup> RTC 2002\95.

<sup>242</sup> RTC 2004\77.

*competenciales en atención a consideraciones meramente finalistas* (STC de 19 de junio de 2003 en su FD 6º<sup>243</sup>, STC de 15 de marzo de 2012 en su FD 4º y STC de 10 de septiembre de 2013 en su FD 5º).

En virtud de la jurisprudencia constitucional, para poder considerar que se ha producido la vulneración de la competencia exclusiva regulada en el artículo 149.1.13º CE es necesario que la medida en cuestión no haya sido dictada en virtud de una competencia más específica y que esta medida incida directa y significativamente sobre la actividad económica general. En este sentido, es innegable que la medida estipulada por la disposición adicional primera LMAFSVA tiene una incidencia económica, sin embargo no es posible afirmar que ésta sea directa y significativa sobre la actividad económica general, ya que únicamente afecta a un sector específico de la misma.

Además, en este caso la competencia exclusiva del Estado regulada en el artículo 149.1.13º CE coincide con un título competencial más específico, razón por la cual este precepto constitucional debe ser interpretado de una forma restrictiva. En concreto, el título competencial en virtud del cual ha sido dictada esta norma autonómica es la competencia exclusiva de la cual goza la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda y acción social, en virtud de la cual la Comunidad Autónoma tiene la facultad para dictar normas que regulen las “*prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance*” (art. 56.1.a Ley Orgánica 2/2001, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, EAA<sup>244</sup>) y los “*planes y programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de necesidad social*” (art. 61.1.b EAA). En conclusión, por los motivos expuestos es posible afirmar que la disposición adicional primera LMAFSVA no vulnera la competencia exclusiva del Estado que le atribuye el artículo 149.1.13º CE, ya que de considerar lo contrario, tal y como afirma el TC en su reiterada jurisprudencia, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico.

En cuanto a la vulneración de la competencia exclusiva del Estado para legislar en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18º CE), la doctrina constitucional es muy clara al determinar qué ámbitos de la regulación de la expropiación forzosa son

---

<sup>243</sup> RTC 2003\124.

<sup>244</sup> BOE 20 marzo 2007, núm. 68, p. 11871.

exclusivamente competencia estatal. En este sentido la jurisprudencia del TC considera que “*sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio (...). No parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa expropiandi necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados*” (STC de 26 de marzo de 1987 en su FD 6º, STC de 25 de julio del 2006 en su FD 9º<sup>245</sup> y STC de 18 de enero de 2007 en su FD 3º<sup>246</sup>).

En virtud de esta doctrina constitucional, es posible afirmar que al Estado tiene la competencia exclusiva en materia de expropiación únicamente para regular las garantías necesarias para asegurar por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. Sin embargo, en virtud de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, les corresponde a éstas últimas la determinación de la *causa expropiandi*.

En coherencia con esta argumentación, a nuestro juicio es correcto declarar que la disposición adicional primera LMAFSVA es completamente constitucional, ya que, en primer lugar, el artículo 47.3.a) EAA le atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia para “*determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria*” – atribución innecesaria, ya que esta atribución ya está incluida en la competencia de

---

<sup>245</sup> RTC 2006\251.

<sup>246</sup> RTC 2007\14.

autoorganización (art. 47.1 EAA)( STC de 26 de marzo de 1987 en su FD 6º, STC de 25 de julio del 2006 en su FD 9º y STC de 18 de enero de 2007 en su FD 3º)– y, en segundo lugar, la disposición adicional primera LMAFSVA en ningún caso regula los criterios de valoración del justiprecio que deberá percibir el expropiado, al contrario, ésta se remite a la legislación de expropiación forzosa estatal al estipular que “*el procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa*” (DA 1ª.4 y 7 LMAFSVA).

### **3. Análisis de la LFDVN y LFMUGDVN**

En primer lugar, cabe destacar que el recurso de inconstitucionalidad que afecta a estas dos leyes es el número 6036-2013<sup>247</sup>, el cual considera que son inconstitucionales los siguientes artículos:

#### 3.1. Artículos 42 bis, apartados 2, 4, 5 y 6; 42 ter; 42 quárter; 42 quinquies y 42 sexies LFDVN añadidos por el artículo 1 LFMUGDVN

Antes de proceder al análisis de estos preceptos, es necesarios destacar que el artículo 42 bis, apartados 2, 4 5 y 6, y el artículo 42 ter LFDVN tienen el mismo contenido que el artículo 25 LDVA, es decir, definen lo que debe entenderse por vivienda deshabitada y establecen los criterios objetivos para poder considerar una vivienda como vacía. Además, el recurrente también considera que el legislador navarro mediante esta definición incluye en el contenido esencial del derecho a la propiedad de las viviendas situadas en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra el deber de destinar las mismas al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, de la misma manera que lo hace el artículo 1.3 LDVA. Como consecuencia de la identidad de contenido de los artículos de la LFDVN y la LDVA, la misma argumentación anterior respecto de la constitucionalidad de los artículos 1.3 y 25 LDVA es aplicable sobre los preceptos mencionados de la LFDVN<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Disponible nota de prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/11-10-13%20Recurso%20Vivienda%20Navarra.pdf>.

<sup>248</sup> Véase “Artículo 1.3 LDVA en la redacción introducida por el artículo 1 LMAFSVA” y “Artículos 25 y 53.1.a) LDVA en la redacción introducida por el artículo 1 LMAFSVA” (Capítulo III, 2. Análisis de la LDVA y LMAFSVA).

Por otra parte, el artículo 42 quárter LFDVN regula la obligación de prestar información que tienen aquellas personas físicas y jurídicas a las cuales les sea requerida por la Comunidad Foral Navarra y el contenido que debe tener dicha información relativa a la indagación de situaciones de no habitación de viviendas. En este sentido, es importante mencionar que la redacción de este artículo es la misma que la de los artículos 27 a 32 LDVA, los cuales no fueron impugnados por el Gobierno en el recurso analizado con anterioridad. Partiendo de esta situación es posible prever que el artículo 42 quárter LFDVN probablemente no será declarado inconstitucional, ya que el mismo recurrente en otro recurso no ha impugnado artículos de otra Ley con idéntica redacción. Sin embargo, es conveniente analizar la jurisprudencia del TC en cuanto a la posibilidad que tienen las Administraciones Públicas de requerir este tipo de información, la obligación que este requerimiento les supone a los destinatarios del mismo y la posible vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE) que esta solicitud de información puede suponer.

En este sentido, el TC afirma que *“una de las exigencias que necesariamente habrá de observarse para que una intromisión en la intimidad protegida sea susceptible de reputarse como justificada es que persiga un fin constitucionalmente legítimo, o, lo que es igual, que tenga su apoyo en otro derecho o bien igualmente reconocido en nuestro texto constitucional”* (STC de 18 de diciembre de 1997 en su FD 9<sup>o</sup><sup>249</sup>, STC de 3 de abril de 2002 en su FD 10<sup>o</sup><sup>250</sup> y ATC de 15 de enero de 2007 en su FD 4<sup>o</sup><sup>251</sup>). En virtud de esta doctrina constitucional, es posible afirmar que este requerimiento de información regulado por el artículo 42 quárter LFDVN es completamente constitucional en tanto en cuanto consiste en una medida tendente a promover las condiciones necesarias para conseguir la eficacia del derecho a la vivienda y impedir la especulación urbanística, en cumplimiento del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos regulado en el artículo 47 CE. De esta misma manera se declaró constitucional en las sentencias anteriormente citadas el requerimiento de información que las Administraciones Públicas realizan para luchar contra el fraude fiscal, el cual es un fin y un mandato que la CE impone a todos los poderes públicos (art. 31.1 CE).

---

<sup>249</sup> RTC 1997\234.

<sup>250</sup> RTC 2002\70.

<sup>251</sup> RTC 2007\7 Auto.

En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 42 quinquies y 42 sexies LFDVN, cabe destacar que estos regulan el procedimiento administrativo que se debe seguir para la declaración de una vivienda como deshabitada, la inscripción de las mencionadas viviendas en el Registro de Viviendas Desocupadas y la regulación de este registro. En este sentido, también es necesario puntualizar que los citados preceptos de la LFDVN tienen un contenido idéntico a los artículos 33 a 41 LDVA, los cuales no fueron impugnados mediante el recurso previamente analizado, lo cual es un signo de la difícil posibilidad de que los preceptos de la LFDVN sean inconstitucionales. Además, otro motivo para defender la constitucionalidad de los mencionados artículos es que el recurrente menciona en su recurso que éstos son inconstitucionales sin especificar qué artículos de la CE vulneran. Asimismo en la medida que se consideran constitucionales las disposiciones de la LFDVN que definen el concepto de vivienda deshabitada y los criterios objetivos para poder considerar una vivienda como vacía, sería incongruente declara como inconstitucional el procedimiento administrativo a seguir para declarar una vivienda como desocupada y su inscripción en el registro correspondiente. Por los diferentes motivos expuestos, es posible afirmar que los artículos 42 quinquies y 42 sexies son también constitucionales.

### 3.2. Artículo 52.2.a) LFDVN en la redacción introducida por el artículo 2 LFMUGDVN

El Gobierno considera que la inconstitucionalidad del artículo 52.2.a) LFDVN, el cual determina que podrá ser causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad el hecho de mantener una vivienda deshabitada en los casos que constituya una infracción sancionable (art. 66.1 LFDVN), deriva de la inconstitucionalidad de la tipificación de la deshabitación de vivienda como infracción muy grave que lleva a cabo el artículo 66.1 LFDVN. Es decir, el recurrente considera que como consecuencia de que la infracción tipificada por el artículo 66.1 LFDVN es inconstitucional, la sanción prevista para esta infracción en el artículo 52.2.a) LFDVN también lo es.

En este sentido, es posible afirmar que, en base al argumento del recurrente, la sanción prevista en el artículo 52.2.a) LFDVN es constitucional en tanto en cuanto en el apartado siguiente ha sido argumentada la constitucionalidad de la tipificación como infracción muy grave del hecho de que las personas jurídicas no den efectiva ocupación

a las viviendas de su titularidad (art. 66.1 LFDVN)<sup>252</sup>, ya que a *contrario sensu* de la alegación del recurrente, la constitucionalidad de la infracción implica la constitucionalidad de la sanción prevista para esta infracción.

Sin embargo, al margen de las alegaciones del Gobierno, conviene cuestionarse si esta expropiación-sanción cumple con el principio de proporcionalidad con la finalidad perseguida exigido por parte del TC para poder limitar el derecho fundamental a la propiedad privada (art. 33 CE). En este sentido, la doctrina constitucional anteriormente mencionada estipula que la limitación impuesta sobre el derecho de propiedad debe respetar el principio de proporcionalidad en sus tres ámbitos, es decir (STC de 8 de mayo de 1995 en su FD 5º, STC de 27 de marzo de 2006 en su FD 3º y STC de 7 de noviembre de 2011 en su FD 2º):

- a) Limitación idónea: la medida debe ser susceptible de conseguir el objetivo perseguido.
- b) Limitación necesaria: no existe ninguna otra medida menos lesiva para el titular del derecho mediante la cual se pueda conseguir el mismo propósito.
- c) Limitación ponderada: la medida debe producir más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el interés particular.

Una vez delimitados los tres ámbitos del principio de proporcionalidad, es posible afirmar que el artículo 52.2.a) LFDVN es susceptible de conseguir el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, es decir, la efectiva habitación de la misma, por lo tanto cumple con el primer ámbito del principio de proporcionalidad. Por otro lado, esta sanción produce más beneficios para el interés general que perjuicios sobre los intereses particulares de las personas jurídicas titulares de las viviendas expropiadas, ya que mediante esta medida las viviendas expropiadas serán incluidas en la Bolsa de alquiler social (art. 13 y DA 2ª LFDVN) y podrán ser alquiladas por personas inscritas en el censo de solicitantes de vivienda protegida (arts. 26 a 30 LFDVN), mientras que las personas jurídicas titulares de las mismas percibirán el justiprecio correspondiente por la expropiación forzosa, razón por la cual es posible afirmar que también se cumple el tercer ámbito del principio de proporcionalidad exigido por el TC.

---

<sup>252</sup> Véase “Artículo 66.1 LDVN en la redacción introducida por el artículo 5 LFMUGDVN” (Capítulo III, 3. Análisis de la LFDVN y LFMUGDVN).

Sin embargo, la expropiación forzosa del dominio prevista por el artículo 52.2.a) LFDVN no cumple con el segundo ámbito del principio de proporcionalidad, ya que sí existen medidas menos lesivas para el titular del derecho mediante las cuales se puede conseguir el mismo propósito, como es la expropiación temporal del usufructo, con la cual la persona jurídica titular de la propiedad de la vivienda no se ve privado totalmente de este derecho debido a que las facultades de uso y disfrute son separables de la titularidad que ostenta el propietario, tal y como ha sido determinado por la jurisprudencia constitucional previamente analizada<sup>253</sup>, en sentencias como la STC de 26 de marzo de 1987. Mediante la expropiación temporal del usufructo también se consigue la finalidad perseguida con este precepto de la LFDVN, es decir, el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, aunque lesionando en una menor medida al titular del mencionado derecho de propiedad (art. 33 CE).

Como consecuencia de que el artículo 52.2.a) LFDVN no cumple con todos los ámbitos del principio de proporcionalidad exigido por el TC para poder limitar el derecho a la propiedad (art. 33 CE) es posible afirmar que esta expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad es inconstitucional.

### 3.3. Artículo 66.1 LFDVN en la redacción introducida por el artículo 5 LFMUGDVN

Según el recurrente el artículo 66.1 LFDVN, el cual tipifica como infracción muy grave el hecho de no dar efectiva ocupación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 42 bis LFDVN siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, es inconstitucional por ser contrario a los mismos preceptos constitucionales que el artículo 53.1.a) LDVA –anteriormente analizado–, lo cual es así debido ambos preceptos tipifican como infracción muy grave el mismo supuesto de hecho. Como consecuencia de la identidad de las mencionadas disposiciones normativas es conveniente aplicar sobre el artículo 66.1 LFDVN los mismos argumentos de la doctrina constitucional que han sido expuestos con anterioridad respecto del artículo

---

<sup>253</sup> Véase “Disposición adicional primera LMAFSVA” (Capítulo III, 2. Análisis de la LDVA y LMAFSVA).



53.1.a) LDVA, lo cual permite afirmar que el precepto de la LFDVN es constitucional<sup>254</sup>.

### 3.4. Artículo 72.2 LFDVN en la redacción introducida por el artículo 6 LFMUGDVN

El recurrente considera inconstitucional el artículo 72.2 LFDVN por establecer que cuando la infracción muy grave relativa a no dar efectiva habitación a la vivienda no haya sido sancionada con la expropiación prevista en el artículo 52.2.a) LFDVN, en todo caso se requerirá a la entidad titular para que ponga fin a tal situación en plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de que en caso contrario se impondrán multas coercitivas o de que podrá iniciarse un procedimientos expropiatorio del uso de la vivienda.

El aspecto considerado inconstitucional por parte del Gobierno es el apercibimiento destinado a la persona jurídica titular de la vivienda de que en el caso que no ponga fin a la situación de la desocupación de la misma, se podrá iniciar un procedimiento expropiatorio del usufructo, ya que según el recurrente la mencionada expropiación vulnera el contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad privada previsto en el artículo 33 CE y no respetar el principio de proporcionalidad con la finalidad perseguida exigido por parte del TC.

En contraposición a esta postura del recurrente, es posible aplicar la jurisprudencia constitucional analizada previamente respecto de la expropiación forzosa del usufructo de las viviendas objeto de desahucio en aquellos casos en que las personas desahuciadas se encuentran en especiales circunstancias de emergencia social regulada en la disposición adicional primera LMAFSVA, ya que los motivos expuestos por el recurrente son los mismos en cuanto a la vulneración del contenido esencial del derecho a la propiedad privada y la falta de proporcionalidad de la medida<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> Véase “*Artículos 25 y 53.1.a) LDVA en la redacción introducida por el artículo 1 LMAFSVA*” (Capítulo III, 2. Análisis de la LDVA y LMAFSVA).

<sup>255</sup> Véase “*Disposición adicional primera LMAFSVA*” (Capítulo III, 2. Análisis de la LDVA y LMAFSVA).

### 3.5. Disposición adicional décima LFDVN añadida por el artículo 7 LFMUGDVN

En cuanto a la defensa de la constitucionalidad de la disposición adicional décima LFDVN cabe señalar que son aplicables a la misma los argumentos de la doctrina constitucional anteriormente analizada respecto de los motivos de inconstitucionalidad alegados por el recurrente relativos a la disposición adicional primera LMAFSVA, lo cual es así porque el contenido de ambas es prácticamente idéntico a excepción de algunos matices que no tienen relevancia en cuanto a su constitucionalidad<sup>256</sup>.

Sin embargo, aunque los argumentos de la jurisprudencia del TC aplicables son iguales en ambos casos, es importante precisar a qué artículos de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (RARFN)<sup>257</sup> equivalen los artículos mencionados del EAA en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en materia de vivienda está reconocida en el artículo 44.1 RARFN, en materia de acción social en el artículo 44.17 RARFN, en materia de expropiación forzosa en el artículo 57 RARFN y en materia de autoorganización de la propia Comunidad Foral en el artículo 49.1 RARFN.

---

<sup>256</sup> Véase “*Disposición adicional primera LMAFSVA*” (Capítulo III, 2. Análisis de la LDVA y LMAFSVA).

<sup>257</sup> BOE 16 agosto 1982, núm. 195, p. 22054.

## CONCLUSIONES

Los objetivos definidos al inicio del trabajo considero que se han cumplido a lo largo del mismo. Con este trabajo se exponen los conocimientos básicos necesarios para poder analizar el fenómeno de la expropiación de la vivienda vacía como expresión del límite del dominio impuesto por los poderes públicos de determinadas Comunidades Autónomas en consecuencia de las necesidades afloradas en los momentos de crisis que actualmente vivimos.

En primer lugar, en cuanto a la legislación general de la expropiación forzosa, se ha contrastado que la misma no se adecua a las necesidades económicas y sociales del momento, lo cual se plasma en aspectos como que el procedimiento de expropiación urgente (art. 52 LEF), que está configurado como un procedimiento excepcional, es el más utilizado en la práctica por delante del procedimiento de expropiación general, con los perjuicios que la expropiación urgente implican para el expropiado (p. ej.: inversión de las fases de toma de posesión de los bienes expropiados y la fase de determinación y pago del justiprecio); la posibilidad de determinar de manera genérica e implícita las causas de utilidad pública o interés social que legitiman la expropiación (arts. 10, 12 y 13 LEF), lo cual genera una gran inseguridad jurídica como consecuencia de que mediante estas declaraciones no se expresa claramente quienes serán los posibles afectados por la expropiación; o la inexistencia de unos criterios y reglas uniformes y claros para la fijación del justiprecio y si éste se debe corresponder o no con el valor de mercado de los bienes y/o derechos expropiados. En resumen y en nuestra opinión, todas estas deficiencias del sistema expropiatorio español deben ser solucionadas mediante la elaboración de una norma que se ajuste a las necesidades económicas y sociales del momento.

Por otra parte, en cuanto al objetivo fijado al inicio del trabajo relativo a la necesidad de vivienda, se ha podido comprobar que hoy en día en la sociedad existe una colisión entre los intereses derivados del derecho a la propiedad privada de determinados sectores de la población (art. 33 CE) y la necesidad de proteger y velar porque aquellas personas que no disponen de los recursos económicos necesarios también puedan ejercer el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

En este mismo sentido, se ha verificado mediante los datos del INE que actualmente en España existe un gran parque de viviendas deshabitadas, llegando en algunas zonas del país a representar más del 20% del total de viviendas, lo cual se contrapone a la necesidad de vivienda existente. Por esta razón es indispensable que los poderes públicos, que tienen el deber constitucional de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho reconocido en el artículo 47 CE, lleven a cabo aquellas medidas que consideren oportunas para poder incardinar el gran número de viviendas vacías existentes con la necesidad de vivienda actual de aquellas personas que se encuentran en especiales circunstancias de emergencia social.

Con la finalidad de poder cumplir con este propósito, algunos Gobiernos de determinadas Comunidades Autónomas, como los de Andalucía y Navarra, han decidido promulgar sendas leyes que limitan el derecho a la propiedad de la vivienda de aquellos grupos sociales que disponen de un mayor número de viviendas desocupadas, como son las entidades de crédito y las inmobiliarias. A mi juicio, no es suficiente con que estas dos Comunidades Autónomas hayan dictado estas normas, sino que esta tendencia debería ser extendida al resto de España, ya que existen determinadas regiones como Galicia, Murcia, Extremadura, La Rioja o Castilla la Mancha en las que el parque de viviendas deshabitadas llega a alcanzar el 20% del total de viviendas existentes. Por tanto, entiendo que está completamente justificada la aprobación de leyes destinadas a salvaguardar la función social de la vivienda, aunque mediante las mismas se deban limitar el derecho a la propiedad privada, ya que esta limitación supone un mayor beneficio para el interés general y la misma no supone una ablación plena del contenido esencial del derecho a la propiedad, tal y como ha sido argumentado a lo largo del trabajo.

Por otra parte, otro de los objetivos marcados al principio del presente trabajo era el análisis de las diferentes medidas adoptadas por la Administración Pública con la finalidad de paliar el incremento del parque de viviendas deshabitadas. En este sentido, se ha comprobado que los poderes públicos han adoptado decisiones como la imputación de rentas inmobiliarias del IRPF a las viviendas vacías, el recargo por desocupación del IBI, sanciones administrativas pecuniarias, la expropiación del dominio y usufructo de las viviendas desocupadas y la regulación de diferentes

facilidades e incentivos destinados a los propietarios de viviendas vacías para su alquiler.

El ulterior objetivo establecido al inicio del trabajo era la valoración de la constitucionalidad de las recientes leyes especiales autonómicas reguladoras de la vivienda, debido a que esta constitucionalidad ha sido puesta en entredicho por parte del Gobierno central mediante la interposición de diferentes recursos de inconstitucionalidad frente a las mismas. Una vez analizada la jurisprudencia constitucional referente a los diferentes motivos de inconstitucionalidad alegados por el recurrente, se ha contrastado que la LDVA y la LMAFSVA son totalmente constitucionales desde un punto de vista material y competencial, ya que el contenido de estas leyes respeta todas las premisas y requisitos exigidos por la reiterada jurisprudencia del TC, de igual forma que respetan la distribución de competencias entre la CE y el EAA.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con a LFDVN y la LFMUGDVN, las cuales son constitucionales prácticamente en su totalidad desde un punto de vista material y competencial, a excepción de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad regulada por el artículo 52.2.a) LFDVN, la cual, tal y como ha sido argumentado en la última parte del trabajo, no respeta el principio de proporcionalidad en sus tres ámbitos exigido por parte del TC para poder limitar el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), al existir medidas con que se puede conseguir la misma finalidad perseguida perjudicando en una menor medida al titular del mencionado derecho, como por ejemplo la expropiación temporal del usufructo.



## BIBLIOGRAFÍA

ABEL FABRE, J., *El Sistema de Compensación Urbanística*, Barcelona, 2003, Ed. Bosch, S.A.

AGENCIA TRIBUTARIA (2012). *La recaudación de la Agencia Tributaria por la lucha contra el fraude crece un 25% sobre lo previsto hasta julio*, disponible en [www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio\\_es\\_ES/La\\_Agencia\\_Tributaria/Sa\\_la\\_de\\_prensa/NotNo\\_de\\_prensa/La\\_recaudacion\\_de\\_la\\_Agencia\\_Tributaria\\_por\\_lucha\\_contra\\_el\\_fraude\\_creer\\_un\\_25\\_\\_sosob\\_lo\\_previsto\\_hasta\\_julio.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Sa_la_de_prensa/NotNo_de_prensa/La_recaudacion_de_la_Agencia_Tributaria_por_lucha_contra_el_fraude_creer_un_25__sosob_lo_previsto_hasta_julio.shtml).

AGENCIA TRIBUTARIA (2013). *La recaudación de la Agencia Tributaria por la lucha contra el fraude crece un 10,1% en 2012 hasta los 11.517 millones*, disponible en [www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio\\_es\\_ES/La\\_Agencia\\_Tributaria/Sa\\_Sa\\_de\\_prensa/Notas\\_de\\_prensa/La\\_recaudacion\\_de\\_la\\_Agencia\\_Tributaria\\_por\\_l\\_lucha\\_contra\\_el\\_fraude\\_crece\\_un\\_10\\_1\\_\\_en\\_2012\\_hasta\\_los\\_11\\_517\\_millone\\_m.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Sa_Sa_de_prensa/Notas_de_prensa/La_recaudacion_de_la_Agencia_Tributaria_por_l_lucha_contra_el_fraude_crece_un_10_1__en_2012_hasta_los_11_517_millone_m.shtml).

BOIX PALOP, A., *Reformas en Materia de Expropiación Forzosa en un Entorno de Crisis*, Valencia, 2012, Universitat de València.

COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo (Parte General)*, Navarra, 2013, Ed. Aranzadi, S.A.

DIARI DE TARRAGONA (2014). *Multa de hasta 900.000 euros para los bancos con pisos vacíos en Reus*, disponible en [www.diaridetarragona.com/noticia.php?id=17331](http://www.diaridetarragona.com/noticia.php?id=17331).

EL MUNDO (2014). *Cataluña cobrará a partir de 2015 un nuevo impuesto a los bancos por pisos vacíos*, disponible en <http://www.elmundo.es/cataluna/2014/03/04/5315df12e2704e54238b4575.html>.

EL PAÍS (2014). *La Generalitat fija una tasa sobre 15.000 viviendas vacías de la banca*, disponible en [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/04/catalunya/1393938754\\_009545.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/04/catalunya/1393938754_009545.html).

EL PAÍS (2013). *Terrassa multa a tres bancos por tener pisos vacíos durante más de dos años*, disponible en [www.ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/30/catalunya/1388428224\\_184332.html](http://www.ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/30/catalunya/1388428224_184332.html).

EL PERIÓDICO (2014). *Mollet y Sabadell se suman a las multas a bancos con pisos vacíos*, disponible en [www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/mollet-sabadell-suman-las-multas-bancos-con-pisos-vacios-2994331](http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/mollet-sabadell-suman-las-multas-bancos-con-pisos-vacios-2994331).

EROSKI CONSUMER (2006), *Expropiación forzosa*, disponible en [http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades\\_vecinos\\_y\\_legislacion/2006/05/18/152109.php](http://www.consumer.es/web/es/vivienda/comunidades_vecinos_y_legislacion/2006/05/18/152109.php).

ESCUIN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 2004, Ed. Civitas Ediciones, S.L.

FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El Sistema Constitucional Español*, Madrid, 1992, Ed. Dykinson S.L.

GALLEGO CÓRCOLES, I., *El Derecho de Reversión en la Expropiación Forzosa*, Madrid, 2006, Ed. La Ley.

GÓMEZ GÁLLIGO, F. J. y DEL POZO CARRASCOSA, P., *Lecciones de Derecho Hipotecario*, Madrid, 2006, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censos de Población y Viviendas 2011*, Edición 2013, puede hallarse en [www.ine.es/prensa/np775.pdf](http://www.ine.es/prensa/np775.pdf).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Proyecto de los Censos Demográficos 2011*. Edición 2011, p. 78. Puede hallarse en [www.ine.es/censos2011/censos2011\\_proyecto.pdf](http://www.ine.es/censos2011/censos2011_proyecto.pdf).

MORENO GIL, O., *Expropiación Forzosa (Legislación y Jurisprudencia Comentadas)*, Navarra, 2009, Ed. Aranzadi, S.A.

NASARRE AZNAR, S., *La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas*,



en NASARRE AZNAR (dir.) y SIMÓN MORENO (coord.), <<El Acceso a la Vivienda en un Contexto de Crisis>>, Madrid, 2011, Ed. Edisofer, S.L.

NASARRE AZNAR, S. (dir.) y SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El Acceso a la Vivienda en un Contexto de Crisis*, Madrid, 2011, Ed. Edisofer, S.L.

PARADA, R., *Derecho Administrativo I (Parte General)*, Madrid, 2012, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

PERA VERDAGUER, F., *Principios generales*, << Expropiación Forzosa>>, Barcelona, 2002, Ed. Bosch, S.A.

RIVAS NIETO, E., *La tributación de la vivienda habitual*, en NASARRE AZNAR (dir.) y SIMÓN MORENO (coord.), <<El Acceso a la Vivienda en un Contexto de Crisis>>, Madrid, 2011, Ed. Edisofer, S.L.

ROCA SASTRE, R. M.<sup>a</sup> y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L. *Derecho Hipotecario (Tomo I)*, Barcelona, 1995, Ed. Bosch Casa Editorial, S.A.

ROCA SASTRE, R. M.<sup>a</sup> y ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho Hipotecario (Tomo V)*, Barcelona, 1997, Ed. Bosch Casa Editorial, S.A.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo (Parte General)*, Madrid, 2012, Ed. Tecnos (Grupo Anaya, S.A.).

SÁNCHEZ CALERO, F. J. y SÁNCHEZ-CALERO ARRIBAS, B., *Manual de Derecho Inmobiliario Registral*, Valencia, 2009, Ed. Tirant lo Blanch.

SERRANO ALBERCA, J.M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Navarra, 2003, Ed. Aranzadi, S.A.

SIBINA TOMÀS, D., *La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda*, en SIBINA TOMÀS y PONCE SOLÉ (coords.), <<El Derecho de la Vivienda en el Siglo XXI: Sus Relaciones con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo>>, Madrid, 2008, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

SIBINA TOMÀS, D., y PONCE SOLÉ, J. (coords.), *El Derecho de la Vivienda en el Siglo XXI: Sus Relaciones con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo*, Madrid, 2008, Ed. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.



La expropiación de la vivienda vacía: los límites del dominio en un contexto de crisis by [Moreno Mogrovejo, Javier](#) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License](#).

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>